

Monitor democrático 2017

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL

RECONOCIMIENTO AL JURISTA Y CATEDRÁTICO
RICARDO FRANCO GUZMÁN

EDITOR Y RESPONSABLE ACADÉMICO
LUIS JORGE MOLINA PIÑEIRO

COORDINADORES
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO
RAÚL MONTOYA ZAMORA
SANTIAGO NIETO CASTILLO
CARLOS HUMBERTO REYES DÍAZ



UN/M
POSGRADO
Derecho

TE TRIBUNAL
ELECTORAL
DEL ESTADO DE DURANGO

PGR
PROCURADURÍA GENERAL
DE LA FIDELES



FEPADE
ESCALA ESPECIALIZADA PARA LA
ATENCIÓN DE DILECTOS ELECTORALES

Monitor democrático 2017

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES
POLÍTICAS, LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS
Y JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL

DIRECTORIOS

DIRECTORIO

Enrique Graue Wiechers
Rector
Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General
Javier Nieto Gutiérrez
Coordinador de Estudios de Posgrado
Carlos Humberto Reyes Díaz
**Coordinador del Programa de Posgrado
en Derecho**

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

Raúl Montoya Zamora
Magistrado Presidente
María Magdalena Alanís Herrera
Magistrada
Javier Mier Mier
Magistrado
Damián Carmona Gracia
Secretario General de Acuerdos
Carmen Soto Villarreal
Secretaria Administrativa

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Dr. Raúl Cervantes Andrade
C. Procurador General de la República
Mtro. Pedro Navarro Lafín
Oficial Mayor de la Procuraduría General de la República
Dr. Santiago Nieto Castillo
Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)
Mtro. Alejandro Porte Petit González
Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales de la FEPADE
Mtro. Álvaro Rodríguez de la Vega
Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la FEPADE
Lic. Dorilita Mora Jurado
Directora General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales de la FEPADE

COLEGIO DE PROFESORES-INVESTIGADORES CON ACTIVIDADES ACADÉMICAS FORMALES EN UNIVERSIDADES EXTRANJERAS DE EXCELENCIA A.C.

Prof. Dr. Luis Jorge Molina Piñeiro
Presidente
Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
Vicepresidente
Dr. Ricardo Franco Guzmán
Vicepresidente
Lic. Patricia Nava Muñoz
Secretaria Técnica
Consejo General Editorial
Prof. Dr. Luis Jorge Molina Piñeiro, Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo,
Dr. Lorenzo Córdova Vianello, Dr. Alejandro Romero Gudiño, Dr. Imer B. Flores,
Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Lic. Patricia Nava Muñoz
Consejo Editorial Especial
Dr. Carlos Humberto Reyes Díaz, Dr. Raúl Montoya Zamora y Dr. Santiago Nieto Castillo

Monitor democrático 2017

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL

RECONOCIMIENTO AL JURISTA Y CATEDRÁTICO
RICARDO FRANCO GUZMÁN

Editor y responsable académico
LUIS JORGE MOLINA PIÑEIRO

Coordinadores
LORENZO CÓRDOVA VIANELLO
RAÚL MONTOYA ZAMORA
SANTIAGO NIETO CASTILLO
CARLOS HUMBERTO REYES DÍAZ



MÉXICO, 2017

Monitor democrático 2017

Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral

Primera edición 2017

Copyright © 2017

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

D.R. © PROCESOS EDITORIALES DON JOSÉ, SA DE CV, 2017

Ganaderos 149, Granjas Esmeralda, 09810, Iztapalapa, Ciudad de México

ISBN: 978-607-97433-1-4

Derechos reservados

Queda hecho el depósito que marca la ley

Esta obra fue financiada con recursos del Tribunal Electoral del Estado de Durango, la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y el Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A. C.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta publicación por cualquier medio de reproducción sin previa autorización del editor.

Las opiniones expresadas así como los contenidos son responsabilidad de los autores
PUBLICACIÓN DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Fotografía de la portada: Mural *El líder perfecto no existe*, José Clemente Orozco,
Hospicio Cabañas, Guadalajara, Jalisco

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

PRESENTACIÓN (incluye texto de Arely Gómez González, C. Procuradora General de la República referente a la apertura de la Biblioteca “Ricardo Franco Guzmán” en la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República)	XV
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

PRIMERA PARTE

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Procuraduría General de la República Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales

LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA. LOS DERECHOS HUMANOS	3
Daniel Díaz Cuevas	
LOS DELITOS ELECTORALES COMO LÍMITES DEMOCRÁTICOS	17
Luis Espíndola Morales	
MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES.	47
Jose Antonio Licea Cadena	
EL CONDICIONAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES, CONSTITUYE UN DELITO ELECTORAL	73
Dorilita Mora Jurado	
Nancy Domínguez Hernández	
PROTECCIÓN A LA LIBERTAD DE SUFRAGIO. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	
22/2014 Y SUS ACUMULADAS (ARTÍCULO 209, PÁRRAFO 5 DE LA LEY GENERAL DE	
INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
Y SU APLICACIÓN EN LO PARTICULAR)	91
Santiago Nieto Castillo	
Luis Olvera Cruz	
CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES. EL CASO DE	
LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES Y LA	
DISCRECIONALIDAD DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER	
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.	113
Laura Berenice Sámano Ríos	
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES DESPUÉS DE LA PARIDAD	131
Diana Talavera Flores	

SEGUNDA PARTE
PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Cámara de Diputados

Partido Revolucionario Institucional

EL VOTO ELECTRÓNICO. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE SUS ANTECEDENTES Y VIABILIDAD EN MÉXICO.	145
Martha Hilda González Calderón	

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

LA EQUIDAD DE GÉNERO. LÍMITES DEMOCRÁTICOS DE UNA TRAYECTORIA IDEOLÓGICA, CONSTITUCIONAL, CONVENCIONAL, LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL, EN MATERIA ELECTORAL	159
Sadot Sánchez Carreño	

Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario

LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO	181
Miguel Ángel Garita Arce	

TERCERA PARTE

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior

LA APLICACIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL CONCRETO POR PARTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.	205
Mónica Aralí Soto Fregoso	

Sala Regional Guadalajara

LAS DECISIONES JUDICIALES COMO INSTRUMENTO PARA CONTRARRESTAR LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES	241
Gabriela Eugenia del Valle Pérez	

Sala Regional Xalapa

LÍMITES A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGAL Y DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTORAL, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO	257
Juan Manuel Sánchez Macías	

CUARTA PARTE

TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS. PERSPECTIVA DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA	271
César Lorenzo Wong Meraz	

Tribunal Electoral del Distrito Federal

LA JUSTICIA ELECTORAL Y DE PROCESOS DEMOCRÁTICOS	291
Armando Hernández Cruz	

Tribunal Electoral del Estado de Durango

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES JURISDICCIONALES. LA PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS EN LA PÉRDIDA DE REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO; CASO PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.	311
Raúl Montoya Zamora	

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

CONSOLIDANDO EL CAMINO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ELECCIÓN LOCAL JALISCO 2014-2015	329
Teresa Mejía Contreras	

EL LÍMITE DEMOCRÁTICO DE LAS DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL.	357
Everardo Vargas Jiménez	

Tribunal Electoral del Estado de México

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL	377
Hugo López Díaz	

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

LOS LÍMITES A LAS DECISIONES ELECTORALES. ENTRE LA RACIONALIDAD, LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y LA ÉTICA JUDICIAL	397
Ignacio Hurtado Gómez	
Olivia Zamudio Guzmán	

EL VALOR DE LA VOLUNTAD DEMOCRÁTICA. EN LAS DECISIONES JURISDICCIONALES ELECTORALES.	423
Alfonso Villagómez León	

Tribunal Electoral del Estado de Morelos

PROTECCIÓN AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LA PROPAGANDA ELECTORAL. COMO LÍMITE DEMOCRÁTICO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES	445
Hertino Avilés Albavera	
DEMOCRACIA, LÍMITES Y RETOS	457
Francisco Hurtado Delgado	

QUINTA PARTE

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

RETOS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA DE CARA AL 2018	485
Lorenzo Córdova Vianello	
LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL	503
Adriana M. Favela Herrera	
NEGOCIACIÓN, DISEÑO LEGISLATIVO, OPERACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	527
Arturo Sánchez Gutiérrez Giancarlo Giordano Garibay	

SEXTA PARTE

INSTITUTOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Instituto Electoral del Distrito Federal

LOS LÍMITES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. ADMINISTRAR PROCEDIMIENTOS Y GOBERNAR PROCESOS	549
Carlos A. González Martínez	

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

LA REELECCIÓN EN GUANAJUATO	559
Santiago López Acosta	

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES EN MATERIA ELECTORAL.....	593
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Fabián Hernández García

Instituto Electoral del Estado de México

REGULACIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO. EXPERIENCIAS 2014-2015	605
---------------------------------------------------------------------------------------	-----

Pedro Zamudio Godínez

Instituto Electoral de Michoacán

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PÉNDULO DE LA JUSTICIA ELECTORAL	635
--------------------------------------------------------------------------	-----

Yurisha Andrade Morales

DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES. SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO Y ALGO MÁS	669
--------------------------------------------------------------------------------------	-----

Ramón Hernández Reyes

Instituto Electoral del Estado de Puebla

EL ESPÍRITU DEMOCRÁTICO EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.....	677
---------------------------------------------------------------	-----

Jacinto Herrera Serrallonga

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL. CASO TLAXCALA	695
-----------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Elizabeth Piedras Martínez

Organismo Público Local Electoral Veracruz

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO LÍMITE AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO.....	711
----------------------------------------------------------------------------	-----

Tania Celina Vásquez Muñoz

SÉPTIMA PARTE

PARTIDO POLÍTICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Humanista del Distrito Federal

DEMOCRACIA INTEGRAL	733
---------------------------	-----

René Cervera Galán

OCTAVA PARTE

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del DF

LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS REPRESENTACIONES POLÍTICAS	753
Mucio Israel Hernández Guerrero	

Instituto de Acceso a la Información Pública
para el Estado de Guanajuato

TRANSPARENCIA COMO HERRAMIENTA DE FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO	763
Mario Alberto Morales Reynoso	

Instituto Morelense de Información Pública y Estadística

EL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES	783
Mireya Arteaga Dirzo	

LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO NECESARIO DE LA DEMOCRACIA	799
Víctor Manuel Díaz Vázquez	

Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección
de Datos Personales del Estado de Tlaxcala

LOS RETOS EN LA POLÍTICA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO A TRAVÉS DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO	815
Francisco Javier Mena Corona	

NOVENA PARTE

ACADÉMICOS

Ex funcionarios electorales

LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA INTERVENCIÓN JUDICIAL . .	839
José Lorenzo Álvarez Montero	
EL CONGRESO CONSTITUYENTE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO	859
Jesús Castillo Sandoval	
Omar Elías Castillo Briones	

LA JURISDICCIÓN COMO LÍMITE A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL.	875
María de Jesús García Ramírez	

Académicos e investigadores de la
Universidad Nacional Autónoma de México

UNA DEMOCRACIA DE BAJOS RESULTADOS.	903
José Luis Benítez Lugo	

LÍMITES DEMOCRÁTICOS, EN MATERIA ELECTORAL, AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.	931
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández	

EL UTÓPICO ESTADO DE DERECHO. SEMINARIO INTERNACIONAL DEL COPUEX EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE 29 Y 30 NOV. 2016	957
Jorge Fernández Ruiz	

LÍMITES DEMOCRÁTICOS AL GOBIERNO DE LA MAYORÍA. A PROPÓSITO DE LA AMPLIACIÓN RETROACTIVA E INCONSTITUCIONAL DEL ENCARGO DE MAGISTRADOS ELECTORALES.	979
Imer B. Flores	

DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. UNA DEFENSA DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y DEMOCRÁTICOS DE MÉXICO	1003
Miguel Ángel Suárez Romero	
José Encarnación Alfaro Cázares	

¿LA DEMOCRACIA ESTÁ EN CRISIS?	1027
Armando Vicencio Álvarez	

Académicos e investigadores de otras universidades e instituciones
de educación superior de México y en España

LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES COMO LÍMITES DEMOCRÁTICOS AL PODER PÚBLICO. LA VISIÓN DE IGNACIO BURGOA SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.	1043
Ramón Gil Carreón Gallegos	

RELEVANCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN MATERIA ELECTORAL	1063
Emir López Badillo	

LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN DELITOS ELECTORALES EN MÉXICO. CONTEXTOS DE PREVENCIÓN GENERAL Y DEL DERECHO PENAL MÍNIMO EN ACTOS CONTRA UN DERECHO HUMANO DE PRIMERA GENERACIÓN	1081
Eduardo Lozano Tovar	

ANÁLISIS SOCIOLOGICO ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA EN UN PROCESO HISTÓRICO DEMOCRATIZADOR	1103
Laura Alejandra Ramírez Ortiz	

LA DEMOCRACIA COMO UN BIEN JURÍDICO TUTELADO DE LOS DELITOS ELECTORALES ..	1113
Osvaldo Ramírez Ortiz	

EL ENTRAMADO CONSTITUCIONAL Y LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS DE LAS DECISIONES DEL PODER PÚBLICO.	1137
Enrique Serrano Salazar	

Universidad Complutense de Madrid

VICISITUDES DEMOCRÁTICAS EN LA INTEGRACIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL	1153
Raúl Canosa Usera	

PROBLEMAS DEL GOBIERNO PARLAMENTARIO EN ESPAÑA	1157
Alfonso Fernández-Miranda Campoamor	

Universidad de Santiago de Compostela

ARGUMENTACIÓN Y PONDERACIÓN. EN TORNO A LAS TEORÍAS DE ARGUMENTACIÓN JURÍDICA	1181
Milagros Otero Parga	

DÉCIMA PARTE

EXPERTO INTERNACIONAL

VEINTE AÑOS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL EN MÉXICO (1996-2016). BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS DESDE EL ESCENARIO COMPARADO LATINOAMERICANO	1193
Raúl Ávila Ortiz	

EPILOGO	1219
Luis J. Molina Piñeiro	

ANEXO

CEREMONIA CONMEMORATIVA CON MOTIVO DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917	1225
Juan N. Silva Meza	

PRESENTACIÓN

La comunidad académica de juristas y científicos de la política ha sido convocada de manera permanente por el coordinador del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Carlos Humberto Reyes Díaz, así como por el director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Raúl Contreras Bustamante, para que participe activa y conscientemente en la consolidación del prestigio y en la divulgación de los conocimientos que la institución imparte. Atendiendo a este llamado, Luis J. Molina Piñeiro y Patricia Nava Muñoz, presidente y secretaria técnica del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A.C. (COPUEX) —inscrito de forma definitiva en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECyT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), con el número 2012/3311—, con sede en el Comité de Tutoría de Derecho Constitucional-Político-Electoral del Doctorado en Derecho de la UNAM, organizaron el XIX Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México de abril de 2016 a abril de 2017, con el tema: “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”, que integró 36 mesas redondas (108 horas), en las que participaron más de cien ponentes y asistieron más de 1,800 personas. Al público, integrado por estudiantes de posgrado y de estudios profesionales, así como por magistrados de tribunales electorales estatales, consejeros de institutos y organismos públicos electorales estatales y servidores públicos interesados en el tema, se le entregó constancia de asistencia con valor curricular. Los estudiantes de posgrado pueden hacerlas válidas en los términos de la normatividad que aplica la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM.

Este libro presenta las ponencias de 68 participantes, en ensayos, estudios o artículos acordes con los lineamientos comúnmente aceptados por los académicos y los científicos sociales. Obra que coedita la Coordinación de Estudios de Posgrado de la UNAM, a través de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, el COPUEX, el Tribunal Electoral del Estado de Durango (TEED) y la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR). El costo de la publicación fue cubierto gracias al apoyo entusiasta del TEED, a través de su magistrado presidente, Raúl Montoya Zamora, con el beneplácito de los magistrados electorales: María Magdalena Alanís Herrera y Javier Mier Mier; por el COPUEX, apoyado parcialmente por el Instituto Nacional Electoral (INE), gracias a las gestiones del consejero presidente de su Consejo General, Lorenzo Córdova, y del consejero electoral del Consejo General del INE,

Marco Antonio Baños Martínez, ambos miembros del COPUEX; y por la FEPADE-PGR, por su fiscal especializado Santiago Nieto Castillo, lo que permite que el libro se distribuya gratuitamente, contribuyendo al fortalecimiento de la cultura democrática representativa electoral.

Como antecedente, cabe mencionar que de 2001 a 2012 el COPUEX, la Facultad de Derecho de la UNAM y la Editorial Porrúa, con la responsabilidad académica y editorial de Luis J. Molina Piñeiro, publicaron 13 libros de la serie de Derecho Constitucional-Político, cuyos títulos y coautores se presentan a continuación:

1. *Política y derecho*. Luis J. Molina Piñeiro. Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2001.

2. *El derecho político en México en la segunda mitad del siglo XX*. Luis J. Molina Piñeiro (Compilador). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2001. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, José Dávalos Morales, Juan Luis González Alcántara, Francisco Venegas Trejo e Ignacio Burgoa Orihuela.

3. *¿Qué es la Constitución Mexicana, por qué y para qué reformarla?* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2002. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Sabino Bastidas, Jaime Cárdenas Gracia, Néstor de Buen Lozano, Amalia García, Luis Javier Garrido, Miguel Mora, Emilio Rabasa, Juan José Rodríguez Praz y Francisco Valdés Ugalde.

4. *El pensamiento filosófico-jurídico y político de Luis Recasens Siches*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2003. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Jorge Moreno Collado, Eduardo Luis Feher, Imer B. Flores, Víctor Manzanilla Shaffer, Elssy Núñez Carpizo, Carlos Rodríguez Manzanera, Javier Romo Michaud, María Elodia Robles Sotomayor y Yolanda Higareda.

5. *Visión jurídica de México en el siglo XX*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2004. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Néstor de Buen Lozano, José Dávalos Morales, Hori Robaina, Arcelia Quintana, Pedro Hernández Silva, Ernesto Gutiérrez y González, Fernando Flores García, Pedro Ojeda Paullada, César Jáuregui Robles, Jorge Moreno Collado, Raúl Carranca y Rivas, y Eduardo Luis Feher.

6. *Funciones del derecho en las democracias incipientes*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2005. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina

Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Carlos Arellano García, Juventino Castro y Castro, Néstor de Buen Lozano, Rosa María de la Peña García, Rubén Delgado Moya, Imer B. Flores, Juan Luis González Alcántara, María Elodia Robles, Javier Romo Michaud, Rolando Tamayo Salmorán y Luis Javier Garrido.

7. *Vicisitudes de la normalidad democrática electoral en México*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2006. Coautores: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Alejandro Romero Gudiño, María Teresa González Luna Corvera, Luis J. Molina Piñeiro, Alejandra Latapí, Carlos Chauran Arzate, Otto Granados Roldán, Raúl Ávila Ortiz, Francisco Parra Barbosa, Fernando Pérez Correa, Serafín Ortiz Ortiz, Germán Molina, José Zamora Grant, Raúl Ávila Ortiz, José R. Castelazo, Daniel Barceló, César Jáuregui y Mauro Miguel Reyes Zapata.

8. *Perspectivas de la democracia en México*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2007. Coautores: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arturo Núñez Jiménez, Alejandro Romero Gudiño, César Jáuregui Robles, María Teresa González Luna Corvera, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Armando Guadalupe Soto Flores, Alejandra Latapí, Manuel Carrillo Poblano, Raúl Cervantes Andrade, Carlos Chauran Arzate, Héctor Larios Córdova, Jorge Kristian Bernal Moreno, Alfredo Orellano Mollao, Víctor Cánovas Moreno, Lorenzo Córdova Vianello, Rosa María de la Peña, Otto Granados Roldán, Nguyen Huu Dong, Raúl Ávila Ortiz, Francisco Parra Barbosa, Fernando Pérez Correa, Liébana Sáenz, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz y Leopoldo Zárate Aguilar.

9. *Instituciones, actores y procesos democráticos en México 2007*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2008. Coautores: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, María Macarita Elizondo Gasperín, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arturo Núñez Jiménez, Alejandro Romero Gudiño, César Jáuregui Robles, José Luis Benítez Lugo, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, María Teresa González Luna Corvera, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Armando Guadalupe Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Alejandra Latapí, Raúl Cervantes Andrade, Rosa María de la Peña, Jesús Castillo Sandoval, Fernando Flores Trejo, Raúl Ávila Ortiz, Serafín Ortiz Ortiz y Francisco Venegas Trejo.

10. *¿Polarización en las expectativas democráticas de México 2008-2009?* Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2009. Coautores: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, María Macarita Elizondo Gasperín, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arely Gómez González, Arturo

Núñez Jiménez, Ruth Zavaleta Salgado, Marco Antonio Baños Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez, Alejandro Romero Gudiño, Flavio Galván Rivera, César Jáuregui Robles, Javier Arriaga Sánchez, J. Alberto Aguilar Inárritu, José Luis Benítez Lugo, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, María Teresa González Luna Corvera, Francisco Lizcano Fernández, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Armando Guadalupe Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Leonardo Valdés Zurita, Rodolfo Terrazas Salgado, Mariano Palacios Alcocer, Nicolás Pérez Sola, Melquiades Morales Flores, Gildardo Guerrero Torres, Alejandra Latapí, Dante Delgado Rannauro, Javier Arzuaga Magnoni y Miguel Ángel Presno Linera.

11. *Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2010. Coautores: Jorge Zermeño Infante, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, María Macarita Elizondo Gasperín, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Arely Gómez González, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Ricardo García Cervantes, Arturo Núñez Jiménez, María Elena Álvarez de Vicencio, Ruth Zavaleta Salgado, Marco Antonio Baños Martínez, Arturo Sánchez Gutiérrez, Mayarí Forno Oliva, Manuel Carrillo Poblano, Alejandro Romero Gudiño, Jesús Castillo Sandoval, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, Flavio Galván Rivera, Eduardo Arana Miraval, César Jáuregui Robles, Luis Carballo Balvanera, Julio César Vázquez-Mellado García, Juan Luis González Alcántara y Carrancá, Javier Arriaga Sánchez, Benjamín Guillermo Hill Mayoral, Justo Nava Negrete, Aminadab Rafael Pérez Franco, J. Alberto Aguilar Inárritu, Jesús Anlén López, José Luis Benítez Lugo, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, María Teresa González Luna Corvera, Francisco Lizcano Fernández, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Jaime Miguel Moreno Garavilla, Armando Guadalupe Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Manuel Hidalgo Trenado, Óscar Pérez de la Fuente, Luis Efrén Ríos Vega, Raúl Ávila Ortiz y Dong Huu Nguyen.

12. *¿Constitucionalizar democratiza? A 200 años de la Independencia Nacional y a 100 años de la Revolución Mexicana*. Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2011. Coautores: Manlio Fabio Casarín León, Luis Carballo Balvanera, María de los Ángeles Moreno Uriegas, María Elena Orantes López, Ricardo F. García Cervantes, Arturo Núñez Jiménez, Juventino V. Castro y Castro, Jesús Zambrano Grijalva, Jaime Cárdenas Gracia, Leonardo Valdés Zurita, Marco Antonio Baños Martínez, Ma. Macarita Elizondo Gasperín, Arturo Sánchez Gutiérrez, Margarita Moreno López, Manuel Carrillo Poblano, Alejandro Romero Gudiño, Jesús Castillo Sandoval, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, Roberto Duque Roquero, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Alejandro A. Poiré Romero, María Elena Álvarez de Vicencio, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Juan N. Silva Meza, César Jáuregui Robles, Julio César Vázquez-Mellado

García, Juan González Alcántara y Carrancá, Renate Marsiske, Luis J. Molina Piñero, Luis Raúl González Pérez, José Luis Benítez Lugo, Miguel Carbonell, Rubén Sánchez Gil, Néstor de Buen Lozano, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, Luis J. Molina Piñero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Mireille Roccatti, Armando Soto Flores, Jaime Hugo Talancón Escobedo, Francisco Venegas Trejo, J. Alberto Aguilar Iñárritu, Francisco Lizcano Fernández, Fernando Díaz Ortega, Rogerio Ramírez Gil, Eduardo Lozano Tovar, Raúl Ávila Ortiz, Luis Efrén Ríos Vega, Francisco Valdés Ugalde, Dong Huu Nguyen.

13. *La sucesión presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?* Luis J. Molina Piñero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (coordinadores). Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 1a. ed., 2012. Coautores: John M. Ackerman, J. Alberto Aguilar Iñárritu, María Elena Álvarez de Vicencio, Raúl Ávila Ortiz, Arminda Balbuena Cisneros, José Luis Benítez Lugo, Pedro Luis Benítez Vélez, Fernando Blumenkron Escobar, Julio Cabrera Dircio, Raúl Campos Martínez, Luis Carballo Balvanera, Manuel Carrillo Poblano, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Jesús Castillo Sandoval, Néstor de Buen Lozano, Fernando Díaz Ortega, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, María Macarita Elizondo Gasperín, Imer B. Flores, Luis Javier Garrido, Manuel González Oropeza, Carla A. Humprey Jordán, Francisco Lizcano Fernández, Eduardo Lozano Tovar, José Alejandro Luna Ramos, Luis Jorge Molina Piñero, Daniel Montero Zendejas, Jaime Miguel Moreno Garavilla, Margarita Moreno López, Salvador O. Nava Gomar, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Jorge Eduardo Pacheco Vargas, Francisco José Paoli Bolio, Óscar Pérez de la Fuente, Rogerio Ramírez Gil, Ernesto Ramos Mega, Mireille Roccatti, Alejandro Romero Gudiño, José Miguel Salcido Romero, Arturo Sánchez Gutiérrez, Ana Mireya Santos López, Juan N. Silva Meza, Armando Soto Flores, Miguel Ángel Suárez Romero, Leonardo Valdés Zurita, José Luis Vargas Valdez, Julio César Vázquez-Mellado García y Armando Vicencio Álvarez.

El libro 14 de la serie fue publicado en 2013, coeditado por la Facultad de Derecho de la UNAM, el COPUEX y el Instituto Electoral del Estado de México, instituto que financió su publicación, gracias al apoyo entusiasta de su consejero presidente y reconocido catedrático de la UNAM, José Castillo Sandoval, con la responsabilidad académica y editorial de Luis J. Molina Piñero. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente a instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título del libro y sus coautores se describen a continuación:

14. *Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México?* Luis J. Molina Piñero, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y María Leoba Castañeda Rivas (coordinadores). Coautores: J. Alberto Aguilar Iñárritu, Alberto Alonso Criollo, María Elena Álvarez de Vicencio, Raúl Ávila Ortiz, Arminda Balbuena Cisneros, Marco Antonio Baños Martínez, José Luis

Benítez Lugo, Julio Cabrera Dircio, Luis Carballo Balvanera, Bruno Refugio Carrillo Medina, Francisco Casanova Álvarez, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Jesús Castillo Sandoval, Lorenzo Córdova Vianello, José Gabriel de la Paz Sosa, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, Alejandro Carlos Espinosa, Yessica Esquivel Alonso, Imer B. Flores, Augusto Hernández Becerra, Roberto Herrera Hernández, Carla A. Humprey Jordan, Dong Huu Nguyen, Eduardo Lozano Tovar, Alejandro Luna Ramos, Alejandro Medina Pérez, José Guillermo Meza García, Luis Jorge Molina Piñeiro, Daniel Montero Zendejas, Raúl Montoya Zamora, Jesús Alberto Muñetón Galaviz, Justo Nava Negrete, Jorge Eduardo Pacheco Vargas, Carlos Alberto Puig Hernández, Francisco Javier Ramírez Acuña, Francisco Reveles Vázquez, Alejandro Romero Gudiño, Daniel Ruiz Morales, José Miguel Salcido Romero, José Sánchez Fabián, Arturo Sánchez Gutiérrez, Pablo Sánchez Gutiérrez, Ana Mireya Santos López, Armando Soto Flores, Mónica Aralí Soto Fregoso, Miguel Ángel Suárez Romero, Eduardo Torres Espinosa, Ignacio Torres Muro, Leonardo Valdés Zurita y Armando Vicencio Álvarez.

El libro 15 de la serie, publicado en 2014, fue coeditado por la Facultad de Derecho de la UNAM, el COPUEX y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; Tribunal que financió su publicación, gracias al apoyo entusiasta de su magistrada presidenta, María de Jesús García Ramírez, con la responsabilidad académica y editorial de Luis J. Molina Piñeiro. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente a instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título del libro y sus coautores se describen a continuación:

15. *Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! o ¿centralista?* Luis J. Molina Piñeiro, María Leoba Castañeda Rivas y María de Jesús García Ramírez (Coordinadores). Coautores: María Elena Álvarez de Vicencio, José Lorenzo Álvarez Montero, Mireya Arteaga Dirzo, Raúl Ávila Ortiz, Arminda Balbuena Cisneros, Marco Antonio Baños Martínez, José Barragán Barragán, Elías Barud Estrada, José Luis Benítez Lugo, Julio Cabrera Dircio, Luis Carballo Balvanera, Sol Cárdenas Arguedas, Ramón Gil Carreón Gallegos, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Jesús Castillo Sandoval, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, Imer B. Flores, María de Jesús García Ramírez, Alejandro Habib Nicolás, Augusto Hernández Becerra, Eduardo Lozano Tovar, Luis Jorge Molina Piñeiro, Raúl Montoya Zamora, Erick Alejandro Muñoz Lozano, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Mario Ernesto Pfeiffer Islas, Carlos Alberto Puig Hernández, Francisco Reveles Vázquez, Jesús Alfredo Reyes Santaella, Alejandro Romero Gudiño, Arturo Sánchez Gutiérrez, Juan Manuel Sánchez Macías, Pablo Santolaya, Armando Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Carolina Viveros García.

El libro 16 de la serie, publicado en 2016, fue coeditado por la Facultad de Derecho de la UNAM, el COPUEX, el Instituto Morelense de Acceso a la Información Pública y Estadística y el Tribunal Electoral del Estado de Durango gracias al apoyo entusiasta de los titulares de dichas instituciones: Víctor Manuel Díaz Vázquez y

Raúl Montoya Zamora, respectivamente, con la responsabilidad académica y editorial de Luis J. Molina Piñeiro, presidente del COPUEX. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente a instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título del libro y sus coautores se describen a continuación:

16. *Sobre el nuevo federalismo electoral en México*. Luis J. Molina Piñeiro, María Leoba Castañeda Rivas, Raúl Montoya Zamora y Víctor Manuel Díaz Vázquez (coordinadores). Coautores: José Antonio Abel Aguilar Sánchez, María Elena Álvarez de Vicencio, José Lorenzo Álvarez Montero, Mireya Arteaga Dirzo, Raúl Ávila Ortiz, Hertino Avilés Albavera, José Francisco Báez Corona, Arminda Balbuena Cisneros, Marco Antonio Baños Martínez, José Barragán Barragán, Elías Barud Estrada, José Luis Benítez Lugo, Julio Cabrera Dircio, Rosa María Cano Melgoza, Luis Carballo Balvanera, Sol Cárdenas Arguedas, Ramón Gil Carreón Gallegos, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Jesús Castillo Sandoval, Lorenzo Córdova Vianello, Víctor Manuel Díaz Vázquez, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, José Antonio Estrada Marín, Imer B. Flores, Socorro Roxana García Moreno, María de Jesús García Ramírez, César Giles Navarro, Marcela González Duarte, Alejandro Habib Nicolás, Augusto Hernández Becerra, María del Pilar Hernández, Héctor Larios Córdova, Emir López Badillo, Eduardo Lozano Tovar, Marcos Rosendo medina Filigrana, Javier Mier Mier, Luis Jorge Molina Piñeiro, Raúl Montoya Zamora, Jorge Morales Barud, Margarita Moreno López, Erick Alejandro Muñoz Lozano, Salvador O. Nava Gomar, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Filiberto Otero Salas, Mario Ernesto Pfeiffer Islas, Carlos Alberto Puig Hernández, Sabrina Ragone, Francisco Reveles Vázquez, Jesús Alfredo Reyes Santaella, Gabriela Rodríguez Rojas, Eduardo Rojas Vega, Alejandro Romero Gudiño, Daniel Ruiz Morales, Arturo Sánchez Gutiérrez, Juan Manuel Sánchez Macías, Pablo Santolaya, Carla Elena Solís Echegoyen, Armando Soto Flores, Mónica Aralí Soto Fregoso, Abraham Valderrábano Fajardo, Tania Vásquez Muñoz, Alfonso Villagómez León, Carolina Viveros García, César Lorenzo Wong Meraz, Jesús Zambrano Grijalva y Ruth Zavaleta Salgado.

El libro 17 de la serie, publicado en 2016, fue coeditado por la Facultad de Derecho de la UNAM, el COPUEX, el Instituto Electoral de Michoacán (IEM), el Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP) y la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR), gracias al apoyo entusiasta y económico de los titulares de dichas instituciones: Ramón Hernández Reyes, Jacinto Herrera Serrallonga y Santiago Nieto Castillo, con la responsabilidad académica y editorial de Luis J. Molina Piñeiro, presidente del COPUEX. El tiraje fue de 1,000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente a instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título del libro y sus coautores se describen a continuación:

17. *Democracia Electoral rijosa y litigiosa en México: Un caso, la paridad de género*. Luis J. Molina Piñeiro, María Leoba Castañeda Rivas, Ramón Hernández Reyes, Jacinto Herrera Serrallonga y Santiago Nieto Castillo (coordinadores).

Coautores: José Antonio Abel Aguilar Sánchez, José Carlos Aguirre Salgado, María Hortensia Alvarado Cisneros, María Elena Álvarez de Vicencio, José Lorenzo Álvarez Montero, Ignacio Álvarez Rodríguez, Mireya Arteaga Dirzo, Raúl Ávila Ortiz, Gerardo Rafael Arzola Silva, Raúl Ávila Ortiz, Hertino Avilés Albavera, Claudia Barbosa Rodríguez, Eva Barrientos Zepeda, José Francisco Báez Corona, José Luis Benítez Lugo, Sol Cárdenas Arguedas, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Jesús Castillo Sandoval, Lorenzo Córdova Vianello, Manuel Alberto Cruz Martínez, Ignacio Cruz Puga, Víctor Manuel Díaz Vázquez, Jacobo Alejandro Domínguez Gudini, Luis Espíndola, Adriana M. Favela Herrera, Morales, Imer B. Flores, Socorro Roxana García Moreno, María de Jesús García Ramírez, Araceli García Rico, Jaime Antonio Gómez Mandujano, César Augusto Hernández Becerra, María del Pilar Hernández, Ramón Hernández Reyes, Jacinto Herrera Serrallonga, Francisco Hurtado Delgado, Ignacio Hurtado Gómez, Ana Isabel León Trueba, Santiago López Acosta, Emir López Badillo, Eduardo Lozano Tovar, Francisco Javier Mena Corona, Marco tulio Miranda Hernández, Luis Jorge Molina Piñeiro, Raúl Montoya Zamora, Carlos Alberto Puig Hernández, Osvaldo Ramírez Ortiz, Francisco Reveles Vázquez, Alejandro Romero Gudiño, Arturo Sánchez Gutiérrez, Juan Manuel Sánchez Macías, Javier Santiago Castillo, Armando Soto Flores, Mónica Aralí Soto Fregoso, Eduardo Manuel Trujillo Trujillo, Everardo Vargas Jiménez, Tania Celina Vásquez Muñoz, Julio César Vázquez-Mellado García, Armando Vicencio Álvarez, Alfonso Villagómez León, Horacio Vives Segl, César Lorenzo Wong Meraz, Oliva Zamudio Guzmán y Ruth Zavaleta Salgado.

En marzo de 2016, en la asamblea extraordinaria del COPUEX, a la que se invitó a los coautores más asiduos en los libros de la serie mencionada, a los coordinadores y autoridades de instituciones participantes, especialmente a los presidentes de tribunales e institutos electorales de la República Mexicana, se determinó que en el curso 2016 se estudiará y analizará el tema: “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”. En ella se acordó dedicar la publicación del libro al brillante jurista y vicepresidente del COPUEX, Ricardo Franco Guzmán, por sus 62 años de trayectoria académica y vida profesional, por ello incluimos las palabras que la C. Procuradora General de la República, maestra Arely Gómez González, pronunció en la inauguración de la Biblioteca “Ricardo Franco Guzmán” de la Fiscalía Especializada para la Atención a los Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, en 2016, con las que emotivamente resalta y describe al ilustre catedrático:

Estimado doctor Ricardo Franco Guzmán, muchas gracias por reunimos hoy. Sé que más de uno de quienes están aquí han decidido dedicar su vida a proteger las leyes y el Estado democrático, aportando sus valiosas reflexiones y enseñanzas.

Este evento constituye un reconocimiento mínimo pero necesario para celebrar el gran aporte que ha brindado a nuestro país y a sus ciudadanos.

Vivimos en la era de la comunicación. El acelerado desarrollo tecnológico ha disminuido las distancias entre países, culturas y personas. Al mismo tiempo se ha favorecido el acceso a la información y el aprendizaje individual.

En este contexto, es fácil caer en la tentación de dar prioridad a fuentes de información digitales. Pensar que sólo éstas empoderan a las y los ciudadanos para discutir los aciertos, carencias, fortalezas y prospectivas de sus sociedades.

No obstante, estoy convencida de que Umberto Eco tenía razón en insistir que nada acabará con los libros. Las bibliotecas continuarán siendo una puerta de acceso al conocimiento, a la educación y a la cultura.

Sobre todo, seguirán fungiendo como un espacio de intercambio de puntos de vista de vital importancia para el funcionamiento de la democracia, así como la arena de discusión y diálogo, que requieren la participación ciudadana y el desarrollo de funcionarios con vocación de servicio público.

La biblioteca que inauguramos hoy es un espacio de ideas. Y, más allá de ello, es un espacio en el que dichas ideas encontrarán a personas comprometidas con sus comunidades y que plasmarán pensamientos cada vez mejores, cada vez más sofisticados y cada vez más justos, siempre útiles para la realidad compleja que los rodea.

Es cierto, hemos experimentado una reconfiguración del mundo y de las relaciones entre quienes lo habitamos, que nos ha llevado a repensar conceptos que en otros tiempos dominaban la dinámica global.

La noción de frontera ha quedado rebasada, los distintos ámbitos del conocimiento se encuentran cada vez más entrelazados. Nuestra realidad demanda cada vez mayor especialización.

Ése es el reto al que se enfrentó el sistema jurídico mexicano, en particular la procuración de justicia, en la investigación de conductas ilícitas cometidas en el contexto electoral.

El alto grado de tecnificación que demandan la materia electoral y la materia penal son correspondientes al grado de profesionalización que exige la investigación de los delitos que atentan contra los derechos de participación política de la ciudadanía.

Por ello, habilitar este espacio donde el conocimiento en ambas materias se concentra se traduce en una herramienta útil para que la sociedad conozca y ejerza sus derechos.

Es el compromiso con el permanente fomento del aprendizaje lo que ha impulsado a la Procuraduría General de la República a inaugurar esta biblioteca y, más aún, a darle el nombre de quien fuera su primer titular, a más de 30 años de su creación.

En efecto, fue en 1994, año de elecciones presidenciales, cuando el doctor Franco Guzmán tuvo el encargo de dirigir la entonces recién creada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Éste fue una de las múltiples encomiendas del doctor Franco, cumplidas para engrandecer el estudio y cumplimiento de las leyes.

La trayectoria de más de 60 años del profesor Franco Guzmán se distingue por el deber asumido con sus alumnas y alumnos de transmitir conocimiento y formar operadores jurídicos dispuestos a servir a México.

Sus aportes a la investigación y desarrollo de las ciencias jurídicas ya han quedado registrados en la historia para beneficio de nosotros y de las futuras generaciones.

La justicia mexicana y la Procuraduría General de la República, en particular, se han fortalecido con su trabajo. Por ello, en el año 2000 se unió a la familia del Instituto Nacional de Ciencias Penales al recibir un Doctorado *Honoris Causa*, en ocasión de los festejos con motivo del centenario de la procuraduría que me honra dirigir.

Ahora, con orgullo y admiración, vemos cómo continúa su legado.

La Biblioteca “Ricardo Franco Guzmán” es la primera en su tipo en México, especializada en materia de delitos electorales; cuenta con un acervo inicial de más de 10 mil ejemplares, entre los que se encuentran: libros, revistas, publicaciones periódicas, monografías, folletos y audiovisuales.

Entre las principales funciones de la biblioteca está la de brindar servicios de consulta y préstamo, impulsar acuerdos de servicios interbibliotecarios y establecer canales de comunicación con bibliotecas de organismos e instituciones públicas y privadas.

Adicionalmente se promueven las donaciones e intercambio de información para la actualización del acervo documental, así como recopilar y sistematizar opiniones, estudios y proyectos de procuración de justicia en materia electoral.

La Biblioteca “Ricardo Franco Guzmán” busca acercar a sus usuarios el conocimiento, la difusión y divulgación de la materia penal electoral, con el objeto de crear una cultura de conocimiento, prevención y participación en dicha especialidad.

Es importante señalar que el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, ha establecido como uno de sus objetivos ampliar el acceso a la cultura, como un medio para la formación integral de la ciudadanía. Además, ha destacado que el libre acceso a la información científica representa una ampliación de los derechos humanos de todos los mexicanos.

Iniciativas como ésta aseguran que las y los ciudadanos cuenten con las herramientas necesarias para ejercer sus derechos; para que conozcan, estudien y contribuyan al perfeccionamiento del marco normativo mexicano.

Esto no es ajeno a una procuración de justicia eficaz y eficiente, tal como la que la institución a mi cargo se ha propuesto cumplir sin pausas ni concesiones.

La profesionalización y estudio de sus servidores públicos, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son pilares imprescindibles para alcanzar este proyecto.

Con esta acción velamos por que la materia penal electoral sea una prioridad en el proceso que se avecina.

Se trata de un eslabón importante en la cadena de la innovación del conocimiento que, además, actuará como instrumento de cohesión social, participación ciudadana y desarrollo cultural al servicio de la procuración de la justicia en nuestro país.

La razón de ser de una biblioteca es el usuario final y el aprendizaje de nuevas generaciones de juristas.

Las puertas de la Biblioteca “Ricardo Franco Guzmán” están abiertas y su acervo a su disposición.

Los esfuerzos institucionales y académicos se centraron en el programa de mesas redondas que a continuación se describe, en el cual la presentación académica de los temas estuvo a cargo de Luis J. Molina Piñeiro; Patricia Nava Muñoz se encargó de moderar.

Descripción de las actividades académicas realizadas por el COPUEX del 28 de abril al 9 de diciembre de 2016:

La Mesa Redonda Uno de apertura del curso, promovida por el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Durango (TEED), Raúl Montoya Zamora, y por el director de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED), Jesús Alfredo Reyes Santaella, se

llevó a cabo el 28 de abril de 2016 en el Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED. Participaron como ponentes: Marco Antonio Baños Martínez, consejero electoral del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) y miembro del COPUEX; Raúl Montoya Zamora, magistrado presidente del TEED y miembro del COPUEX; Ramón Gil Carreón Gallegos, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED; Carlos Alberto Tobar Galicia, director de consignaciones en la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR).

La Mesa Redonda Dos, promovidas por el magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua (TEECH), César Lorenzo Wong Meras, se llevó a cabo el 6 de mayo de 2016 en la sala “Eduardo García Máynez”, del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ), donde participaron como ponentes: Ricardo Duarte Jacques, rector de la UACJ; Imer B. Flores, profesor de la Facultad de Derecho y de su División de Estudios Posgrado e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del COPUEX; Julio César Bonilla Gutiérrez, coordinador de Análisis Técnico Jurídico y Prospectiva de la FEPADE-PGR; y César Lorenzo Wong Meras.

Las mesas redondas Tres y Cuatro, promovidas por el consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Michoacán y presidente de la Asociación de Presidentes y Presidentas de Institutos y Consejos Electorales de las Entidades Federativas, A.C. (APPICEEF), Ramón Hernández Reyes, se llevaron a cabo el 27 de mayo de 2016 en el Patio Central del H. Congreso del estado de Michoacán, participando como ponente con una conferencia magistral el consejero electoral del Consejo General del INE y miembro del COPUEX, Marco Antonio Baños Martínez. Después se hizo entrega de un reconocimiento al Dr. Luis J. Molina Piñeiro, quien ostenta el “Reconocimiento Catedrático UNAM Nivel II”, incorporado al PRIDE Nivel D, miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel II y presidente del COPUEX, por sus 51 años de trayectoria docente y la coordinación y responsabilidad académica de 20 libros publicados por la Facultad de Derecho de la UNAM. En la siguiente mesa redonda se realizó la presentación del libro: *Monitor democrático 2016. Democracia electoral rijosa y litigiosa en México: un caso la paridad de género*, participando como expositores: Luis J. Molina Piñeiro, Santiago Nieto Castillo, fiscal especializado para la Atención a Delitos Electorales de la PGR, Jacinto Herrera Serrallonga, consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP) y Ramón Hernández Reyes.

La Mesa Redonda Cinco, promovida por el magistrado presidente de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Juan Manuel Sánchez Macías, se realizó el 28 de junio de 2016 en el Salón de Plenos de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, participando como ponentes: Tania Celsina Vásquez Muñoz, consejera electoral del OPLE Veracruz, en representación del Consejero Electoral del Consejo General del INE, Marco Antonio Baños Martínez; José Lorenzo Álvarez Montero, ex magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad

de Veracruz (IIJ-UV); René Oliveros Ruiz, integrante del Tribunal Electoral de Veracruz; Cedma González Andrade, investigadora del IIJ-UV, en representación de Petra Armenta Rodríguez, directora del IIJ-UV; y Juan Manuel Sánchez Macías.

Las Mesas Redondas Seis y Siete fueron promovidas por el consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP), Jacinto Herrera Serrallonga, realizándose el 12 de agosto de 2016 en el Paraninfo del edificio Carolino de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, donde se realizó la presentación del libro: Monitor democrático 2016. *Democracia electoral rijosa y litigiosa en México: un caso, la paridad de género*, participando como expositores en las dos mesas redondas: Jacinto Herrera Serrallonga; Luis J. Molina Piñeiro; Santiago Nieto Castillo, fiscal especializado para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR); Ramón Hernández Reyes, consejero presidente del IEM y presidente de la APPICEEF; Claudia Barbosa Rodríguez, consejera electoral del IEEP; Manuel Alberto Cruz Martínez, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo y coordinador de la Zona Sur de la Asociación de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana A. C. (ASTERM); y Arturo Sánchez Gutiérrez, consejero electoral del Consejo General del INE y miembro del COPUEX. El evento académico finalizó con la entrega de un reconocimiento al Dr. Luis J. Molina Piñeiro por sus labores como coordinador y responsable académico de XXII cursos anuales de apoyo al Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, que se han materializado en 20 libros colectivos de temas de Derecho Constitucional-Político aplicado a México sobre: democracia representativa electoral y Estado de Derecho.

La Mesa Redonda Ocho fue promovida por Mónica Rossana Zárate Apak, directora de la Casa de la Cultura Jurídica de Oaxaca de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; se realizó el 19 de agosto de 2016 en la sede de la Casa de la Cultura Jurídica de Oaxaca, participando como ponentes: Jorge Osbaldo Zúñiga Cárdenas, encargado de eventos de la Casa de la Cultura Jurídica de Oaxaca; Laura Berenice Sámano Ríos, subdirectora de Consulta Previa de la FEPADE-PGR; y Gustavo Meixueiro Nájera, consejero presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

La Mesa Redonda Nueve se llevó a cabo el 23 de agosto de 2016 en el Auditorio “Eduardo García Máynez”, de la Facultad de Derecho de la UNAM, participando como ponentes: Carlos Humberto Reyes Díaz, coordinador de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM; Lorenzo Córdova Vianello, consejero presidente del Consejo General del INE y miembro fundador del COPUEX; Jacinto Herrera Serrallonga, consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP); Juan Manuel Sánchez Macías, magistrado presidente de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Hertino Avilés Albavera, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y presidente de la Asociación de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana (ASTERM); y Javier Humberto Domínguez Aguilar, director general adjunto de Averiguaciones Previas de la FEPADE-PGR. En este evento académico se hizo entrega

de un Reconocimiento al Prof. Dr. Luis J. Molina Piñeiro por sus labores como coordinador y responsable académico de XXII cursos anuales de apoyo al Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, que se han materializado en 20 libros colectivos publicados por la UNAM de temas en Derecho Constitucional-Político aplicado a México sobre: democracia representativa electoral y Estado de Derecho.

La Mesa Redonda Diez, promovida por el consejero electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Javier Garza y Garza y por el director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), Gerardo Tamez González, celebrada el 9 de septiembre de 2016 en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL, participando como ponentes: Arturo Estrada Camargo, “Profesor Emérito”, exdirector de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL (1987-1994) y subsecretario de Educación Media-Superior en el estado de Nuevo León; José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, exmagistrado presidente del TEPJF y vicepresidente del COPUEX; y Javier Humberto Domínguez Aguilar, director general adjunto de Averiguaciones Previas de la FEPADE-PGR.

Las mesas redondas Once y Doce fueron promovidas por el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (TEEH), Manuel Alberto Cruz Martínez, conjuntamente con la consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH), Guillermina Vázquez Benítez, y el director de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle Pachuca, Emir López Badillo, celebradas el 23 de septiembre de 2016 en el Auditorio de la Facultad de Derecho de la Salle Pachuca, participando como ponentes: Emir López Badillo, director de la Facultad de Derecho de La Universidad La Salle Pachuca; Marco Antonio Baños Martínez, consejero electoral del Consejo General del INE y miembro del COPUEX; Enrique Serrano Salazar, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle Pachuca; Ricardo César González Baños, en representación del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo; Salvador Domingo Franco Assad, consejero electoral del IEEH; e Iván Huesca Licona, coordinador de asesores de la FEPADE-PGR.

La Mesa Redonda Trece se realizó el 27 de septiembre de 2016 en el Auditorio “Eduardo García Máynez”, de la Facultad de Derecho de la UNAM, participando como ponentes: María del Socorro Marquina Sánchez, secretaria Académica de la Facultad de Derecho de la UNAM; Adriana M. Favela Herrera, consejera electoral del Consejo General del INE; Gabriela Nieto Castillo, magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro; María de Jesús García Ramírez, consejera del Consejo de Coordinación para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado de Michoacán de Ocampo; Armando Vicencio Álvarez, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del COPUEX; y Javier Humberto Domínguez Aguilar, director general adjunto de Averiguaciones Previas de la FEPADE-PGR.

En las mesas redondas Catorce y Quince realizadas el 4 de octubre de 2016 en el Auditorio “Antonio Martínez Báez”, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, se trabajó el tema: “Vicisitudes democráticas

en la integración del gobierno en España”, gracias a la participación como ponentes de dos profesores españoles de la Universidad Complutense de Madrid (UCM): Alfonso Fernández Miranda-Campoamor, director del Instituto de Derecho Parlamentario y Raúl Leopoldo Canosa Usera, exdecano de la Facultad de Derecho y vocal de la Junta Electoral Central de España. En dicho evento académico nos acompañó el jefe de la División de Estudios de Posgrado, Armando Soto Flores, en representación del director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Raúl Juan Contreras Bustamante. Participó también como ponente y exalumno de la Facultad de Derecho de la UCM, Salvador O. Nava Gomar, magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como comentarista participaron: Luis J. Molina Piñeiro, profesor del posgrado en Derecho de la UNAM y presidente del COPUEX; Imer B. Flores, profesor del posgrado en Derecho de la UNAM e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del COPUEX; Fernando Ojesto Martínez Manzur, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del COPUEX; Miguel Ángel Suárez Romero, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del COPUEX; y Julio César Bonilla Gutiérrez, coordinador de Análisis Técnico Jurídico y Prospectiva de la FEPADE-PGR.

Con la participación de los ponentes españoles, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor y Raúl Leopoldo Canosa Usera, se realizó la Mesa Redonda Dieciséis el 6 de octubre de 2016 en la Sala de Protocolo del edificio C de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; siendo comentaristas: Luis J. Molina Piñeiro, Catedrático de la UNAM y presidente del COPUEX; Francisco Martínez Neri, presidente de la Junta de Coordinación Política del Partido de la Revolución Democrática (PRD); César Camacho Quiroz, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Sadot Sánchez Carreño, director del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; con la presencia de Julio César Bonilla Gutiérrez, coordinador de Análisis Técnico Jurídico y Prospectiva de la FEPADE-PGR.

Las mesas redondas Diecisiete y Dieciocho, promovidas por el director de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT), Oswaldo Ramírez Ortiz, institución que patrocinó parcialmente la estancia en el estado de Tlaxcala de los profesores españoles, se realizaron en el auditorio de dicha facultad el 7 de octubre, con la presencia del coordinador de la División de Ciencias Sociales y Administrativas de la UAT en representación del rector de la UAT, Rubén Reyes Córdoba; participando como ponentes en la primera mesa redonda los profesores españoles Fernández Miranda-Campoamor y Canosa Usera, con el tema: “Vicisitudes democráticas en la integración del gobierno en España”, participando como comentaristas: Luis J. Molina Piñeiro, profesor del posgrado en Derecho de la UNAM y presidente del COPUEX e Imer B. Flores, profesor del posgrado en Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y miembro del COPUEX. En la siguiente mesa redonda se retomó el tema: “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”, participaron como ponentes: Alejandra Ramírez

Ortiz, catedrática de la UAT; María Isabel Piedras Martínez, consejera presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones; Sandra Yáñez Gómez, asesora del Consejero Electoral del INE, Marco Antonio Baños Martínez; Diana Talavera Flores, directora de Vinculación con Órganos Electorales y Organismos de la Sociedad Civil de la FEPADE-PGR; y José Miguel Salcido Romero, exmagistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua y miembro del COPUEX.

La Mesa Redonda Diecinueve se llevó a cabo el 11 de octubre de 2016 en el Auditorio “Eduardo García Máynez”, de la Facultad de Derecho de la UNAM, participando como ponentes: Raúl Montoya Zamora, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Durango; César Lorenzo Wong Meraz, magistrado presidente del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua; Manuel Alberto Cruz Martínez, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo; y Salvador Domingo Franco Assad, consejero electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.

Las mesas redondas Veinte y Veintiuno, promovidas por Libia Dennise García Muñoz Ledo, presidenta de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Guanajuato, se llevaron a cabo el 14 de octubre de 2016 en el Salón de Usos Múltiples de la Casa Legislativa Guanajuatense. En la apertura del evento participaron: Luis J. Molina Piñeiro, quien ostenta el “Reconocimiento Catedrático UNAM Nivel II” y presidente del COPUEX; el presidente del Consejo del Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato, Mario Alberto Morales Reynoso (IACIP); y la presidenta del Congreso del estado, Arcelia María González González. En las dos mesas redondas participaron como ponentes: Jaime Juárez Jasso, vocal ejecutivo de la Junta Local en el estado de Guanajuato del Instituto Nacional Electoral; Libia Dennise García Muñoz Ledo, presidenta de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del estado de Guanajuato; Santiago López Acosta, catedrático de la Universidad de Guanajuato, consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y miembro del COPUEX; Fernando Barrientos del Monte, catedrático e investigador de la Universidad de Guanajuato y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; moderando la primera mesa: Plinio Manuel Martínez Tafolla, director del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LXIII Legislatura del Congreso del estado de Guanajuato; Ramón Hernández Reyes, consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Michoacán y presidente de la APPICEEF y miembro del COPUEX; Gerardo Rafael Arzola Silva, magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, en representación del magistrado presidente Ignacio Cruz Puga; Juan Antonio Méndez Rodríguez, presidente de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso del estado de Guanajuato; J. Jesús Badillo Lara, catedrático de la Universidad del Estado de Guanajuato y expresidente del Instituto Electoral el Estado de Guanajuato; y Mario Alberto Morales Reynoso, presidente del Consejo del IACIP.

Las mesas redondas Veintidós y Veintitrés, promovidas por el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM), Francisco Hurtado Delgado, la consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y

de Participación Ciudadana (IMPEPAC), Ana Isabel León Trueba; y Mireya Arteaga Dirzo, comisionada presidenta del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE), realizadas el 20 de octubre de 2016 en el Auditorio de la Biblioteca Central de la Universidad Autónoma de Morelos, participando como ponentes: Ana Isabel León Trueba; Hertino Avilés Albavera, magistrado del TEEM y presidente de la Asociación de Presidentes de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana (ASTERM); Francisco Hurtado Delgado; Sandra Yáñez Gómez, asesora del consejero electoral del Consejo General del INE; Marco Antonio Baños Martínez; Carlos Alberto Puig Hernández, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos; Xitlalli Gómez Terán, consejera electoral del IMPEPAC; Francisco Javier Mena Corona, comisionado de la Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en el Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX) y coordinador de la Región Centro del Sistema Nacional de Transparencia; Mucio Israel Hernández Guerrero, comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal; Daniel Díaz Cuevas, secretario técnico de la FEPADE-PGR; y Mireya Arteaga Dirzo.

Las mesas redondas Veinticuatro, Veinticinco y Veintiséis fueron promovidas por el consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Mario Velázquez Miranda, con la coordinación entusiasta del consejero electoral Carlos A. González Martínez, realizadas el 24 de octubre de 2016 en el Salón de Usos Múltiples del IEDF; participaron como ponentes: Giancarlo Giordano Garibay, asesor del consejero electoral del Consejo General del INE y miembro del COPUEX; Arturo Sánchez Gutiérrez; Armando Hernández Cruz, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal; Carlos A. González Martínez, consejero electoral del Consejo General del IEDF; Diana Talavera Flores, directora de Vinculación con Órganos Electorales y Organismos de la Sociedad Civil de la FEPADE-PGR; Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, investigador invitado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del COPUEX; moderando la primera mesa: Armando Vicencio Álvarez, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del COPUEX; Diego Orlando Garrido López, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del IEDF; René Muñoz Vázquez, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del IEDF; Roberto López Suárez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del IEDF; Ernesto Villarreal Cantú, representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del IEDF; Zuly Fera Valencia, representante propietaria del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del IEDF. En la siguiente mesa participaron como ponentes: Armando de Jesús Levy Aguirre, representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano ante el Consejo General del IEDF; Herandeny Sánchez Saucedo, representante propietaria del Partido Nueva Alianza ante el Consejo General del IEDF; Inocencio J. Hernández Hernández, representante propietario del Partido Encuentro Social ante el Consejo General del IEDF; René Cervera Galán, representante suplente del Partido Humanista del Distrito Federal ante

el Consejo General del IEDF; Froylán Yescas Cedillo, representante propietario del Partido Morena ante el Consejo General del IEDF; moderando la mesa: Pablo Lezama Barreda, consejero electoral del Consejo General del IEDF.

La Mesa Redonda Veintisiete estuvo promovida por la magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), María Eugenia del Valle Pérez, realizada el 28 de octubre de 2016 en el Salón de Plenos de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF; participaron como ponentes: Rutha Zavaleta Zalgado, profesora del posgrado en Derecho de la UNAM y miembro del COPUEX; Everardo Vargas Jiménez, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco; Luis Espíndola Morales, director general adjunto de Dictámenes y Servicios Legales de la FEPADE-PGR.

La Mesa Redonda Veintiocho, promovida por el consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), Pedro Zamudio Godínez, realizada el 23 de noviembre de 2016 en el Centro de Formación y Documentación Electoral del IEEM, tuvo como ponentes: Hugo López Díaz, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de México; Pedro Zamudio Godínez, consejero presidente del IEEM; Sandra Yáñez, asesora del consejero electoral del Consejo General del INE; Marco Antonio Baños Martínez; y José Antonio Licea Cadena, asesor de Comunicación Social de la FEPADE-PGR; moderaron la mesa: Ranulfo Igor Vivero Ávila, director del Centro de Formación y Documentación Electoral del IEEM.

Las mesas redondas Veintinueve, Treinta, Treinta y Uno, Treinta y Dos, Treinta y Tres y Treinta y Cuatro, que convertidas en sesiones se integraron al Seminario Internacional intensivo que se realiza dentro de este curso, que se llevó a cabo el 29 y 30 de noviembre de 2016 en la Sala de Juntas de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), en la ciudad de Madrid, España, fueron promovidas y coordinadas por Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, director del Instituto de Derecho Parlamentario (IDP) de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y por Javier García Roca, director del Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UCM, destacando y agradeciendo el apoyo y hospitalidad del decano de la Facultad de Derecho de la UCM, Ricardo Alonso García. Es importante mencionar que se acordó con las autoridades académicas mencionadas y coordinadoras del seminario internacional, y el presidente del COPUEX y responsable del seminario, Luis J. Molina Piñeiro, continuar con la organización de nuestro seminario internacional anualmente.

En las sesiones de apertura y clausura participaron, por la Universidad Complutense de Madrid: Ricardo Alonso García, decano de la Facultad de Derecho; Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, director del IDP; y Javier García Roca, director del Departamento de Derecho Constitucional; por la UNAM, Cristina Meyer representante en España; y por el COPUEX, Luis J. Molina Piñeiro.

En las seis sesiones participaron como ponentes: Jorge Fernández Ruiz, profesor de la Facultad de Derecho y coordinador del área de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Raúl Montoya Zamora, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Durango; José Lorenzo

Álvarez Montero, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y exmagistrado del Tribunal Electoral de Veracruz; Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del COPUEX; Laura Elena Álvarez Márquez, asistente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; Eduardo Lozano Tovar, profesor del posgrado en Derecho de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y miembro del COPUEX; Sandra Yáñez Gómez, asesora del consejero electoral del Consejo General del INE, Marco Antonio Baños Martínez; Dorilita Mora Jurado, directora general de Política Criminal y Vinculación de la FEPADE-PGR; José Antonio Licea Cadena, asesor de Comunicación Social de la FEPADE-PGR; Imer B. Flores, profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y miembro del COPUEX; Miguel Ángel Garita Arce, director de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; Juan Pablo Piña Kurczyn, diputado federal de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN); y Martha Hilda González Calderón, diputada federal de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Cabe mencionar la destacada participación como ponentes de los catedráticos españoles de la UCM, quienes abordaron los siguientes temas:

1. *Vicisitudes en la integración del Gobierno en España 2016*. Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, Javier García Roca y Raúl Leopoldo Canosa Usera, exdecano de la Facultad de Derecho de la UCM y vocal de la Junta Electoral Central.

2. *El derecho a la libertad de información en el periodo electoral. Cuestiones críticas*. María de los Ángeles Garrote de Marcos, profesora del Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UCM.

Este seminario internacional intensivo se promueve debido a que en esa área geográfica de España un número considerable de estudiantes mexicanos cursan estudios de posgrado en Derecho y Ciencias Sociales, muchos de ellos elaboran tesis doctorales o de grado sobre temas electorales. Estudiantes que fueron convocados por la Universidad Complutense de Madrid a través de la Facultad de Derecho, el Departamento de Derecho Constitucional, el Instituto de Derecho Parlamentario y el COPUEX, a través de diversos medios de información, tanto electrónicos como impresos. Cabe destacar la delicada y entusiasta labor que realizó Litha Saldaña Montesinos, secretaria del Instituto de Derecho Parlamentario de la UCM para el buen desarrollo del seminario internacional. Asimismo, hay que comentar que al seminario internacional acuden, además de estudiantes mexicanos, latinoamericanos y europeos, académicos y público en general, interesados en los temas de México. Con las discusiones académicas y político-académicas propias de este tipo de actividades se pretende interesar, enriquecer y promover el conocimiento del México actual entre los académicos españoles, los encargados de los órganos gubernamentales relacionados con el mundo iberoamericano y los informadores que cubren las noticias de esta región. Consideramos que una discusión interdisciplinaria e interprofesional entre mexicanos y españoles puede aclarar algunos temas polémicos y a veces inocuos de la larga y creciente agenda de la transición democrática electoral en México.

Considerando la fructífera labor realizada en la Universidad Complutense de Madrid, se organizó un Seminario Internacional intensivo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, gracias al apoyo entusiasta de la Defensora del Pueblo Gallego, exdecana y catedrática de esa facultad, Milagros Otero Parga, y del decano Gumersindo Guinarte Cabada, integrando las Mesas Redondas Treinta y Cinco y Treinta y Seis con la participación como ponentes: Milagros Otero Parga y Roberto Luis Blanco Valdés, catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, con el tema: “Argumentación y ponderación en torno a las teorías de la argumentación jurídica”, participando como comentaristas: José Lorenzo Álvarez Montero, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana y exmagistrado del Tribunal Electoral de Veracruz; Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, miembro investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del COPUEX; Dr. Eduardo Lozano Tovar, profesor del posgrado en Derecho de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y miembro del COPUEX; Sandra Yáñez Gómez, asesora del consejero electoral del Consejo General del INE, Marco Antonio Baños Martínez; Dorilita Mora Jurado, directora general de Política Criminal y Vinculación de la FEPADE-PGR; José Antonio Licea Cadena, asesor de Comunicación Social de la FEPADE-PGR; Imer B. Flores, profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y miembro del COPUEX; Miguel Ángel Garita Arce, director de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; y Martha Hilda González Calderón, diputada federal de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Colegio agradece especialmente a Sonia Esperanza Rodríguez Boente, profesora de Filosofía del Derecho y secretaria académica de la Facultad de Derecho de la USC, por la organización de este evento académico. Se convino entre el COPUEX y la Universidad de Santiago de Compostela incluir en el curso 2017-2018 un seminario con características semejantes en 2017.

En un mundo en proceso de globalización económica, el intercambio de ideas políticas respecto de la democracia no sólo es necesario, sino también obligado entre los académicos y los funcionarios que viven y actúan en países con democracias incipientes. Escuchar experiencias institucionales y vivencias personales de quienes han transitado de regímenes no democráticos a democracias representativas consolidadas, como el caso de España, puede servir de estímulo para perfeccionar ideas que, llevadas a la práctica, transformen positivamente las instituciones democráticas mexicanas.

Una de las causas que ha propiciado el éxito de este curso, como hemos visto, es su formato interdisciplinario e interinstitucional que integra como ponentes a reconocidos y prestigiados profesores e investigadores universitarios, especialmente de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de la Universidad Juárez de Durango, Universidad Autónoma de Juárez, Universidad Michoacana de San

Nicolás de Hidalgo, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad La Salle Pachuca, Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Santiago de Compostela; de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y de sus salas regionales: Guadalajara y Xalapa; servidores públicos y consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral; así como de magistrados de tribunales electorales estatales y consejeros electorales de institutos y organismos públicos electorales estatales que a continuación se numeran: Tribunal Electoral del Distrito Federal, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, Tribunal Electoral del Estado de Durango, Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, Tribunal Electoral del Estado de México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, Instituto Electoral del Distrito Federal, Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Instituto Electoral del Estado de México, Instituto Electoral de Michoacán, Instituto Electoral del Estado de Puebla, Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y OPLE Veracruz; del fiscal especializado y de servidores públicos de la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República; de comisionados propietarios de órganos constitucionales autónomos: del Distrito Federal, estado de Guanajuato, estado de Morelos y del estado de Tlaxcala, así como de grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México y servidores y diputados del Congreso de la Unión.

Este libro, decimotavo de la serie de Derecho Constitucional-Político, que a partir de 2005 ha acentuado el estudio de los temas democrático-electorales con la intención de convertirse en un “Monitor democrático”, se publica, como ya se mencionó, gracias al financiamiento compartido entre el Tribunal Electoral del Estado de Durango, la Fiscalía Especializada para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República y el COPUEX, de acuerdo con el contrato de coedición celebrado con la Coordinación de Estudios de Posgrado de la UNAM, con la asistencia de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho.

En la sesión extraordinaria del COPUEX, en abril de 2016, en relación con esta presentación, se acordó:

1. Agradecer al Instituto Nacional Electoral (INE) el apoyo económico de \$300,000.00 (Trescientos mil pesos 00/100 M. N.) que dio al COPUEX en los términos de su Convenio Específico de Colaboración, que se destinó a los gastos básicos del despacho del colegio (\$12,500.00 mensuales). Así como su valiosa aportación para la publicación de esta obra por la cantidad de \$64,000.00 (Sesentaicuatro Mil Pesos M. N.).

2. Agradecer a Santiago Nieto Castillo, fiscal especializado para la Atención a Delitos Electorales de la PGR, su participación y la de sus valiosos colaboradores en la fiscalía, en las mesas redondas del XIX Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México de abril de 2016 a abril de 2017.

3. Agradecer a Carlos Vieyra Sedano y a Emmanuel Rivas, coordinador y jefe de Procesos Técnicos de la biblioteca de la Facultad de Derecho de la UNAM, respectivamente, por su valioso apoyo en la distribución del libro: *Monitor democrático 2016. Democracia electoral rijosa y litigiosa en México: un caso, la paridad de género* a diversas universidades, instituciones públicas y privadas nacionales y extranjeras.

4. Agradecer a la *Gaceta de la UNAM* la divulgación de las mesas redondas del XIX Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México de abril de 2016 a abril de 2017.

5. Felicitar a Arely Gómez González por su designación por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto, como secretaria de la Función Pública del Gobierno Federal.

6. Felicitar a César Jáuregui Robles, distinguido miembro del COPUEX, por su designación como secretario General de Gobierno del Estado de Chihuahua.

7. Felicitar a Mónica Aralí Soto Fregoso y a José Luis Vargas Valdés, distinguidos miembros del COPUEX, por su designación por el Senado de la República como magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

8. Felicitar a David Garay Maldonado, miembro distinguido del COPUEX, por su designación por el Secretario de Desarrollo Social del Gobierno Federal Luis Enrique Miranda Nava, como jefe de la Unidad del Abogado General y Comisionado de la Transparencia en esa institución.

9. Felicitar a Alejandro Carlos Espinoza, miembro distinguido del COPUEX, por su designación por el Comisario General de la Policía Federal, Manelich Castilla Craviotto, como Coordinador en la División de Inteligencia de la Policía Federal.

10. Agradecer al consejero presidente del Instituto Electoral de Michoacán y miembro del COPUEX, Ramón Hernández Reyes, por su valioso y entusiasta apoyo en las mesas redondas del XIX Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México abril de 2016 a abril de 2017, siendo presidente de la Asociación de Presidentes y Presidentas de los Institutos y Consejos Electorales de las Entidades Federativas, A.C. (APPICEEF), ahora Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (AIEFF).

11. Agradecer al magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Hertino Avilés Albavera, por su valioso apoyo y entusiasta participación en las mesas redondas del XIX Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México de abril de 2016 a abril de 2017, siendo presidente de la Asociación de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana (ASTERM).

12. Felicitar a César Lorenzo Wong Meraz, magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, por su designación como presidente de la Asociación de Salas y Tribunal Electorales de la República Mexicana (ASTERM).

13. Agradecer a la diputada Libia García Muñoz Ledo y a Santiago López Acosta, consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y miembro distinguido del COPUEX, la organización y coordinación en el seno del H. Congreso del Estado de Guanajuato de cuatro mesas redondas de nuestro curso.

14. Felicitar a Justo Nava Negrete, miembro distinguido del COPUEX, por la última publicación de su libro: *Curso sobre Administración Pública Federal*.

15. Felicitar a Alejandro Romero Gudiño, titular de la Unidad de Evaluación, y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y miembro fundador del COPUEX por la publicación de dos libros: *Génesis, evolución y retos de la fiscalización Superior en México* y *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*.

16. Entregar diploma de reconocimiento especial 2016 a la secretaria técnica del COPUEX, Patricia Nava Muñoz, sobrina del reconocido catedrático y exmagistrado en materia administrativa y fiscal, a don Alfonso Nava Negrete, jurista y catedrático universitario de excepción, quien lamentablemente falleció el 2 de mayo de 2015, “tu recuerdo vivirá en mí, como un segundo padre”; por su eficaz y eficiente labor en la organización y logística de las mesas redondas, discusiones, conferencias y otros eventos académicos, anteriormente descritos, correspondientes a este XIX curso; especialmente laboriosa fue la coordinación del seminario internacional intensivo con la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad de Santiago de Compostela; así como las delicadas y sensibles actividades de contar con los textos en las fechas señaladas para la publicación de este libro. Además, es oportuno mencionar que Patricia Nava Muñoz se encarga, entre otras actividades, de la actualización de los convenios con el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Universidad Carlos III de Madrid, España y, próximamente, con el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid y con la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, realizando las gestiones tendientes a cumplir debidamente los puntos de acuerdo formalizados en los convenios académicos con universidades en México y en España.

El libro agrupa los trabajos (ensayos, análisis y estudios) de la forma siguiente:

Presentación a cargo del editor y responsable académico Luis J. Molina Piñeiro y de los coordinadores: Lorenzo Córdova Vianello, Raúl Montoya Zamora, Santiago Nieto Castillo y Carlos Humberto Reyes Díaz.

PRIMERA PARTE Poder Ejecutivo Federal

Daniel Díaz Cuevas. Licenciado en Derecho y especialista en Derecho Penal por la Universidad ICEL. Es secretario técnico de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPAD-EPGR). Presenta el ensayo: “Los límites de la democracia. Los derechos humanos”,

en el que indica que la soberanía es la base para construir mejores condiciones democráticas y la consolidación de un Estado constitucional de derecho; de esta forma, debe respetarse la decisión de las mayorías, pero no siempre se debe cumplir con esa premisa cuando es violatoria de derechos humanos. Por ello, la FEPADE procura justicia cuidando que no se dañe a las mujeres en el desempeño de sus funciones como funcionarias o servidoras públicas, para hacer efectivos los derechos políticos y civiles.

Luis Espíndola Morales. Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana, campus Distrito Federal, y especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España. Es director general adjunto de Dictámenes y Servicios Legales de la FEPADE-PGR. Presenta el ensayo: “Los delitos electorales como límites democráticos”, en el que indica que la preservación de la democracia implica la creación de condiciones no solamente legislativas, sino también democráticas, que se erijan como medios de contención para quienes despliegan conductas que son lesivas. Los delitos electorales representan uno de esos límites, las instituciones de procuración de justicia en la materia son, por su parte, a las que el Estado mexicano ha encomendado esta labor fundamental.

José Antonio Licea Cadena. Maestro en Comunicación Política por la Universidad Simón Bolívar. Es asesor en Comunicación de la FEPADE-PGR. Presenta el ensayo: “Medios de comunicación y violencia política contra las mujeres”, en el que refiere que la máxima expresión de una democracia se basa en tres temas fundamentales, el primero de ellos es asegurar la participación de la ciudadanía con derecho a emitir su sufragio y a participar para un puesto de elección popular, y el segundo pilar de la democracia es crear las condiciones necesarias desde la institucionalidad del Estado para que existan elecciones periódicas y el instrumento que el ciudadano tiene para expresarse es el voto.

Dorilita Mora Jurado. Licenciada en Derecho y especialista en Políticas públicas por la Universidad Anáhuac, México Norte. Es directora general de Política Criminal y Vinculación en materia de Delitos Electorales de la FEPADE-PGR. Presenta conjuntamente con Nancy Domínguez Hernández, maestra en Ciencias Políticas y Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), es fiscal asistente en la FEPADE-PGR. Presentan el estudio: “El condicionamiento de programas sociales constituye un delito electoral”, el cual indica que el Estado debe generar las estrategias de blindaje electoral en los programas sociales con la finalidad de que se cumpla con los objetivos de la política social, señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, para que éstos lleguen a la población que realmente los necesita, y en caso de que sean condicionados, se sancionen por las autoridades correspondientes, como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la finalidad de proteger el adecuado desarrollo de la función pública y la consulta popular a las que se refiere el artículo 35 constitucional, fracción VIII de nuestra ley suprema.

Santiago Nieto Castillo. Doctor en Derecho por la UNAM. Es el fiscal especializado para la atención a delitos electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR). Presenta conjuntamente con Luis Olvera Cruz, fiscal ejecutivo titular en la FEPADE-PGR, es licenciado en Derecho, con especialidad en Derecho Electoral por la UNAM, el estudio: “Protección a la libertad de sufragio. Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas (artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y su aplicación en lo particular)”, en el que indican que el consenso no es suficiente para legitimar cualquier decisión, ni siquiera de los poderes políticos de gobierno cuyo ejercicio encuentra límites y vínculos establecidos por los derechos fundamentales, lo cual impone también al órgano encargado de aplicar o determinar el límite, un profundo sentido de responsabilidad que le permita considerar los alcances y eficacia del mismo en el corto, mediano y largo plazo.

Laura Berenice Sámano Ríos. Licenciada en Derecho y futura maestra en Derecho por la UNAM. Es subdirectora de Estudio Previo de la FEPADE-PGR. Presenta el ensayo “Certeza y seguridad jurídica en las instituciones electorales. El caso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y la discrecionalidad de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en el que indica que el dinamismo del derecho electoral, reflejado en las conductas de los gobernados y sus instituciones, la reforma constitucional de 2014, el nuevo titular de FEPADE con sus novedosas atribuciones regidas por la recién expedida Ley General en Materia de Delitos Electorales, advierte necesario que se definan los medios de impugnación idóneos y la competencia de los órganos jurisdiccionales que decidirán sobre los actos de investigación de los ilícitos penales en materia electoral, generando certeza para los actores políticos y jurídicos, atendiendo a la seguridad jurídica necesaria para el actuar de las autoridades creadoras y aplicadoras del derecho, que permitirán el respeto de las competencias materiales entre los juzgadores y la igualdad frente a la ley.

Diana Talavera Flores. Licenciada y maestra en Economía por la UNAM; cuenta con dos especialidades en Cultura de la Legalidad, por la Facultad de Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y Procuración de Justicia Penal Electoral, por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Es directora de Vinculación con Organos Electorales y Organismos de la Sociedad Civil de la FEPADE-PGR. Presenta el estudio: “Participación política de las mujeres después de la paridad”, menciona que este estudio tiene por objetivo señalar los avances logrados en materia de representación política por las mujeres en el poder legislativo, aunque proporciona también algunos datos del poder ejecutivo y judicial. Los avances logrados no podrían entenderse si no es a partir de la implementación de acciones afirmativas durante más de 25 años, donde el sistema de representación proporcional ha tenido un papel fundamental. Éstas mismas transformaciones son las que nos obligan a llamar la atención en otros espacios que se han mantenido intocados, que requieren también de acciones afirmativas para fortalecer el empoderamiento de las mujeres y lograr una sociedad más equitativa.

SEGUNDA PARTE
Poder Legislativo Federal
Cámara de Diputados
Partido Revolucionario Institucional

Martha Hilda González Calderón. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, maestra en Sociología Política por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en París, Francia, cuenta con dos años de doctorado en Sociología Política por la Universidad de París IX (Jussieu) (1991-1995). Es diputada federal de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (Distrito 34 de Toluca, Edo. de México). Presenta el ensayo: “El voto electrónico. Algunas consideraciones generales sobre sus antecedentes y viabilidad en México”, hace una breve recapitulación de los avatares por los que han pasado algunos pocos países que han incursionado en el asunto del voto electrónico y se bosquejan algunas ideas al respecto, subrayando el sensible campo en que se despliegan los intentos de implementar este sistema, cuando se aborda el tema de las percepciones humanas acerca de la seguridad que tiene esta modalidad, pues en varios casos se advierte que dichas percepciones, si no son favorables para su implementación, ponen en entredicho la legitimidad social de su empleo.

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

Sadot Sánchez Carreño. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, especialista en Derecho Constitucional y Administrativo por la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la UNAM y especialista en Administración Pública por el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia. Es director general del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Presenta el ensayo: “La equidad de género. Límites democráticos de una trayectoria ideológica, constitucional, convencional, legislativa y jurisprudencial, en materia electoral”, en que refiere que los límites jurídicos a la participación política de la mujer en nuestro país quedaron definidos en su momento por la Constitución y las leyes. A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, pero incluso desde antes, el límite expreso cambió a lo dispuesto por los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Esta contribución da seguimiento a la trayectoria del cambio correspondiente y trata de explicarlo.

Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario

Miguel Ángel Garita Arce. Licenciado en Derecho y Especialista en Argumentación Jurídica por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Es director de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario de la Cámara de Diputados. Presenta el ensayo: “La profesionalización en el Poder Legislativo

mexicano”, refiere que ante una nueva dinámica parlamentaria marcada por el pluralismo político que ha renovado la centralidad política del Poder Legislativo y en vísperas de la reelección legislativa que marcará una nueva era en las carreras parlamentarias de larga duración, a partir del proceso electoral de 2018, es indispensable contar con un nuevo diseño institucional que permita institucionalizar la profesionalización del Poder Legislativo que asiente sobre cimientos sólidos la memoria parlamentaria; por ello, al interior de la Cámara de Diputados se constituyó recientemente una Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario para hacer frente a un reto de tal magnitud; no obstante, la institución académica requiere de líneas estratégicas que permitan efectivamente consolidar la profesionalización de las y los diputados, así como del personal técnico parlamentario.

TERCERA PARTE

Poder Judicial de la Federación

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior

Mónica Aralí Soto Fregoso. Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guadalajara y maestra en Educación con Especialidad en Docencia por la Universidad Internacional, La Paz, Baja California. Es magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Presenta el ensayo: “La aplicación del control constitucional concreto por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en el que indica: el desarrollo del control constitucional en el sistema jurídico mexicano ha sido determinante, pues ha fortalecido la primacía de la constitución, así como la vigencia de los derechos humanos. Lo anterior se ha evidenciado con más fuerza, a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2010, se reconoció a los derechos humanos como parámetro de control de regularidad constitucional. En la materia electoral, el ejercicio del control constitucional inició de forma previa, siendo una referencia para el sostenimiento y evolución de la defensa constitucional.

Sala Regional Guadalajara

Gabriela Eugenia del Valle Pérez. Licenciada en Derecho por la UNAM y maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF. Presenta el estudio: “Las decisiones judiciales como instrumento para contrarrestar la discriminación hacia las mujeres”, donde indica, que para alcanzar un estado plenamente democrático es necesario que se conjuguen distintos valores que permitan la competencia equitativa entre las y los actores políticos. Uno de los mayores retos que la democracia mexicana enfrenta es el de garantizar el acceso de las mujeres a la vida política; para ello ha sido necesaria la adopción de reformas

tanto constitucionales como las distintas leyes reglamentarias en materia electoral. Muchos de estos cambios normativos se han originado de resoluciones judiciales que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano garante y comprometido con el principio de paridad de género, ha emitido con el objetivo de acercar a las mujeres, a la igualdad de derechos políticos frente a los hombres y así eliminar los obstáculos que les impedían ocupar distintos cargos de elección popular.

Sala Regional Xalapa

Juan Manuel Sánchez Macías. Licenciado en Derecho y profesor definitivo por oposición de las cátedras: Delitos en Particular y Derecho Electoral, en la Facultad de Derecho de la UNAM. Es magistrado de la Sala Regional Xalapa del TEPJF. Presenta el ensayo: “Límites a la libertad de configuración legal y de regulación administrativa electoral, desde la perspectiva de la justicia electoral en México”, donde el modelo mexicano previsto para salvaguardar la regularidad constitucional de leyes, actos y resoluciones en materia electoral permite establecer límites a los actos que tienen por objeto reformar las reglas de participación política, así como el contenido y alcance de los derechos fundamentales de participación política. El ensayo da cuenta de cómo las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han procedido para salvaguardar el contenido esencial de los derechos políticos y los valores de la democracia.

CUARTA PARTE

Tribunales electorales estatales

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

César Lorenzo Wong Meraz. Maestro en Derecho Político y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Chihuahua y doctorando en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Es magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua y presidente de la Asociación de Salas y Tribunales Electorales de la República Mexicana (ASTERM). Presenta el ensayo: “Límites democráticos a las decisiones legislativas y administrativas. Perspectiva desde el ámbito jurisdiccional electoral en el Estado de Chihuahua”, donde su objetivo es analizar los límites democráticos fijados con base en las sentencias recaídas en los expedientes JDC-13/2015 y RAP 82/2016, emitidas por el Tribunal Electoral de Chihuahua, las cuales tienen relación con candidaturas independientes y criterios de paridad de género, así como hacer un análisis previsivo de figuras que los organismos jurisdiccionales conoceremos en el próximo proceso electoral.

Tribunal Electoral del Distrito Federal

Armando Hernández Cruz. Doctor en Derecho por la UNAM y especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Es magistrado

presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Presenta el ensayo: “La justicia electoral y de procesos democráticos”, en el que indica, que la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 estableció la ampliación del marco en materia de participación ciudadana al incluir mecanismos de democracia participativa, esto trajo como consecuencia la evolución de la impartición de justicia en materia electoral, por lo que propone una clasificación de los procesos democráticos como límites a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales.

Tribunal Electoral del Estado de Durango

Raúl Montoya Zamora. Doctor en Derecho por la Universidad Juárez de Durango y miembro del COPUEX. Es magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Durango. Presenta el ensayo: “Límites democráticos a las decisiones jurisdiccionales. La ponderación de principios en la pérdida de registro de un partido político: caso Partido Verde Ecologista de México”, donde refiere que el propósito es dar cuenta de los principales argumentos sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que llevaron a confirmar la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dentro del procedimiento ordinario sancionador, identificado bajo la clave INE/CG640/2015, en el sentido de no decretar la cancelación o pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México: para evaluar su consistencia, de frente a una serie de violaciones a la Constitución y a la ley que cometió el referido instituto político, que hacían parecer plausible la posibilidad de cancelarle su registro como partido político nacional; pero sobre todo para destacar la tarea de ponderación de principios que realizan los juzgadores, cuando se trata de decidir cuestiones constitucionales.

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

Teresa Mejía Contreras. Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Es magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJ). Presenta el ensayo: “Consolidando el camino de las candidaturas independientes. Elección local Jalisco 2014-2015”, en el que expone la experiencia de los procesos electorales 2014-2015 y 2015-2016 evidenció distintas contrariedades respecto a la adaptación de las candidaturas independientes dentro de un sistema político diseñado de origen para los partidos políticos, de ahí que este trabajo presente criterios relevantes adoptados en aras de propiciar las mejores condiciones para la contienda entre candidatos de partidos e independientes. Consolidando el camino de las candidaturas independientes. Elección local Jalisco 2014-2015.

Everardo Vargas Jiménez. Es abogado por la Universidad de Guadalajara, con grado de Maestro en Derecho Electoral por el “Instituto Prisciliano Sánchez” del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Es magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Presenta el ensayo: “El límite democrático a las decisiones judiciales en materia electoral”, en el que menciona que: una reflexión del surgimiento del Poder Judicial *per se* como un límite democrático dentro del poder público. Contiene un

análisis de su evolución, desarrollo e influencia sobre el modelo mexicano. En el estado constitucional actual las decisiones de gobierno de regímenes democráticos se encuentran limitadas por la función judicial. Finalmente se abordan aspectos específicos de la función jurisdiccional en materia electoral.

Tribunal Electoral del Estado de México

Hugo López Díaz. Maestro en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral “Prisciliano Sánchez”, del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Es magistrado del Tribunal Electoral del Estado de México. Presenta el ensayo: “Límites democráticos a las decisiones judiciales en materia electoral”, en el que se analizan cuáles son los límites democráticos a las decisiones judiciales de nuestro país, estableciéndose que éstos se encuentran en la propia constitución, específicamente en los artículos 14 y 16, a través de los cuales se garantiza que las resoluciones emitidas por los órganos, formal y materialmente, jurisdiccionales sean apegados a derechos, salvaguardando en todo momento los derechos humanos de los ciudadanos mexicanos.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

Ignacio Hurtado Gómez. Maestro en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM). Presenta conjuntamente con **Oliva Zamudio Guzmán**, secretaria instructora y proyectista del TEEM, el ensayo: “Los límites a las decisiones electorales. Entre la racionalidad, la interpretación jurídica y la ética judicial”, en el que mencionan, que frente a la tensión permanente entre democracia y Constitución, que ha decantado el péndulo hacia ésta última, los jueces adquieren una dimensión fundamental —que debe sujetarse a límites— en un Estado constitucional y democrático. La racionalidad de las decisiones a través de la interpretación y argumentación jurídicas, entre otros parámetros, cumplen esa función. Y sobre todo la ética judicial en cuanto a que *cada juez es un mundo distinto*.

Alfonso Villagómez León. Licenciado en Derecho y candidato a maestro en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Es secretario técnico B de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Presenta el ensayo: “El valor de la voluntad democrática en las decisiones jurisdiccionales electorales”, donde se analizan dos casos concretos, el primero: la pérdida de registro del Partido del Trabajo, respecto a la regulación de decisiones legislativas vigentes, y el segundo: la nulidad de la elección relativa a la renovación de la diputación local por el principio de mayoría relativa en Hidalgo (Distrito Electoral 12), en el Estado de Michoacán cómo la máxima autoridad en materia electoral resolvió poniendo límites a decisiones de la autoridad administrativa electoral y posteriormente de tribunales *ad quem*, en defensa de principios constitucionales supremos que velan por el respeto a la voluntad popular.

Tribunal Electoral del Estado de Morelos

Hertino Avilés Albavera. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Es magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos. Presenta el ensayo: “Protección al interés superior del menor en la propaganda electoral como límite democrático a la libertad de expresión en los procesos electorales locales”, donde la aparición de niños y adolescentes en la propaganda política o electoral difundida por los partidos en el ejercicio de sus prerrogativas de radio y televisión, cuando tal participación no cuente con el consentimiento pleno y cierto de sus padres o tutores al estimar que se afectaban los derechos a la imagen y a la protección de los datos personales de los menores, pues se les vincula a temprana edad con una opción o ideología política sin su consentimiento; ello se pone como límite a la libertad de expresión en los procesos democráticos.

Francisco Hurtado Delgado. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos. Es magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Morelos. Presenta el artículo: “Democracia, límites y retos”, en el que analiza el concepto de democracia desde la perspectiva de la Ciencia Política y del Derecho Electoral. La democracia como forma de gobierno impone límites a la actuación de las autoridades, por lo que el propósito de este trabajo es identificarlos ante los retos que representan las figuras nuevas que surgen de la Reforma Político-Electoral 2014 en México.

QUINTA PARTE

Instituto Nacional Electoral

Lorenzo Córdova Vianello. Licenciado en Derecho por la UNAM, doctor de Investigación en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia, y miembro fundador del COPUEX. Es consejero presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). Presenta el ensayo: “Retos de la democracia mexicana de cara al 2018”, en el que indica que organizar el proceso electoral de 2018 representa el mayor reto logístico de la democracia mexicana. Ese año confluirán, por primera vez en nuestra historia, 30 contiendas locales con las tres elecciones federales y serán comicios que tendrán que organizarse en un contexto dominado por el desencanto de la sociedad con la democracia. Para enfrentar este desafío, el INE está impulsando una estrategia de cultura cívica que tiene la finalidad de modificar las prácticas culturales de nuestra sociedad para que los ciudadanos, como sujetos titulares de derechos, participen más en las decisiones públicas que les atañen, contribuyan al debate democrático (fundamentado, incluyente y plural) y se generen nuevos contextos de exigencia a las instituciones y autoridades de nuestro país. Se plantea que nuevas prácticas culturales de la ciudadanía y una mayor efectividad de las autoridades e instituciones será la mejor forma de consolidar la democracia mexicana para el futuro.

Adriana M. Favela Herrera. Maestra en Administración Pública por la Universidad Anáhuac del Norte y doctoranda en Derecho por la Universidad Anáhuac del Sur. Es consejera electoral del Consejo General del INE. Presenta el ensayo: “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”, en el que refiere que la reforma político-electoral de 2014 constituye una decisión legislativa, emitida dentro de los límites democráticos; sin embargo, en ocasiones ha sido desvirtuada en su aplicación práctica. Por ello es necesario identificar las deficiencias en casos concretos: pérdida de registro de partidos políticos, la fiscalización de recursos de dichos partidos, precandidatos y candidatos; la nulidad de elecciones y la violencia política de género.

Arturo Sánchez Gutiérrez. Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford y miembro del COPUEX. Es consejero electoral del Consejo General del INE. Presenta conjuntamente con su asesor **Giancarlo Giordano Garibay**, politólogo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el ensayo: “Negociación, diseño legislativo, operación y calificación de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”, siendo su objetivo, analizar los límites democráticos de las negociaciones políticas y las definiciones de las diferentes autoridades involucradas en cada una de las etapas correspondientes, desde el diseño hasta la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Para ello se retoman brevemente los conceptos de democracia formal, democracia sustantiva y representación política. Con base en lo anterior, se consideran los tres momentos clave en la definición y la elección de la Asamblea Constituyente.

SEXTA PARTE

Institutos y Organismos Públicos Locales Electorales en entidades federativas de México

Instituto Electoral del Distrito Federal

Carlos A. González Martínez. Economista por la Universidad Metropolitana y doctorando por la Fundación Ortega y Gasset de España. Es consejero electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Presenta el ensayo: “Función electoral: administrar procedimientos y gobernar procesos”, en el que se discuten los límites democráticos a las decisiones de las autoridades administrativas electorales, y sostiene que éstos les reclaman una alta eficacia técnica en la administración de los procedimientos electorales y también una alta eficiencia institucional al gobernar sus procesos sociales y políticos. Concluye que los límites democráticos potencian la labor de las instituciones electorales para no sólo ser democráticas, sino también democratizadoras de la sociedad.

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Santiago López Acosta. Maestro en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato, doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Granada, España,

y miembro del COPUEX. Es consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Presenta el trabajo: “La reelección en Guanajuato”, en el que aporta, propuestas de manera enunciativa, mas no limitativa, para solucionar los desafíos que tendrá que enfrentar la LXIII Legislatura del Congreso del Estado en materia del gran reto del proceso electoral 2017-2018 en la implementación de la reelección, donde se presentan cambios significativos en el sistema político-electoral mexicano. Es necesario que se establezcan criterios sobre cuestiones inéditas para que puedan existir definiciones claras, objetivas y ciertas en la legislación secundaria en materia de reelección.

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

Fabián Hernández García. Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Barra Nacional de Abogados, A.C., y doctorando en Derecho por el Poder Judicial de Tabasco. Es consejero electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Presenta el ensayo: “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales en materia electoral”, donde indica, que limitar, restringir, acotar las decisiones políticas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales en materia electoral entraña encausar el ejercicio del poder público, para evitar su abuso en detrimento de la supervivencia del modelo democrático y, por ende, de la estructura social.

Instituto Electoral del Estado de México

Pedro Zamudio Godínez. Licenciado en Psicología Educativa, con estudios concluidos de maestría en Pedagogía por el Instituto Michoacano de Ciencias de la Educación “José María Morelos”, y con estudios en maestría en Procesos e Instituciones Electorales por el INE. Es consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México. Presenta el ensayo: “Regulación de las candidaturas independientes en México: experiencias 2014-2015”, en el que revisan los distintos modelos de regulación en materia de candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano, a la luz de la reforma político-electoral de 2014, partiendo del análisis comparativo respecto a: porcentaje de apoyo ciudadano, plazo para recabarlos, financiamiento público y derecho a representación proporcional en las entidades federativas que tuvieron proceso electoral concurrente con el federal en 2014-2015.

Instituto Electoral de Michoacán

Yurisha Andrade Morales. Doctora en Derecho, mención sobresaliente *cum laude* por la Universidad Complutense de Madrid y doctora en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Es consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Presenta el ensayo: “Candidaturas independientes en el péndulo de la justicia electoral”, manifiesta, que la elección que renovó la Cámara de Diputados en 2015 fue la primera en el ámbito federal que aplicó la reforma política con la que, tres años antes, se apostó por elevar a rango constitucional la

figura de candidaturas independientes y cambiar con ello el rumbo de un añejo debate sobre la pertinencia de mantener la exclusividad de los partidos en la postulación de candidaturas o abrir también, para esas postulaciones, una vía complementaria que permitiera registrarse de forma independiente, sin intermediación de partido, para competir por cargos electivos.

Ramón Hernández Reyes. Doctor en Derecho y doctorando en Políticas Públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y miembro del COPUEX. Es consejero presidente del Instituto Electoral de Michoacán. Presenta el ensayo: “Derechos humanos de las mujeres. Sobre violencia política de género y algo más”, menciona, que la violencia de género es una práctica recurrente en nuestro país. En el ámbito político se hace notorio por la intolerancia y la discriminación de género. La pregunta es si en la sociedad se hace suficiente o queda todavía un tramo largo por recorrer. ¿Qué aspectos debemos abordar y atacar para disipar conductas violentas y discriminatorias? ¿Cómo podemos contribuir socialmente a dignificar el rol de las mujeres en las actividades de nuestro entorno? Las respuestas parecen sencillas, pero en realidad no lo son. Este ensayo pone énfasis en las respuestas a este problema.

Instituto Electoral del Estado de Puebla

Jacinto Herrera Serrallonga. Licenciado en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla, realizó el máster en Gestión Pública por la Universidad Complutense de Madrid y es miembro del COPUEX. Es consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Presenta el ensayo: “El espíritu democrático en el Sistema Electoral Mexicano”, hace un análisis jurídico de los acontecimientos más relevantes relacionados con la Reforma Electoral del 2014, analizar de qué manera inciden en el sistema democrático de nuestro país; su influencia en las elecciones locales y, a su vez, hacer una reflexión sobre las posibles herramientas para fortalecer las instituciones electorales de México.

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones

Elizabeth Piedras Martínez. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, con estudios de maestría en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, A.C. Es consejera presidenta del Tribunal Tlaxcalteca de Elecciones. Presenta el estudio: “Límites democráticos a las decisiones de la autoridad administrativa electoral: Caso Tlaxcala”, donde incluye, un caso concreto, respecto al principio constitucional de paridad de género, en donde la autoridad administrativa electoral implementó acciones para que los partidos políticos cumplieran con la cuota establecida en la norma; este caso evidencia que existen límites como lo es la ley, sin embargo hay situaciones que no están reguladas y la autoridad en sus decisiones deberá promover, respetar y garantizar los derechos humanos.

Organismo Público Local Electoral Veracruz

Tania Celina Vásquez Muñoz. Doctora en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. Es consejera electoral del Organismo Público Local Electoral Veracruz. Presenta el ensayo: “La participación ciudadana como límite al ejercicio del poder público”, menciona que, la ciudadanía cuenta con instrumentos de participación política que le garantizan representación dentro de un marco democrático de gobierno; no obstante, ello no ha decantado en la creación de límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales, por tanto es fundamental considerar que los límites democráticos deben originarse desde una perspectiva ciudadana.

SÉPTIMA PARTE

Partido Político en la Ciudad de México

Partido Humanista del Distrito Federal

René Cervera Galán. Realizó un diplomado en Diagnósticos Comunicacionales por el Instituto Interamericano de Capacitación en San José, Costa Rica. Es representante suplente del Partido Humanista en el Instituto Electoral del Distrito Federal. Presenta el ensayo: “Democracia integral”, en el que indica, que la democracia no tiene más límite que la imaginación y la contradicción. Quienes legislan y administran su conducción deben extenderla en consenso con los ciudadanos y tienen como límite el ámbito de su competencia, así como el respeto a la voluntad íntegra de los ciudadanos.

OCTAVA PARTE

Órganos Constitucionales Autónomos

*Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal*

Mucio Israel Hernández Guerrero. Licenciado en Sociología por la UNAM, con estudios de máster en Gestión de la Ciudad y Urbanismo por la Universitat Oberta de Catalunya. Es comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del DF. Presenta el ensayo: “Los límites democráticos en la toma de decisiones de las representaciones políticas”, donde analiza los límites a la democracia a partir de la crisis de confianza en las instituciones públicas en América Latina, donde la mitad de la región piensa que vale la pena un gobierno no democrático, pero que resuelva los problemas. Ante ello se examinan los mecanismos correctivos que se han llevado a cabo en México, a fin de establecer dispositivos de diálogo para reconstruir la confianza a partir de las reformas en materia de transparencia y acceso a la información.

*Instituto de Acceso a la Información Pública
para el Estado de Guanajuato*

Mario Alberto Morales Reynoso. Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad de Guanajuato. Es comisionado presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato. Presenta el ensayo: “Transparencia como herramienta de fortalecimiento democrático”, en el que menciona, que el íntimo vínculo que existe entre la democracia y la transparencia, pasando por los antecedentes de ambos conceptos en el gobierno representativo hasta llegar al estudio de las funciones específicas que la transparencia cumple en el sistema democrático actual, identificando los límites democráticos que continúan representando un reto para la obtención de una buena gobernanza.

Instituto Morelense de Información Pública y Estadística

Mireya Arteaga Dirzo. Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Es comisionada presidenta del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE). Presenta el estudio: “El principio de la transparencia en la consolidación de la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres”, en el que señala, que es como una forma de atenuar la inequidad, y promover la igualdad social y jurídica entre mujeres y hombres, la reforma político electoral de 2014 plantea —entre otras cosas— que los partidos políticos destinen el 3% de su financiamiento a dicho objetivo. Ante ello, los partidos políticos están obligados a reflejar con claridad el destino de dichos recursos para con ello dar cumplimiento en el contexto de la transparencia y la rendición de cuentas.

Víctor Manuel Díaz Vázquez. Maestrante en Ciencias Políticas por el CIDHEM y maestrante en Magnament Administration at Public, por la Universidad de Brest, en Francia. Es comisionado del IMIPE. Presenta el ensayo: “La transparencia como elemento necesario de la democracia”, en el que se retoma como punto de referencia aquellas decisiones legislativas que modifican las reglas de la contienda electoral, a partir de una reforma político-electoral. En este sentido, se pretende hacer un breve análisis desde la perspectiva de la transparencia; tratar de involucrarla como elemento básico y necesario para el logro de la democracia, ya que en los últimos años, a la par de ésta se han logrado vínculos que los mantienen estrechamente relacionados, principalmente como consecuencia de la información obtenida a través del acceso a la información, lo cual eleva la exigencia sobre la gestión pública, permitiendo que los ciudadanos participen con mayor información y tomen mejores decisiones en los procesos democráticos.

*Comisión de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala*

Francisco Javier Mena Corona. Maestro en Derecho Penal y Criminología por el Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Es comisionado de la Comisión de

Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala. Presenta el ensayo: “Los retos en la política y democracia participativa en México a través del nuevo constitucionalismo”, en el que indica, que la globalización ha fomentado la homogeneidad política, jurídica, económica y social alrededor del mundo y también de forma regional como lo es en América Latina. En México y América Latina se viven grandes retos en estas áreas, principalmente debido al redimensionamiento que se ha tenido alrededor del mundo debido a eventos que tienen impacto global, como lo es el primer paso hacia la desintegración de la Unión Europea mediante el referéndum que dio luz verde al llamado “Brexit” y la victoria en las elecciones presidenciales de Donald Trump, y su nueva ideología política y política interna. Todo ello, al tener un gran impacto para la política y economía mexicana, se hace necesario un análisis de la reestructuración de la forma de hacer política a nivel nacional; a través de la democracia participativa, la transparencia y rendición de cuentas para el fortalecimiento institucional de los órganos de gobierno, la división de poderes y, en general, del Estado de derecho.

NOVENA PARTE Académicos

Ex funcionarios electorales

José Lorenzo Álvarez Montero. Exmagistrado del Tribunal Electoral de Veracruz, Doctor *o Honoris Causa* por la Universidad de Xalapa y miembro del COPUEX. Presenta el ensayo: “La autodeterminación de los partidos políticos y la intervención judicial”, donde se aborda el problema de los límites de las atribuciones de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales para intervenir en la vida interna de los partidos políticos, partiendo del reconocimiento de los derechos que la Constitución política y las leyes otorgan a dichas entidades. Se destaca la contribución de los partidos políticos al sistema democrático, por lo que se requiere otorgarles un espacio propio y exclusivo para el ejercicio libre de determinadas facultades donde ninguna autoridad puede afectar.

Jesús Castillo Sandoval. Exconsejero presidente del Instituto Electoral del Estado de México, catedrático de la UNAM y miembro del COPUEX. Presenta conjuntamente con **Omar Elías Castillo Briones**, maestro en Derecho Constitucional-Administrativo por la UNAM, el ensayo: “El Congreso constituyente para la Ciudad de México”, se refiere a la puntualización entre la competencia que tiene un Congreso constituyente originario y un Congreso constituyente permanente, así mismo, se hace el análisis de la competencia constitucional del Poder Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión y del jefe de gobierno de la Ciudad de México para designar diputados al Congreso constituyente de la Ciudad de México.

María de Jesús García Ramírez. Exmagistrada presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Es coordinadora de la Subdirección Técnica y de Seguimiento de la Secretaría Ejecutiva del Consejo para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Michoacán y profesora en la

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Presenta el estudio: “La jurisdicción como límite a las decisiones políticas, legislativas y administrativas en materia electoral”, en el que analiza el papel de la jurisdicción en la evolución del Estado de derecho, abordando su transformación durante los siglos XIX y XX; continúa abordando brevemente la jurisdicción electoral en México, su evolución histórica nacional y local, partiendo para el estudio del tema que ahora nos ocupa de la reforma constitucional de 1996. Por otra parte, se estudia el control jurisdiccional como límite a las decisiones legislativas con la intervención del máximo tribunal del país.

*Académicos e investigadores
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

José Luis Benítez Lugo. Profesor del posgrado en Derecho de la Facultad de Estudios Superiores Aragón y miembro del COPUEX. Presenta el ensayo: “Una democracia de bajos resultados”, en el que indica, que los límites que regulan todo sistema democrático tienen que garantizar el bienestar social del ciudadano y mejorar su calidad de vida: vía salud, educación, empleo, justicia, libertad e igualdad. En el presente ensayo se ha llegado a la conclusión de que México requiere fortalecer su “Estado de derecho” y abatir los altos “Índices de Corrupción e Impunidad”, los cuales están destruyendo todo intento por mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández. Licenciado en Derecho UNAM y doctor en Estudios Políticos por la Universidad de París IX, Dauphine. Es investigador visitante del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados y del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa y miembro fundador del COPUEX. Presenta el trabajo: “Límites democráticos en materia electoral al proyecto de constitución política de la Ciudad de México”, se trata de un estudio, analítico y crítico, sobre la Constitución Política de la Ciudad de México. Describe el contenido de la iniciativa del jefe de gobierno y el contexto reglamentario para su discusión, para desembocar en los límites formales y factuales no sólo del proyecto de Constitución, sino también de la Constitución misma.

Jorge Fernández Ruiz. Doctor en Derecho por la UNAM. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y coordinador del Área de Derecho Administrativo de la UNAM. Presenta el ensayo: “El utópico Estado de derecho”, donde refiere, que el Estado es un fenómeno universal omnicompreensivo y, en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo en cuya evolución se pueden diferenciar, al filo de la historia, diversos tipos de Estado que aparecen en un esquema de globalización sucesiva, entre los que podemos mencionar el Estado primitivo, el esclavista, el feudal, el absolutista, el liberal, el de bienestar, el neoliberal y, desde luego, el Estado democrático de derecho que entre sus finalidades incluye la de lograr la vigencia real de su orden jurídico, cuyo fundamento es la Constitución; la terca realidad nos dice que el Estado democrático de derecho es una ilusión, una quimera.

Imer B. Flores. Maestro en Derecho (*LL.M.*) por la Universidad de Harvard (*Harvard Law School, Harvard University*) y doctor en Derecho por la UNAM. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor en la División de Estudios de Posgrado y en la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Derecho de la UNAM, miembro, además, del COPUEX. Presenta el estudio: “Límites democráticos al gobierno de la mayoría. A propósito de la ampliación retroactiva e inconstitucional del encargo de magistrados electorales”, donde analiza los límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral, *aka* al gobierno de la mayoría, desde la perspectiva de la democracia asociativa o societaria, a partir de la distinción entre el “principio democrático” y el “principio mayoritario”.

Miguel Ángel Suárez Romero. Licenciado en Derecho con mención honorífica, por la UNAM; y Doctor en Derecho, sobresaliente “*cum laude*” por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Es profesor de la Facultad de Derecho y de su División de Estudios de Posgrado de la UNAM y miembro del COPUEX. Presenta conjuntamente con José Encarnación Alfaro Cazáres, licenciado en Derecho por la Universidad del Valle de México y diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura y presidente de la Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal, el trabajo: “Derechos humanos, ciudadanía y candidaturas independientes. Una defensa del sistema de partidos en los procesos electorales y democráticos de México”, donde se analiza desde una óptica teórica el concepto de derechos humanos, como elemento esencial e indispensable del Estado de derecho actual. Asimismo, en torno a este concepto se analiza el tema de los derechos políticos electorales del ciudadano, vinculados a la noción de ciudadanía que permite la participación política activa y pasiva en la toma de decisiones de los asuntos públicos y en la conformación de los titulares de los órganos representativos en las democracias actuales, con especial referencia a la mexicana. Desde esa óptica se entra al estudio de la importancia de los partidos políticos en el desarrollo democrático, incidiendo en el fenómeno de las candidaturas independientes, que en tiempos recientes han cobrado una especial difusión y trascendencia. No obstante, el trabajo intenta, bajo la óptica de la defensa de un sistema de partidos políticos fuerte, que dichas candidaturas independientes o sin partido sean complementarios, pero no sustitutivas de dichas organizaciones políticas.

Armando Vicencio Álvarez. Maestro en Derecho Electoral y Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y miembro del COPUEX. Presenta el ensayo: “¿La democracia está en crisis?”, en el que menciona, que los límites de la democracia los encontramos de origen en sus propios objetivos trascendentes, en la imposibilidad de llegar a lo que había prometido: la plenitud de la libertad, de la igualdad, de las soberanías. En la medida en que pensemos que únicamente las decisiones técnicas apropiadas o precisas en torno a la democracia y sus procesos serán suficientes para fortalecer y darle vigencia a la democracia, nos quedaremos muy limitados.

*Académicos e investigadores de otras universidades
e instituciones de educación superior de México y de España*

Ramón Gil Carreón Gallegos. Licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango y doctorando en Estudios Avanzados en Derechos Humanos en la Universidad Carlos III de Madrid, España. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Presenta el trabajo: “Las garantías individuales como límites democráticos al poder público. La visión de Ignacio Burgoa sobre los derechos fundamentales”, donde tiene como finalidad exponer las ideas del maestro Ignacio Burgoa sobre las garantías individuales como referente histórico de los derechos fundamentales en México. Centralmente, la visión de las garantías como límites al poder público fueron concebidas en una visión cercana al positivismo ideológico, teniendo en cuenta que se consideraba que al ser límites democráticos frente al poder no podía haber injusticia en sus contenidos.

Emir López Badillo. Es Licenciado en Derecho y maestro en Historia de México por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, maestro y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Carlos III de Madrid y miembro del COPUEX. Es el director de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle Pachuca. Presenta el ensayo: “Relevancia de los derechos fundamentales en materia electoral”, donde el derecho electoral es una herramienta creada para fortalecer la democracia; sus acciones, decisiones y resoluciones van encaminadas a generar un sólido Estado constitucional de derecho. Sin embargo, un adecuado concepto de democracia no es el que se limita a señalar que es la expresión mayoritaria de la población. Debe ir más allá y para ello habrá de respetar los derechos fundamentales, puesto que representan el principal límite democrático creado por la Constitución Política frente a las decisiones tomadas por las mayorías.

Eduardo Lozano Tovar. Doctor en Derecho, profesor del posgrado en Derecho de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y miembro del COPUEX. Presenta el ensayo: “La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales en México: Contextos de prevención general y del derecho penal mínimo en actos contra un derecho humano de primera generación”, en que indica, que el actual escenario doctrinal del Estado democrático de derecho tiene a los derechos humanos como su principal argumento garantista, y entre aquellos, al derecho humano al voto como derecho de primera generación. En el contexto del garantismo, el Estado mexicano debe optar entre un derecho penal mínimo y una transformación cultural de la sociedad mexicana para observar, proteger y respetar, *motu proprio*, ese derecho en la actual transición democrática.

Laura Alejandra Ramírez Ortiz. Maestra en Ciencias de la Educación por el Instituto de Estudios Universitarios de Puebla. Realizó un máster en Derecho Penal en la Universidad de Sevilla, Instituto Andaluz Universitario de Criminología. Es directora de Relaciones Públicas y Protocolo de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y secretaria de la Facultad de Trabajo Social, Sociología y Psicología. Presenta

el ensayo: “Análisis sociológico entre México y España en un proceso histórico democratizador”, en el que se analizan acontecimientos paralelos de dos países que buscan dar rumbo y justificación a sus decisiones políticas, algunas pocas acertadas, pero también se exponen datos específicos históricos de cómo se fue conformando una estructura político-social que brindara un mejor nivel de vida a sus ciudadanos y una identidad más sólida, con respecto a la conciencia ciudadana de generar una verdadera democracia.

Oswaldo Ramírez Ortiz. Doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma del Estado de Tlaxcala (UAT). Es director de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología de la UAT. Presenta el ensayo: “La democracia como un bien jurídico tutelado de los delitos electorales”, en el que menciona, que los delitos electorales han cobrado notable preeminencia en el escenario nacional, por lo que resulta necesario robustecer la tutela de la libre expresión de la voluntad popular, garantizando la equidad y el equilibrio en las contiendas electorales; por tanto, la normatividad relativa ha sido actualizada para responder a los nuevos desafíos, evitando con ello abusos, arbitrariedades y ventajas ilícitas, pues son crecientes los señalamientos que dan cuenta del despliegue y comisión recurrente de estas conductas, las que en muchas ocasiones resultan determinantes en la configuración de los resultados de los procesos electorales a todos los niveles, lo que erige en imperioso el estudio de dichos comportamientos poniendo a la democracia en el centro del debate, como uno de los bienes jurídicos afectados en cada uno de los ilícitos contemplados.

Enrique Serrano Salazar. Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España. Es profesor de Carrera de Medio Tiempo en la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, Pachuca. Presenta el ensayo: “El entramado constitucional y los límites democráticos de las decisiones del poder público”, donde plantea, las condiciones de un equilibrio entre las decisiones que emanan de la representación estatal del “pueblo” y las acciones emprendidas desde la participación política de los ciudadanos, que también puede tener el sesgo de una participación argumentativa de las personas en general. En cualquier caso, se trata de un equilibrio que debe producirse en el marco de un entramado constitucional en el que se vinculen división de poderes y proceso político o argumentativo, cuyo objetivo es el de lograr una concreción razonable, no sólo empírica, no sólo dogmática, de enunciados de dignidad personal positivados como derechos fundamentales.

Universidad Complutense de Madrid

Raúl Leopoldo Canosa Usera. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Completó su formación académica en el Instituto Jurídico Español en Roma. Exdirector de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es vocal de la Junta Electoral Central y vocal del Comité Europeo de Derechos Sociales, España. Presenta el ensayo: “Vicisitudes democráticas en la integración del gobierno español”.

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Es director del Instituto de Derecho Parlamentario de la UCM. Presenta el ensayo: “Problemas del gobierno parlamentario en España”.

Universidad de Santiago de Compostela

Milagros Otero Parga. Doctora en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Es catedrática de Filosofía del Derecho en la USC y Defensora del pueblo de Galicia. Presenta el ensayo: “Argumentación y ponderación en torno a las teorías de argumentación jurídica”, en el que menciona, que existen diversas formas de entender la interpretación, algunas de ellas buscan únicamente averiguar el sentido de la palabra escrita. Estos tipos de interpretación literal son más propios de los positivistas. Otros tipos de interpretación atienden más al espíritu de la ley y a la búsqueda de la justicia como valor superior del derecho. Estos tipos de interpretación, que son los que yo prefiero, son más propios de los iusnaturalismos. Reflexionaremos sobre ellos.

DÉCIMA PARTE

Experto internacional

Raúl Ávila Ortiz. Doctor en Derecho por la UNAM y maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin; miembro fundador del COPUEX. Es académico del posgrado en Derecho de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y en la UNAM y consultor independiente. Presenta el estudio: “Veinte años de Justicia Constitucional Electoral en México (1996-2016). Balance general y perspectivas desde el escenario comparado latinoamericano”, en el que menciona, que ha optado por presentar, en primer término, una justificación teórica comparada y algunos de los principales retos que aguardan en el espacio latinoamericano a la justicia electoral, desde el cual se aprecian mejor los perfiles, contenidos y retos del modelo mexicano; enseguida se aborda el caso de la justicia electoral y de la justicia constitucional electoral mexicana, y se cierra con un apartado de conclusiones.

Epílogo

Luis Jorge Molina Piñeiro. Ostenta el reconocimiento “Catedrático UNAM, Nivel II”, profesor de Carrera Titular “C” Definitivo de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la UNAM, incorporado al Programa de Estímulos a la Productividad y al Rendimiento del Personal Académico PRIDE, Nivel “D” desde 1996, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT y presidente del COPUEX.

Anexo

El Comité Editorial del COPUEX, decidió incluir como anexo el discurso pronunciado en la Rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México en la

Ceremonia Conmemorativa del Centenario de la Constitución de 1917, del ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que fue presidente, Juan Silva Meza, dada su pertinencia en la necesaria discusión académica y política sobre este tema.

Quienes estamos comprometidos con la normalización democrática y su consolidación, como se aprecia en los trabajos presentados en este libro, estamos conscientes de que esto sólo será posible cuando la igualdad y movilidad sociales sean una realidad en México.

Mayo de 2017

COLEGIO DE PROFESORES-INVESTIGADORES CON ACTIVIDADES ACADÉMICAS FORMALES
EN UNIVERSIDADES EXTRANJERAS DE EXCELENCIA, A.C. (COPUEX)

Editor y responsable académico

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO
Presidente

Coordinación:

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO
Consejero presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

RAÚL MONTOYA ZAMORA
Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Estado de Durango

SANTIAGO NIETO CASTILLO
Fiscal especializado para la Atención a Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República

CARLOS HUMBERTO REYES DÍAZ
Coordinador del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM

PRIMERA PARTE

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Procuraduría General de la República
Fiscalía Especializada para la Atención
a Delitos Electorales

LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA LOS DERECHOS HUMANOS

Daniel Díaz Cuevas

I. INTRODUCCIÓN

Los elementos que existen de la transición jurídica en nuestro país es la reforma penal al nuevo modelo de justicia penal acusatorio del 2008. La resolución del caso Radilla por parte de la Corte Interamericana de los derechos humanos. La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011. La resolución de asuntos varios 912/2010 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La reforma constitucional y legal en materia de amparo del 6 de junio del 2011 y la publicación de la nueva Ley de Amparo en el mes de abril de 2013.

El nuevo sistema penal acusatorio, producto de la Reforma del 18 de junio del 2008, se inscribe dentro del contexto de los derechos humanos y de sus garantías como expresa actualmente el título primero de nuestra Constitución a partir de la reforma del 10 de junio del 2011.

Precisamente dicha Reforma se incorpora entre los enunciados de derechos humanos, altamente favorecidos por la nueva reforma del 10 de junio del 2011; el contenido mismo de la Reforma, es un contenido muy amplio en nuevos enunciados de derechos y de garantías en materia penal; que busca alcanzar una gran reforma, que debe trascender a la organización de los poderes judiciales, así como a la elaboración de nuevos códigos, no sólo de carácter procesal, que ya se ha aprobado, sino también de carácter sustantivo, que, sin duda, formarán parte.

La transformación que existe en el sistema jurídico son las reformas a la constitución en el 2011, se generó un cambio en nuestros sistema jurídico para pasar de un modelo de legalidad a un modelo de constitucionalidad y convencionalidad.

II. SOBERANÍA COMO CAMBIO POLÍTICO Y SOCIAL

El sistema político mexicano ha cambiado, hoy en día exige un compromiso mayor de los actores que intervienen: autoridades, candidatas, candidatos, partidos políticos, asociaciones de la sociedad civil y la sociedad en general.

Todos deben coadyuvar en la construcción de mejores condiciones democráticas y en la consolidación de un Estado Constitucional de Derecho.

Obligación que nace, de acuerdo a la teoría de Jean Jacob Rousseau en su obra contrato social, con la conformación del Estado cuando sus miembros se unen para su cuidado y preservación, creando un pacto social que le da al cuerpo político un poder absoluto sobre los suyos.

A esta voluntad general se le denomina: soberanía, misma que radica esencial y originariamente del pueblo mexicano, y es voluntad de este para el caso mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal; es decir, la legitimidad del poder público tiene como propósito fundamental el interés general.

La soberanía radica esencial y originariamente del pueblo mexicano, y es voluntad de éste, constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal; es decir, la legitimidad del poder público tiene como propósito fundamental el interés general.

Así, el pueblo tiene como potestad gobernarse a sí mismo, a través de una representación democrática, esto es, que de los Poderes de la Unión son elegidos únicamente los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante elecciones auténticas y periódicas.

Entonces, ¿qué es lo que constituye propiamente un acto de soberanía? No un convenio del superior con el inferior, sino del cuerpo con cada uno de sus miembros; una convención legítima, porque tiene por base el contrato social; equitativa, porque es común a todos; útil, porque no puede tener otro objeto que el bien general, y sólida, porque tiene como garantía la fuerza pública y el poder supremo. Mientras que los ciudadanos están sujetos a tales convenciones, no obedecen más que su propia voluntad; y por consiguiente, averiguar hasta dónde se extienden los derechos respectivos del soberano y los ciudadanos, es inquirir hasta qué punto estos pueden obligarse para con ellos mismos, cada uno con todos y todos con cada uno.

Sin embargo, debemos considerar también a las personas y a los derechos que éstos tienen respecto a ese Estado que decidieron formar y del que gozan por la única razón de ser hombres, deben prestar al Estado sus servicios; mas éste, por su parte, no puede recargarles con nada que sea inútil a la comunidad; no puede ni aun quererlo, porque de acuerdo con las leyes de la razón como con las de la naturaleza, nada se hace sin causa.

Lo anterior significa que todos los seres humanos nacen libres e iguales sin que ello signifique que todos ellos sean aptos para ejercer los derechos de los ciudadanos, pero en una forma de gobierno democratizada se procura determinar que quién tiene derecho a mandar establezca los mecanismos destinados a procurar el bienestar social de los que la conforman.

Entonces, la democracia se transforma en un procedimiento para adoptar decisiones, para medir los deseos o preferencias de la población y asegurar el

consentimiento, en una votación, para la toma de decisiones: una decisión destinada a imponerse a los que tenían otra voluntad.

Ante ello, la democracia se vuelve un método apto de conocimiento ético y sus conclusiones gozan de una presunción de validez moral; es decir, es una forma de gobierno abierta a la participación de todos los hombres, con excepción de aquellos que por norma legal estén impedidos a tener esa categoría de ciudadano.

Esto no quiere decir que la decisión de las mayorías o de las representaciones de estos en las instituciones de poder, realicen actos a diestra y siniestra, por el contrario la democracia tiene límites: estos límites implican que la voluntad de la mayoría no prevalezca a pesar de cumplir con el “requisito esencial de la democracia”, su demarcación: son los derechos humanos.

Es obligación con obligación constitucional de promover, garantizar y proteger, el ejercicio de los derechos humanos de las personas; Derechos Humanos que deben permitir la participación de las personas en la vida política del Estado en condiciones de igualdad y libertad, sin discriminación ni represión.

Así, los derechos políticos protegen las libertades individuales y colectivas de la vulneración injustificada de los órganos del poder público y privado, para permitir la participación de la vida política del Estado, de todos los habitantes y ciudadanos.

Cabe precisar que los derechos políticos, aun siendo fundamentales, han sido objeto de estimación y protección muy distinta la que otros derechos fundamentales han recibido en México.

La relación entre los derechos políticos y los otros derechos fundamentales es de forma indisoluble, pues el ejercicio de unos es prerequisite del ejercicio de otros, sobre todo dentro de un Estado constitucional de Derecho.

Ferrajoli señala que los derechos políticos se entienden de carácter instrumental y reservados para los ciudadanos con capacidad de ejercicio, es decir, los derechos políticos son las expectativas principalmente de no sufrir lesiones, adscritas a los ciudadanos por las normas jurídicas, relacionadas con la participación de éstos en la toma de decisiones públicas, que en su conjunto fundan la representación política y la democracia.

Si bien, el derecho a votar y ser votado, se convierte en una sola institución, pilar fundamental de la democracia, y que una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, no sólo para el ciudadano sino también para aquellos funcionarios que fueron elegidos mediante la emisión del sufragio efectivo, directo, universal y secreto; cierto es que, si alguna de las decisiones que se hayan tomado por mayoría afectan derechos humanos, esos fallos deberán tener el carácter de ilícitos que implica la nulidad de éstas.

Bajo esta premisa, la democracia significa que el pueblo tenga poder y participación en su propio gobierno, pero también significa que el pueblo carga en sus hombros el destino de un país.

Debemos empezar a trabajar con lo que tenemos haciendo siempre lo correcto para la sociedad.

Recordemos que el poder soberano, con todo y ser absoluto, sagrado e inviolable, ni puede traspasar los límites de los derechos humanos, sus límites convencionales generales y todo hombre puede disponer plenamente de sus bienes y de sus libertades, así como participar en la vida política del país siempre que no se atente contra la dignidad, derechos o principios de otras personas.

Sin embargo, la relación entre democracia y aquello que socialmente es aceptable no puede reducirse al campo de la obligatoriedad de las normas jurídicas, menos a la legitimidad del proceso que da origen a dichas normas, sino que pasa por una reflexión acerca de lo político como práctica social históricamente situada que nos permite descubrir niveles diferentes del discurso moral y de justificación.

Para justificar la democracia no necesito afirmar que es el mejor régimen de gobierno siempre y en todas partes. No es la verdad ni es perfecta, pero dentro de lo posible elijo como presumiblemente y salvo demostración en contrario, el mejor resguardo de la dignidad humana, por eso me basta justificarla por un acto de prudencia que atiende tanto a los valores como a las consecuencias.

Así, la restricción a la democracia debe ser ocasional en el sentido de que tenga la posibilidad de ser salvado y superado mediante el ejercicio del conjunto de tales derechos, por lo que debe ser posible revisarlas mediante los procedimientos ordinarios en los sistemas constitucionales.

Sin embargo, la democracia se ve en riesgo por tres inminentes amenazas:

1. Por la existencia de un poder privado de alcance transnacional con capacidad para desafiar con éxito el derecho de los poderes públicos democráticos para determinar el interés público.
2. La incapacidad de la actual sociedad civil de controlar desde “abajo” a estos poderes privados y públicos.
3. Por las dificultades que tiene la ciudadanía para ejercer control fiduciario sobre sus gobiernos y otras autoridades públicas.

Frente a estas tres amenazas mayores, es hoy políticamente viable luchar por un ingreso básico universal para todos, y sobre el impacto que tendría este ingreso básico universal en el fortalecimiento de nuestra democracia amenazada.

En su texto “Tres Modelos de Democracia. Sobre el Concepto de una Política Deliberativa”, Jürgen Habermas presenta una comparación entre la comprensión liberal y la comprensión republicana de la política. Sostiene que la diferencia decisiva entre ambas concepciones reside en la comprensión del papel del proceso democrático. Según la concepción liberal, este proceso democrático cumple la tarea de programar al Estado en interés de la sociedad: la política

tendría la función de imponer los intereses sociales privados frente a un aparato estatal que se especializa en el empleo administrativo del poder político para conseguir fines colectivos.

Sin embargo, un proceso democrático requiere de ciertas reglas que limiten el poder de las mayorías expresado en las urnas para proteger a las minorías:

...la vieja identificación del pueblo con la mayoría expresada en las urnas es insuficiente para atribuir a un régimen el carácter democrático que, actualmente, también se funda en el respeto de las minorías, la institucionalización del pueblo impide que la soberanía que en él reside sirva de pretexto a un ejercicio de su poder ajeno a cualquier límite jurídico y desvinculado de toda modalidad de control. El proceso democrático, si auténtica y verdaderamente lo es, requiere de la instauración y del mantenimiento de unas reglas que encaucen las manifestaciones de la voluntad popular, impidan que una mayoría se atribuya la vocería excluyente del pueblo...

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141 de 2010 de 26 de febrero de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, por medio de la cual se decide sobre la constitucionalidad de la ley 1354 de 2009, de convocatoria a un referendo constitucional.

El texto de Ángel Oquendo, “Más allá de la democracia deliberativa”, postula que los autores Habermas y Nino entienden los derechos humanos no como un constreñimiento externo a la soberanía popular, sino como uno de los principales ingredientes de la democracia.

Asimismo, sostiene que en Habermas, la deliberación democrática abarca cuestiones morales, éticas y pragmáticas, así como aquéllas sujetas a la negociación; mientras que Nino reduce la democracia a una deliberación moral.

La teoría de Habermas sería, así, más compleja que la de Nino y confronta seriamente la posibilidad de que los resultados de la democracia deliberativa puedan variar de una sociedad a otra.

No obstante, Habermas reduce notablemente el margen que concede a la variabilidad legítima, puesto que comparte con Nino la convicción de que las razones morales son universales y finalmente decisivas.

Habermas y Nino, sostiene, convergen a un nivel más básico cuando excluyen los aspectos no deliberativos (y no dialógicos) del proceso democrático. Es un error ignorar estos componentes, dice el autor, como también lo es caracterizarlos como manifestaciones oblicuas de la deliberación. Al tomar en consideración estos elementos, la representación de la democracia resulta más plausible y crea un espacio adicional para la diversidad en la teoría y en la práctica democrática.

Así, el solo hecho de que haya elecciones periódicas no define la existencia de un sistema democrático.

Lo anterior, significa que la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación

democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad”, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.

Luego, el límite de la decisión de la mayoría reside, esencialmente, en dos cosas:

1. La tutela de los derechos fundamentales (los primeros, entre todos, son el derecho a la vida y a la libertad personal, y no hay voluntad de la mayoría, ni interés general ni bien común o público en aras de los cuales puedan ser sacrificados).
2. La sujeción de los poderes públicos a la ley.

Es decir, los límites de la democracia es la protección de derechos fundamentales.

En América Latina se ha ocultado tras la fachada del constitucionalismo democrático, las verdaderas intenciones de autoritarismo, injusticia y discriminación que han caracterizado la historia política, económica y social de la región.

La crisis actual de la política nos lleva a la búsqueda de referentes que nos permitan la construcción de un nuevo contrato social a la luz de realidades y temas como los de la globalización, microsociedades y etnoculturas, analizando las propuestas políticas a partir de una conceptualización y análisis de las características de la gobernabilidad democrática de los gobiernos locales, dicho sistema de gobernabilidad debe ser lo suficientemente flexible como para dar oportunidad a que se expresen las expectativas y se resuelvan los conflictos de intereses entre los diversos actores estratégicos.

Así la democracia compete a todos los ciudadanos, y no sólo a quienes la imponen en nuestro espacio como una forma dominante de gobernabilidad. Por tanto, la flexibilidad de un sistema institucional para aplicar y adaptar las reglas y procedimientos es el principal sustento para garantizar la gobernabilidad en ambientes turbulentos, dinámicos, y de alta complejidad e incertidumbre.

1. EJEMPLO DE COLOMBIA

El acuerdo de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fue rechazado por una diferencia menor a los 0.5 puntos porcentuales, lo que pone en la incertidumbre política y legal al proceso de paz.

Dicho acuerdo sostiene el fin del conflicto con las FARC, justicia para las víctimas, solución al problema de las drogas ilícitas, mejores oportunidades para el campo, apertura democrática y más participación e implementación, verificación y refrendación.

De lo anterior se deduce, que el acuerdo más relevante es por lo que respecta a la “justicia para las víctimas” el cual conjunta un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; por consiguiente se pretende que las víctimas no queden desprotegidas o al desamparo de la justicia.

El acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARCS, es sin duda violatorio a los Derechos Humanos, así como a los tratados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; toda vez que no se puede indultar a los integrantes de la guerrilla por los delitos que hayan cometido en contra del pueblo colombiano.

Pues no se puede respetar lo que decidan las mayorías en razón de que hay delitos internacionales que por su propia y especial naturaleza deben ser sancionados aplicando el principio de convencionalidad.

En ese sentido, la justicia social se vuelve indispensable en la consolidación de un Estado democrático de derecho que busca reivindicar su fórmula entendiendo como lo señala Hobbes que el hombre es un ser malvado, perverso, egoísta por naturaleza y que el camino para arribar a los puertos de la justicia social es admitir la existencia de la desigualdad estructural.

En estos últimos 20 años México ha proclamado y presumido ser un país democrático conforme a la elección de sus gobernantes. Desde la creación del Instituto Federal Electoral en el año de 1990, el país ha proclamado dar pasos agigantados hacia la perfecta “utopía” de la democracia.

México tiene hambre de una democracia correcta y no una simulación de ella, de lo que es realmente. Por otra parte, tenemos a la democracia utilizada por los oscuros personajes de nuestro México, una democracia que se convirtió en un arma de doble filo que se utilizó para doblegar en aquel entonces a un cautivo e ignorante pueblo, para lesionar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en la vida política del país.

Los límites de la democracia deben ser establecidos como tales, recordando siempre que “la libertad de uno termina donde comienza la de otro”.

Así, se exige una sensibilidad en temas como violencia política de género, criminalización de la pobreza e interpretación de normas constitucionales.

¿Por qué? Porque a raíz de las reformas de avanzada en materia de igualdad de género en materia electoral, los casos en lo que se han cometido delitos electorales en contra de mujeres ha aumentado.

Al respecto cabe señalar que tanto la discriminación por razón de sexo como la de género excluyen o limitan el acceso de las mujeres a sus derechos y a determinados ámbitos y espacios de actuación, obstaculizando su poder y su desarrollo personal como ciudadanas. La primera, excluye a las mujeres por el

hecho de serlo. La segunda, se basa en los estereotipos culturales y sociales que prescriben roles y funciones diferenciados para las mujeres y los hombres.

La violencia política de género en procuración de justicia electoral en materia electoral, no es un problema exclusivo ni nuevo en nuestro país, es un problema que lleva mucho tiempo y se ha presentado en todas las sociedades, debido a esto en la comunidad internacional se realizaron grandes esfuerzos para crear acuerdos multilaterales para combatirlo y erradicarlo, convergiendo en la creación de varios ordenamientos internacionales en esta materia en los que resalta la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (en adelante CEDAW por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, mejor conocida como Belém Do Pará.

Se resalta la importancia de la Convención de Belém Do Pará que establece el derecho fundamental que tienen todas las mujeres de vivir una vida libre de violencia. Violencia no solo entendida como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado, sino también el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, a ser valorada y educada, libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, lo anterior de acuerdo con el artículo 3 y 7 de dicha convención.

Este ordenamiento internacional impone a los Estados miembros la obligación de adoptar por todos los medios apropiados políticas para prevenir, sancionar y erradicar cualquier acto violento en contra de la mujer; así como generar programas que fomenten el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos, a realizar acciones que modifiquen los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y cualquier otro tipo de prácticas, que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

El Estado mexicano al firmar y ratificar la CEDAW, se comprometió a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre, incluso de ser necesario, estas modificaciones podrán tener un carácter legislativo, encaminadas a modificar o derogar no solo leyes y reglamentos, sino también usos y prácticas que constituyan cualquier práctica de discriminación en contra la mujer; además, se deberán modificar los patrones socioculturales de conducta tanto de hombres como de mujeres, con el objetivo de alcanzar la eliminación de cualquier prejuicios y cualquier prácticas consuetudinarias a

veces tan arraigadas en algunos sectores de sociedad, las cuales nacen en la idea errónea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

III. FEPADE, PROCURACIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Y es a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que se encargará de la procuración de justicia en materia electoral, institución electoral que cuenta con obligación constitucional de promover, garantizar y proteger, el ejercicio de los derechos humanos de las personas víctimas y ofendidas en casos de violencia política de género, es decir cuando por acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, se menoscaben o anulen el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público de las mujeres.

Así las cosas, en la actualidad tenemos ejemplos claros de violencia política de género que atenta directamente contra el esquema democrático de México:

1. Presidenta Municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas;
2. Presidenta Municipal de Oxchuc, Chiapas; y
3. Presidenta Municipal de Mártir de Cuilapan, Guerrero.

Respecto al municipio de San Pedro Chenalhó, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-JDC-1654/2016, los Magistrados determinaron que las pruebas aportadas por la presidenta del municipio tzotzil, revelan que los hechos ocurridos el 25 de mayo pasado, que incluyeron la retención de Eduardo Ramírez Aguilar y Carlos Penagos Vargas, presidente del Congreso y coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), resultaron determinantes para que se viera forzada a firmar el escrito de renunciar al cargo.

En consecuencia, el TEPJF vinculó a las autoridades estatales, incluyendo al Titular del Poder Ejecutivo, para que generen las condiciones de seguridad, a efecto que la presidenta municipal, así como el propio cabildo, puedan ejercer el cargo en un ambiente de tranquilidad en el municipio de San Pedro Chenalhó. Asimismo, solicitó la colaboración del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para la traducción de la sentencia y vinculó al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana a realizar acciones de difusión de la misma.

En el asunto de Oxchuc, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-1690/2016 y acumulados, determinó que María Gloria Sánchez Gómez fue electa presidenta municipal conforme al sistema de partidos políticos y, en su momento, se realizó el cómputo, se declaró la validez de la elección y se le

entregó a la planilla triunfante la constancia de mayoría y validez. Sin embargo, con el transcurso de los días y los meses se presentaron conflictos en el municipio que indujeron a la presidenta municipal a solicitar esa licencia, que en términos de lo narrado en las demandas y de lo conocido por hechos notorios, Sánchez Gómez fue inducida por error y por violencia a solicitar esta licencia, a la que se le dio trámite de renuncia sin que jamás se le hubiera preguntado si era su voluntad renunciar al cargo y si hubiere causa justificada para ello.

Ante ello, la autoridad jurisdiccional federal revocó el Decreto 161 emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, así como el oficio emitido por la Secretaría de la Comisión Permanente del propio Congreso local, a través del cual negó a María Gloria Sánchez Gómez su reincorporación al cargo de presidenta municipal. Además, dejó sin efectos los decretos 174 y 178, mediante los cuales nombró a Oscar Gómez López como presidente municipal sustituto y a Obidio López Santiz, Manuel Gómez Rodríguez y Juan Santiz Rodríguez, como regidores sustitutos de representación proporcional; ordenó al Ayuntamiento de Oxchuc, convocar a Alicia Santiz Gómez, Mercedes Gómez Sánchez, Sara Santiz López y Baldemar Morales Vázquez, a fin de que tomen protesta del cargo como regidores por dicho principio, se les convoque a las sesiones de cabildo y se les permita el pleno ejercicio de sus funciones en términos de la Constitución y la Ley Orgánica Municipal del Estado; vincularon al Ayuntamiento de Oxchuc a entregar la remuneración correspondiente por el ejercicio del cargo a los mencionados ciudadanos desde la fecha de inicio de su encargo, hasta la conclusión de su ejercicio; así como vinculó a la Secretaría General del Gobierno del Estado y al Congreso del Estado de Chiapas para que, a través del diálogo y la concertación, de manera oportuna, adecuada y eficaz creen los cauces institucionales para sensibilizar a las partes en conflicto a efecto de que colaboren en el cumplimiento del fallo del TEPJF.

Por otro lado, el pasado 30 de agosto, la alcaldesa de Apango, Felicitas Muñiz Gómez solicitó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) medidas de protección, luego de que manifestantes en su municipio quemaron una camioneta de su propiedad, vandalizaron viviendas de sus familiares, y saquearon propiedades del ayuntamiento.

Ante ello El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pidió a las autoridades estatales y federales otorgue medidas cautelares para que la alcaldesa de Mártir de Cuilapan (Apango), Felicitas Muñiz Gómez continúe con sus funciones como presidenta municipal, lo anterior en la sentencia SUP-AG-93/2016, en la que solicita la colaboración urgente de las dependencias del orden estatal y federal que, “en el marco de sus respectivas competencias” sean definidas y ejecutadas las medidas de protección necesarias “para garantizar la vida, integridad y seguridad de la presidenta municipal”; fundamentando que dependencias federales como la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres

y Trata de Personas; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas deben coadyuvar para que la alcaldesa desempeñe sus funciones; y en el ámbito estatal las dependencias que deben de otorgar las medidas cautelares son: la Secretaría General de Gobierno; la Fiscalía General del Estado de Guerrero; el Congreso del Estado; la inoperante Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

Este tipo de violencia de género atenta contra la democracia mexicana, al debilitar a las instituciones democráticas de nuestro gobierno. Esta violencia se materializa en prejuicios y prácticas que se traducen en actos violentos que menoscaban la esfera jurídica de las mujeres mexicanas, generan condiciones de desigualdad basados en la idea errónea acerca de la inferioridad de un género y la superioridad del otro; limitando no solo a la mujer sobre quien reciente esta violencia de género de manera directa, sino en las demás mujeres, pues se sigue viendo y estereotipando a la mujer como inferior y no apta para desempeñar cargos públicos.

Lo anterior atenta contra los derechos fundamentales de quién sufre en su esfera jurídica este daño, así como contra el orden constitucional y contra la democracia, al poner en riesgo los principios rectores de la función electoral, como es la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad, así como los principios para el adecuado funcionamiento y desarrollo de la función electoral, como es entre otros: la libertad del derecho al sufragio.

Derecho al sufragio que se encuentra protegido en dos vertientes: la primera, respecto al derecho de votar, que significa la elección por parte de la ciudadanía de sus representantes; la segunda, el derecho a ser votado mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó.

Así, impedir el ejercicio del cargo de una presidenta electa viola el derecho al voto pasivo de la o el candidato, así como el derecho al voto activo de las y los ciudadanos que votaron por dicha candidatura, que ven impedida la posibilidad de que su ejercicio soberano se manifieste en su bienestar.

El derecho a votar y ser votado, se convierte en una sola institución, pilar fundamental de la democracia, y que una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, no sólo para el ciudadano sino también para aquéllos funcionarios que fueron elegidos mediante la emisión del sufragio efectivo, directo, universal y secreto.

Pues, la adecuada función electoral tratándose de servidores públicos elegidos bajo los principios y máximas de un Estado Democrático Constitucional de Derecho, esto es, bajo un sistema de elección ciudadana, se ve afectado cuando diversos sujetos activos realizan actos encaminados a impedir o dificultar el

ejercicio de un cargo público representativo, en este caso el de una mujer elegida por las personas en pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, para ocupar el cargo de Presidenta Municipal o cualquier otro puesto de representación popular, ya que los efectos de dicho actuar doloso e ilícito no solo lesionan el derecho de quien ha sido electa para dicho cargo, sino que sus efectos se extienden a la ciudadanía, pues se frustra el propósito de la democracia como mecanismo legitimador del poder público.

La violencia contra una mujer que ha sido democráticamente electa, con la finalidad que no ocupe o se mantenga en el cargo popular, trasciende más allá del aspecto meramente individual del titular del derecho de sufragio pasivo en su vertiente de acceso o permanencia al cargo, pues adquiere una dimensión colectiva que se reitera afecta el derecho de los ciudadanos y las personas respecto a la participación de estos en la vida política del país y la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo.

La libertad del sufragio tiene tres dimensiones casuísticas:

1. Antes de la jornada electoral, para evitar el condicionamiento del sufragio.
2. Durante la jornada
3. Después de la jornada para que se respeten las decisiones de los ciudadanos.

Pues de nada serviría que el voto sea libre el día de la jornada, si dicha libertad no se respeta al momento de integrar el gobierno.

Sin embargo, resulta importante destacar que pese a la afectación que existe en los tres asuntos mencionados, al derecho al sufragio en sus dos vertientes (activo y pasivo), se observa el prevalecimiento de los derechos humanos, que lleva consigo la obligación del Estado en sus diversas esferas de competencia el materializar los derechos políticos de los afectados.

Es decir, el conflicto que se presenta con las decisiones judiciales de los tres asuntos es lograr la ejecución de las mismas, garantizar y reincorporar a las tres mujeres en el cargo y obligar a todas las autoridades estatales y ciudadanos que garanticen que dicha restitución tenga lugar de forma pacífica y con apego al Estado de Derecho.

No puede permitirse que la voluntad expresada en las urnas por los ciudadanos, sea anulada en los hechos por un grupo de personas que cometen actos violentos. La violencia debe, como consecuencia, desterrarse en los procesos electorales, debe apartarse la violencia, que no sea la violencia quien, en un momento dado, determine quién debe gobernar un municipio sino el voto ciudadano.

Las elecciones en México, como en todo Estado de derecho democrático tienen que ser libres, auténticas y periódicas y se deben sustentar en el voto libre, secreto, directo, personalísimo, intransferible de los ciudadanos y, una vez concluido el procedimiento electoral se tiene que respetar la determinación

asumida por la voluntad del pueblo, titular único de la soberanía nacional y de la parte que corresponde a cada Estado federado.

La voluntad popular se manifestó en las urnas y el procedimiento electoral se llevó a cabo conforme a Derecho, para finalizar con la toma de posesión del cargo para el cual fueron electos ejerciendo la responsabilidad constitucional legalmente prevista. Hombres y mujeres electos deben ser respetados.

Nadie puede ejercer violencia para hacer valer sus derechos en términos del artículo 17 de la Constitución, para eso están y deben estar los tribunales, pero también en ello deben participar los demás órganos de autoridad, cada uno en el ámbito de su competencia, cumpliendo la responsabilidad que les atribuye la legislación aplicable, garantizando orden, orden conforme a Derecho, orden en términos del sistema democrático constitucional.

Y es obligación de todas las autoridades velar por el cumplimiento cabal de las sentencias emitidas por las autoridades jurisdiccionales, más allá es necesario respetar los derechos fundamentales de todas las personas, debe existir coordinación entre los diferentes órganos de gobierno con la finalidad de generar condiciones de paz y seguridad, que permitan el cumplimiento de las sentencias de forma cabal, es necesario generar condiciones de distensión y acuerdos.

La ley y las decisiones jurisdiccionales en materia de derechos humanos están por encima de acuerdos políticos.

Creemos un país en el que presidentas municipales, síndicas, regidoras ejerzan sus cargos en un contexto libre de violencia y discriminación, promovamos el liderazgo femenino desde el ámbito local, elaboremos normas que garanticen la no violencia hacia las mujeres, tipifiquemos de manera penal un grave delito para que bajo ninguna circunstancia exista violencia política de género.

Es por ello que resulta de gran relevancia lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su jurisprudencia 22/2016 RESPECTO A "...las elecciones por sistemas normativos indígenas, deben garantizar la igualdad sustantiva de la mujer y el hombre."

Dicho criterio es de suma relevancia ya que garantiza la participación en igualdad de puestos de elección popular entre las mujeres y los hombres evitando así conculcar derechos de ambos géneros. Dicha participación debe ser de manera horizontal y vertical.

IV. CONCLUSIONES

Por todo lo anterior, si realmente queremos convertirnos en la nación que tanto presumimos, debemos poner en claro los límites y bases de nuestro imperfecto sistema político, necesitamos que el pueblo tenga aún más poder, debemos evitar una corrupción política, invertir en una excelente educación y cambiar de funcionarios en el momento que no cumplan con sus obligaciones legales: eso serán la bases de un nuevo proyecto de nación.

Debemos cambiar de mentalidad, necesitamos una metamorfosis social donde seamos las personas que integramos este país quienes tomen las riendas del país, es cierto, México es un país diverso con muchas ideas diferentes pero somos más los que buscamos a un México más capaz de enfrentar el mundo, sin estereotipos que han estado presente y han sometido a las mujeres por centurias.

Cuántas movilizaciones, cuántas marchas, cuántas revoluciones se necesitan para poner a México en marcha como lo que es: ¡una república!

Debemos empezar a trabajar con lo que tenemos haciendo siempre lo correcto para la sociedad.

La educación ha avanzado, pero no es si quiera la mitad de la línea de salida. Invirtiendo en educación y en los jóvenes sabremos siempre que México estará en buenas manos.

Dejemos de echarnos la soga al cuello, dejemos de vender nuestro voto por una bofetada en la cara, dejemos de vender nuestra dignidad por una miseria, no permitamos malbaratar nuestra nación por unos cuantos pesos, cambiemos nuestra patria, demostremos una vez más que las personas solo deben temerse a sí mismos.

Pensadores como Vargas Llosa advirtieron que México se convertiría en un enemigo de la democracia y que sería gobernado por alguien que espere el momento para dejarnos con una mano adelante y la otra atrás.

Por lo que es de gran relevancia lo dicho por Miguel Insulza, quien fuera Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) “que una democracia sin la participación de las mujeres era solo media democracia”.

LOS DELITOS ELECTORALES COMO LÍMITES DEMOCRÁTICOS

Luis Espíndola Morales¹

La suposición de que “no nos puede suceder” ya no puede ser aceptada. Todo puede suceder. Si la democracia se pervirtió y se destruyó en la Alemania de Kant, Beethoven y Goethe, puede suceder en cualquier parte. Si no protegemos a la democracia, la democracia no nos protegerá.²

AHARON BARAK, ex Ministro
de la Corte Suprema de Israel

I. LÍMITES DEMOCRÁTICOS EN DEMOCRACIA. BREVE REFERENCIA

Un genuino Estado democrático parte de varias premisas, entre varias, se encuentran: el reconocimiento, el respeto y la efectividad de los derechos humanos, el establecimiento de un mínimo de principios que organicen y delimiten el actuar de las autoridades, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación activa de la sociedad civil, el establecimiento de políticas públicas y acciones que promuevan la inclusión de todos los sectores de la población, el reconocimiento del pluralismo, del multiculturalismo, de la tolerancia, del respeto a las diferencias, de la participación política y de acciones que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones a través de la confianza ciudadana, la cual solo se puede lograr a través de resultados que respondan a esas exigencias.

¹ Maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana, Campus Distrito Federal. Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, campus San Juan del Río. Actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Dictámenes y Servicios Legales de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

² BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un juez constitucional en una democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008, p. 14.

Las instituciones son el basamento del sistema democrático, son el cauce permanente para realizar sus directrices, solo a través de ellas se pueden evitar desviaciones del poder, a ellas se les encomienda la tarea de erigirse como facilitadoras del ejercicio de todas las libertades que enmarcan a un verdadero Estado Constitucional y Democrático de Derecho y, también, la de mantener a raya sus excesos.

Pero las virtudes de la democracia regularmente van acompañadas —o así deberían serlo— de mecanismos de contención, de controles del ejercicio del poder, en un sistema democrático son esenciales los límites, encontrarlos no siempre es tarea fácil, menos aun cuando se trata de preservar los valores que ella enarbola por encima de cualquier interés particular o colectivo.

El sistema democrático debe contar con límites al ejercicio del poder público, pero también a los excesos de quienes pretendan servirse de las herramientas que ella provee, ya sea para subvertirla, ya sea para generar asimetrías ahí donde las mismas están proscritas.

Para muestra de ello basta un botón, Goebbels, propagandista del III Reich, en un ejercicio de sarcasmo despreciable a la víspera de las consecuencias, afirmaba que el partido nazi entraba en el Reichstag para *proveernos en el arsenal de la democracia, con las armas de la propia democracia (...)* ¡Venimos como enemigos! Como el lobo que irrumpe en el redil, así venimos.³ La experiencia de estos y otros acontecimientos deleznable nos informan que la democracia tiene —y debe contar con— herramientas que generen condiciones de contención para quienes pretenden valerse de ella e inclusive, aniquilarla.

La historia nos muestra otros ejemplos, lamentables, en los que el empleo desmedido de conductas contrarias a la democracia han tenido consecuencias adversas, el franquismo y el terrorismo en España, el fascismo en Italia, los fundamentalismos religiosos en Turquía, los movimientos neo nazis en Grecia y en Argentina, los grupos xenófobos en Bélgica o los movimientos golpistas en países de la ex Unión Soviética, así como el discurso antiinmigrante y racista en democracias como en Estados Unidos o el Reino Unido, son solo algunos ejemplos de afrontas al sistema democrático que deben ser consideradas en el contexto y necesidades propias de cada Estado con la finalidad de contener o establecer límites efectivos que eviten la vulneración de los derechos de terceros, atenten contra el orden público o pretendan usar la vía democrática para luego desconocerla e imponer un régimen que le es adverso.

En esta perspectiva, la democracia tiene límites, los cuales serán legítimos en la medida en la que racionalmente estén encaminados a proteger sus bienes más preciados, sin ellos, estaría condenada a su desaparición porque dependería de los cambios, abruptos u ocasionales, de los intereses mezquinos de unos cuantos, del desbordamiento del poder, de los excesos, de los abusos, en fin, de

³ PÉREZ MORENO, Agapito Miguel, *La disolución de partidos políticos por actividades anti-democráticas*, Ed. Lex Nova, España, 2007, p. 45.

toda conducta antisistema que debiera contenerse con los medios que la propia democracia proporciona.

En adición a las características que se han mencionado, la democracia —una verdadera democracia— implica, como mínimo, la renovación periódica del poder público, la cual se realiza a través de la garantía de un sólido sistema electoral con procesos electivos sujetos a los principios y parámetros legales que enmarcan dichas contiendas; en esta dinámica, el Estado debe implementar todos los mecanismos legales e institucionales para prevenir y garantizar que quienes participan en ella (partidos políticos, coaliciones, candidatos, servidores públicos, sociedad civil, etc.) cuenten con condiciones de igualdad.

En esta labor, los límites democráticos para quienes participan en los procesos electorales implican el irrestricto respecto a las reglas que enmarcan las contiendas, lo que permite generar condiciones de protección de quienes, con acciones u omisiones, pretendan, por medios reprochables y por encima de todo, el abatimiento, lesión o distorsión de la propia democracia.

Por su parte, la deficiencia del establecimiento de límites democráticos efectivos para evitar el uso adverso de la democracia contra sí misma, presentan en la actualidad, algunos ejemplos que nos deben llamar a la reflexión, entre ellos se encuentran: la salida del Reino Unido de la Unión Europea con motivo del “Brexit”, el “no” a la paz en Colombia o las pasadas elecciones en los Estados Unidos, las cuales presentan distintas circunstancias preocupantes sobre la solidez de los sistemas democráticos aún los considerados de “vanguardia” o “mayormente desarrollados”, en donde el discurso de odio, especialmente el antiinmigrante, el racista, el xenófobo o el revanchista, aparecen como caldo de cultivo que reproduce lo que en democracia debería contenerse: las acciones antidemocráticas.

En México, como en otros países, se prevén mecanismos tendentes a inhibir conductas lesivas a la democracia. Garantizar el adecuado desarrollo de los procesos electorales es uno de ellos. La renovación periódica del poder público en condiciones democráticas sería irrealizable sin instrumentos efectivos. Es cierto que son indispensables legislaciones que permitan establecer reglas claras de participación política pero también resulta fundamental la previsión de conductas que sean consideradas desleales a los propósitos del libre ejercicio de los derechos. El fraude a la ley, el abuso del derecho, la violencia, la exclusión de minorías, de grupos vulnerables o en general el incumplimiento de las reglas o de las directrices que delimitan el ámbito de actuación de los actores en una contienda electoral y que atentan contra los cimientos de la democracia, deben ser aspectos de atención prioritaria en la permanente labor de consolidación de un sistema democrático.

Dentro de este conjunto de herramientas de protección, de garantía, de conservación y de fortalecimiento, se encuentra el último instrumento con el que cuenta el Estado para inhibir, disuadir, perseguir y, eventualmente, sancionar conductas consideradas atentatorias a la democracia, las cuales que deben

situarse, por el especial daño a determinados bienes jurídicos, en el halo regulatorio del sistema punitivo, su finalidad es impedir que determinadas prácticas deterioren el sistema electoral y, desde luego, la calidad de la democracia.

Los delitos electorales son el último instrumento con el que cuenta un Estado para disuadir y sancionar conductas que le resultan adversas, constituyen, en suma, un límite infranqueable para quienes pretenden, por medios antidemocráticos, acceder al poder desconociendo los principios que ella misma enarbola.

El presente estudio pretende ser crítico pero también reflexivo sobre la importancia que revisten los límites democráticos en democracia, entre ellos, los delitos electorales, no solo vistos desde el ámbito punitivo sancionador, sino también como instrumentos democráticos que imponen límites a conductas consideradas especialmente graves que de realizarse, se consideran conductas anti-sistema sancionables a través del derecho penal.

Pero la simple previsión legislativa de los delitos electorales no es el único mecanismo de disuasión para quienes pretendan cometer conductas consideradas contraventoras al sistema democrático, el trabajo institucional es fundamental en ello, el presente texto también da cuenta de la función elemental que tienen las instituciones de procuración de justicia penal electoral, como en el caso, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Esta labor institucional no se agota en la investigación, persecución y sanción de quienes hubieran cometido ilícitos en la materia, la columna vertebral del sistema penal electoral no se limita a la previsión de conductas consideradas penalmente reprochables, ni tampoco en su persecución y eventual sanción, considerar una posición de esta naturaleza sería tener un cosmovisión sesgada de la naturaleza de los delitos electorales como límites democráticos. Sería una visión reaccionaria cuando más represiva, el binomio indisoluble entre lo penal y lo electoral implica, además, que el mismo vaya acompañado de una política criminal como el desarrollo de mecanismos de colaboración de todas las autoridades del Estado mexicano y de la sociedad civil, en la implementación de políticas públicas que sumen proyectos encaminados a la prevención del delito a través del fomento a una cultura de la denuncia y de la cooperación entre los diversos ámbitos de gobierno.

Es por ello que la democracia requiere de controles, dentro de estos controles encontramos los límites que la propia democracia prevé con la finalidad de garantizar condiciones de armonía social, de respeto y de garantía de los derechos así como la forma de hacerlos efectivos a través de los mecanismos institucionales establecidos para ello, de la posibilidad de conservar, fortalecer y, en su caso, restaurar los bienes jurídicos violentados, los delitos electorales son, entonces, necesarios como medios de orden, de prevención, de garantía, de preservación y de restablecimiento del sistema democrático.

II. LOS DELITOS ELECTORALES COMO LÍMITES DEMOCRÁTICOS EN MÉXICO

México se constituye, por voluntad del pueblo mexicano, en una República democrática; así lo dispone, entre otros aspectos, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ por ello, en democracia, la voluntad popular guarda una gran importancia en la configuración de las directrices y reglas que habrán de seguirse como parte de la organización del Estado, del respeto, reconocimiento y exigibilidad de los derechos y libertades que la misma, como producto de decisiones mayoritarias, ha dispuesto para sí misma.

Por ello, la voluntad popular, entendida como la toma de decisiones por las mayorías ya sea de manera directa o a través de representantes populares a quienes corresponde la realización de esa voluntad, además de reconocer derechos y libertades mínimos, también ha dispuesto de límites al ejercicio de esos derechos y de mecanismos para hacerlos respetar. De esta manera, un sistema democrático establece límites a la propia voluntad popular, como por ejemplo, en el caso de restricciones indebidas a derechos humanos o la imposibilidad de proscribirlos ya que constituyen límites infranqueables a las decisiones mayoritarias, estos derechos son lo que autores como Luigi Ferrajoli ha denominado como la *esfera de lo indecidible*, al tratarse del conjunto de principios que están sustraídos de la voluntad de las mayorías,⁵ concepto que también ha sido abordado por Ernesto Garzón Valdés y Norberto Bobbio, entre otros.⁶

En democracia, la propia voluntad popular tiene límites, el ejercicio mismo de los derechos y libertades fundamentales también tiene límites, por ello, la democracia se ocupa también de establecer medios eficaces para su conservación, para ello, debe echar mano de todas las herramientas a su alcance, las cuales, de manera correlativa, deben estar investidas de parámetros plenamente justificados sobre los medios que deban emplearse para conseguir la finalidad perseguida y la utilidad que se busca.

⁴ Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm>.

⁵ FERRAJOLI, Luigi, *Estudios constitucionales*, Año 6, Número 1, 2008, ISSN0718-0195, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, *La esfera de lo indecidible*, p. 337.

⁶ Dicha expresión análoga en la concepción de los derechos fundamentales ha sido señalada por Ernesto Garzón Valdés al concebir los derechos fundamentales como el “coto vedado” al que ni siquiera las mayorías pueden aventurarse; al igual que la expresión de Norberto Bobbio en el sentido de que los mismos constituyen el “territorio inviolable” que en general se refiere a la idea de los límites a los poderes públicos, incluidos los de las mayorías elaborados por toda teoría liberal.

En el plano internacional, la Carta de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 2, inciso b), señala que uno de los propósitos esenciales de dicha organización es *promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención*.⁷

También, la Carta Democrática interamericana, constituye un importante referente en la promoción y *defensa de la democracia*, el propio instrumento internacional reconoce en su artículo 1o.⁸ a la Democracia como *un derecho* y, a su vez, de sus artículos 17,⁹ 18¹⁰ y 19, prevé mecanismos de *preservación del proceso político institucional democrático* y provee a los Estados parte de herramientas para asegurar el restablecimiento del orden democrático cuando se hubiere alterado.¹¹

Del mismo modo, el artículo 136 de nuestra Constitución, establece que en *caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se reestablecerá su observancia*, en esta hipótesis, la Constitución reconoce principios de inviolabilidad, conservación y restitución del orden democrático, el cual, de ser violentado, debe contar con herramientas institucionales, legales o de cualquier otro carácter, igualmente democráticas, que permitan hacer frente y resarcir eficazmente un escenario adverso.

Esta referencia nos permite afirmar que tanto nuestra Constitución, como los instrumentos internacionales, a la par que prevén principios rectores de la

⁷ Carta de la Organización de Estados Americanos, instrumento internacional en ratificado por el Estado mexicano el 23 de noviembre de 1948, el cual puede ser consultable en la liga electrónica (link): http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp.

⁸ Artículo 1. Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

⁹ Artículo 17. Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

¹⁰ Artículo 18. Cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.

¹¹ Artículo 19. Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.

democracia, también habilitan para el establecimiento de límites a quienes empleen mecanismos contrarios a ella.

El derecho penal es un medio de control social, pero también es un instrumento democrático, es cierto que el derecho penal es una herramienta extrema para conductas especialmente gravosas, quienes las cometen reflejan una afrenta a bienes especialmente protegidos por el orden jurídico. En términos de Ramón De la Cruz, este medio de control *entra en funcionamiento sólo cuando han fracasado los mecanismos primarios de control social informal e incluso cuando las formas más blandas del control social formal que intervienen previamente*.¹²

Dentro de este halo de límites democráticos, los delitos electorales se erigen como una de las herramientas con las que cuenta la democracia para sancionar conductas que, entre otras, atentan contra derechos relacionados con la libre participación política, los principios que enmarcan una contienda en condiciones de equidad de neutralidad y de una adecuada función electoral.

En términos de Ramón De la Cruz, los *criterios de limitación del legislador en la tarea de configurar bienes jurídicos sólo se pueden encontrar en una fuente jerárquica superior que se imponga por su propia naturaleza: así, la norma constitucional aparece como el instrumento más idóneo para orientar la selección de los bienes jurídicos que deben ser protegidos*;¹³ de esta manera, el derecho penal electoral responde a la necesidad de salvaguardar bienes jurídicos de rango constitucional y conductas especialmente lesivas para el sistema democrático, entre ellos, los derechos al voto, a ser electo, a la consulta popular, a asociarse en materia política (artículo 35), la adecuada función electoral, la fiabilidad del padrón electoral, el combate al financiamiento irregular, el desvío de recursos públicos con fines electorales o el condicionamiento de programas sociales para dichos fines (artículo 134) o la prohibición de los ministros de culto religioso para influir en las contiendas electorales (artículo 130), entre otros.

En nuestro país, son considerados delitos electorales, como ejemplos de algunos, conductas como el desvío de recursos públicos para el apoyo de un partido político o candidato (peculado electoral) el condicionamiento de programas sociales —quienes lo hacen pretenden hacer pasar dichos programas como dádivas, aprovechando la situación de vulnerabilidad de sus destinatarios cuando son derechos sociales— la compra o coacción del voto, la presión o intimidación al electorado, la alteración al padrón electoral, al Registro Federal de Electores, la expedición ilícita de credenciales para votar, la retención injustificada de las mismas, la alteración de documentación electoral, el finan-

¹² DE LA CRUZ OCHOA, Ramón, *Control social y derecho penal*, p. 50, artículo consultable en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr029/elotrdr029-02.pdf>

¹³ *Ibidem*, p. 55, artículo consultable en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr029/elotrdr029-02.pdf>

ciamiento ilícito, la violencia política o la intervención de ministros de culto religioso en los procesos electorales, las cuales derivan de la necesidad de proteger bienes jurídicos de rango constitucional.

Con motivo de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, los delitos electorales son considerados ahora, una materia concurrente, esto es, pasaron de ser potestad legislativa exclusiva de los órdenes federal y estatal a generar un parámetro mínimo de delitos electorales, regulados en un ordenamiento común: la Ley General en Materia de Delitos Electorales, cuya finalidad es que una misma conducta penal electoral —a diferencia de los ordenamientos jurídicos que le precedieron— esté tipificada y sancionada de la misma manera tanto a nivel federal como estatal; ello no implica que las entidades federativas hubieran cedido, con motivo de dicha reforma constitucional, sus atribuciones para legislar sobre delitos electorales, porque en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso o) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta facultad aún es potestativa de las legislaturas de las entidades federativas quienes tienen el deber de garantizar que se *tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse*.¹⁴

La facultad para el establecimiento de un *mínimo observable* de delitos electorales tanto por las autoridades federales como estatales, se confirió, con motivo de la referida reforma constitucional, al Congreso de la Unión. El numeral 73, fracción XXI, inciso a) de nuestra Constitución, confiere la atribución a dicho órgano legislativo, para expedir las *leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales entre otras la electoral*.¹⁵

Lo anterior implica que para la efectividad de las normas penales electorales las autoridades de procuración de justicia, policiales, periciales y judiciales de los ámbitos federal y estatal, están vinculadas a generar estrategias y ejecutar acciones encaminadas al desarrollo de programas comunes para la prevención, investigación y persecución de los delitos electorales, lo que conlleva a una permanente colaboración entre cada una de ellas y de estas con la sociedad civil.

La regulación de conductas consideradas como delitos electorales —a poco más de dos décadas— ha ido en aumento, Bernardino Esparza afirma que *las modificaciones hechas de 1990 a 1996 al texto penal en materia electoral, vista su aplicación en el contexto de los comicios celebrados desde entonces, no han sido lo suficientemente eficaces, pues surgen nuevas formas o conductas de los actores políticos que no están tipificadas como delitos electorales*.¹⁶

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en la siguiente liga electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/hm/1.htm>.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Delitos Electorales 1812-2014*, INACIPE, México, 2015, p. 36.

Con la creación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales se incluyen nuevos tipos penales que buscan atender conductas que anteriormente se situaban en el ámbito del derecho administrativo sancionador electoral así como aquellas no reguladas, igualmente reprochables, que atentaban en contra de bienes constitucionalmente protegidos, directamente vinculados con la equidad en la contienda electoral. Así, el marco jurídico penal electoral se extendió con la finalidad de sancionar, con mayor severidad, conductas como el financiamiento ilícito, la violencia política, la aportación de fondos, bienes o servicios sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el Instituto Nacional Electoral.

Actualmente, el derecho penal electoral comienza a ser una herramienta disuasiva de conductas que atentan contra el sistema democrático, pero como lo señala Ramón De la Cruz: *el derecho penal sólo puede proteger con efectividad a largo plazo los bienes jurídicos cuando las personas, convencidas de lo justo de esa protección, cooperan en esa función.*¹⁷ Parecería que esta finalidad se incumple por quienes están compelidos a observar y acatar las reglas del juego democrático, para muestra un ejemplo: en el proceso electoral 2014-2015, se presentaron el 25% de las denuncias registradas por violencia política en toda la historia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), es decir, en un proceso electoral (2014-2015) se presentó una cuarta parte del total de las denuncias que en 21 años ha recibido dicha Fiscalía.

Esta cifra puede tener varias lecturas que no parecen excluyentes entre sí: por una parte, puede deberse, en gran medida, al fortalecimiento de la confianza ciudadana hacia la FEPADE, a la ampliación del catálogo de delitos electorales en la actual legislación penal electoral pero también a un escenario adverso como el relacionado con el incremento de la violencia en las elecciones y de las campañas negativas, de las intervenciones de comunicaciones privadas, de la propaganda sin propuestas, del lenguaje denostativo, las cuales son acciones que no abonan a la consolidación de la democracia.

Otra lectura de la situación actual parece mostrar que la ampliación del catálogo de delitos electorales en la actual legislación como un fenómeno preocupante, genera la sensación de que otros mecanismos sancionadores como lo serían el contencioso electoral, en el que las irregularidades en los comicios las cuales se sancionan a través de la nulidad de la elección o el derecho administrativo sancionador electoral en el que se han impuesto sanciones ejemplares, no han mostrado el impacto deseado: inhibir conductas antidemocráticas que se reproducen en lugar de contenerse.

Este fenómeno, a partir del cual, en cada proceso electoral se presentan nuevas conductas que pretenden sortear la ley en lugar de cumplirla y cuando

¹⁷ DE LA CRUZ OCHOA, Ramón, *Control social y derecho penal*, p. 51, artículo consultable en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr029/elotrdr029-02.pdf>

los instrumentos para sancionarlo resultan insuficientes para evitar la comisión de conductas contraventoras del orden jurídico, constituye una afrenta de los destinatarios de las normas en donde la intervención del derecho penal resulta necesario para la salvaguarda de los ataques más intolerables del orden social.

Bajo esta perspectiva, se observa que los mecanismos de control democráticos en México están transitando del empleo del derecho administrativo sancionador electoral como instrumento mínimo para disuadir conductas antidemocráticas, al robustecimiento del derecho penal electoral, el cual, hasta hace dos décadas, tenía una posición marginal para ahora empezar a tener una posición preponderante como herramienta útil para hacer frente a conductas específicas en las que el legislador ha considerado necesario regularlas a través del derecho punitivo.

Lo anterior no implica que el derecho administrativo sancionador tienda a perder preponderancia como instrumento disuasivo de conductas antidemocráticas, ni mucho menos que tienda a desaparecer, el Instituto Nacional Electoral, que actualmente preside Lorenzo Córdova, ha dado muestras de que los retos del naciente órgano nacional se han cumplido a cabalidad con resultados sólidos; ello, pese a los profundos cambios y nuevas atribuciones que trajo consigo la reforma político electoral de 2014. Por el contrario, lo que nos muestran esta serie de cambios es una tendencia a la diversificación de los límites democráticos que permitan hacer frente al crecimiento de conductas irregulares, una de ellas es el derecho penal electoral, instrumento que, en los últimos veinte años, a diferencia del administrativo sancionador electoral, no había tenido reformas sustanciales que le permitieran adecuar el sistema punitivo electoral a los ilícitos de la actualidad.

Esta serie de cambios también impactaron profundamente el sistema penal electoral; la Ley General en Materia de Delitos Electorales no solamente trajo consigo el establecimiento de un ordenamiento concurrente ni tampoco la ampliación o actualización —si se quiere ver así— de los delitos electorales, el legislador acompañó la reforma con un nuevo y renovado esquema —propio de la construcción de un sistema penal electoral— que incluyera mayores atribuciones competenciales para la FEPADE, la obligación de las fiscalías electorales locales, de las autoridades de procuración de justicia electoral y de seguridad pública de los diferentes órdenes de gobierno para trabajar en conjunto, en todos los procesos electorales, en la prevención, investigación y persecución de los delitos electorales.

De esta manera, los delitos electorales resultan necesarios en una sociedad democrática porque constituyen límites infranqueables para aquellas conductas encaminadas a transgredir los principios que la sustentan, siempre que en su regulación, atiendan a la naturaleza de los bienes que se pretenden tutelar, resulten razonables e idóneos para hacer frente, de manera oportuna y eficaz, a circunstancias que, por su gravedad, pongan en riesgo la estabilidad democrática.

Los delitos electorales, como límites democráticos, deben atender a la realidad social de cada Estado, de esta premisa partirá, en buena medida, la determinación de los bienes jurídicos protegidos a través del derecho penal. Es cierto que podrían identificarse parámetros comunes a partir de los cuales sería posible identificar un estándar mínimo coincidente en los países del orbe, dicho estudio excede los límites del presente trabajo; sin embargo, no debemos perder de vista que cada país cuenta con contextos diferenciados y debe atender sus propias necesidades y prioridades para la consolidación de la calidad de su democracia.

La regulación de delitos electorales es consustancial al sistema electoral mexicano, constituye un límite igualmente democrático encaminado a salvaguardar bienes jurídicos de especial trascendencia. Una adecuada procuración de justicia electoral, por parte de las instituciones de los diferentes ámbitos de gobierno, depende, en gran medida, de las garantías que les permitan desarrollar sus funciones en un ámbito de imparcialidad y contar con los elementos necesarios para ejecutar y hacer frente a ilícitos que flagelan los procesos electorales.

III. ALGUNOS ASPECTOS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y DE LOS DELITOS ELECTORALES A LA LUZ DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

A casi tres años de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la ejecución de la misma ha tenido algunas variantes, la primera, es de naturaleza orgánica-estructural, tanto en el ámbito federal como en el local. En el ámbito local la naturaleza de la actual legislación —una Ley General— conlleva, en términos de lo previsto en el artículo 25 de dicha legislación, a la creación de instituciones especializadas y permanentes en materia penal electoral que apliquen tanto la referida Ley General como los delitos que de esta naturaleza deban perseguirse en el ámbito local.¹⁸

Esta obligación de crear fiscalías electorales locales, las que además, deben contar con recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su efectiva operación, al menos hasta noviembre de 2015, no ha sido cumplida por entidades federativas como Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz, las cuales a pesar de que la Ley General en Materia de Delitos Electorales —la cual entró en vigor en mayo de 2014— establece la obligación de crear fiscalías en materia de de-

¹⁸ El artículo 25 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales prevé la obligación de las entidades federativas de *contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación.*

litos electorales en el ámbito local, dichas entidades ha sido omisas en dar cumplimiento a dicho mandato.

Si bien estas entidades federativas asumen funciones ministeriales de manera temporal para la atención del proceso electoral, ello no implica garantizar principios como los de *independencia, imparcialidad, permanencia y especialización*, ni el cumplimiento al mandato previsto en el artículo 25 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, lo cual impide, en gran medida, la conformación de un verdadero sistema de procuración de justicia en materia penal electoral.

En el ámbito federal si bien la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales ha desarrollado una tarea destacada en la aplicación de la nueva normatividad, no menos cierto es que en su implementación hoy existen temas pendientes, los esfuerzos de una institución de alrededor de trescientos servidores públicos, resultan insuficientes, al menos en términos de recursos humanos, para atender los procesos electorales no solamente los federales, sino también los locales.

El artículo 21 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales acompañó nuevas competencias para la FEPADE, en su mayoría ligadas al ejercicio de las renovadas atribuciones del Instituto Nacional Electoral, temas como la fiscalización o el ejercicio de las facultades de atracción, delegación o asunción de las competencias ordinarias de los organismos públicos locales por parte de dicho instituto,¹⁹ solo por citar algunos ejemplos, pasan de ser bienes jurídicos protegidos en el ámbito de las entidades federativas a federalizarse y, por ende, a ser del conocimiento de la FEPADE.

Lo anterior, trae consigo que la FEPADE debe participar en todos los procesos electorales, con independencia del orden federal o del local, porque en ambos, el Instituto Nacional Electoral tiene participación ordinaria en materias como la actualización del Padrón Electoral, el Registro Federal de Electores, los listados nominales, la expedición de credenciales para votar o la fiscalización de los partidos políticos, solo por citar algunos ejemplos, y en temas extraordinarios relativos a la asunción total o parcial de la organización de un proceso

¹⁹ Artículo 41, Base V, Apartado C.

(...)

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

electoral local o cuando hace ejercicio de su facultad de atracción o cuando con motivo de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial se le ordena la organización de un proceso electoral como en el caso de la elección extraordinaria de Gobernador de Colima al resolver el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-678/2015 y Acumulado,²⁰ o bien, en la hipótesis de que por mandato constitucional se establezca que el Instituto Nacional Electoral deba conocer de una elección del orden local, como sucedió en la elección del Constituyente de la Ciudad de México, como se advierte de la reforma constitucional de 29 de enero de 2015.²¹

Al menos en estos enunciados, la FEPADE debe intervenir, lo que implica que la inclusión de estas nuevas competencias no solamente queden en el plano formal, sino que para que dichos mandatos trasciendan resulta necesaria la generación de condiciones que permitan su materialización; para ello, es fundamental el reforzamiento de la estructura orgánica de la FEPADE que le permita contar con los elementos humanos y materiales para desarrollar su labor, actividad no menor, considerando que tanto el poder revisor de la Constitución le ha conferido reconocimiento constitucional como el Congreso de la Unión, a través de la expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales ha generado las normas competenciales que dan cuenta de que para la realización de dichos mandatos, resulta imprescindible una renovación estructural.

Esta serie de cambios fueron previstos por el legislador federal en la expedición de la mencionada Ley General, sin embargo, su ejecución aún se encuentra pendiente. En efecto, el artículo Quinto Transitorio de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, establece que *la implementación del presente Decreto será con cargo a los respectivos presupuestos de egresos de la federación y de las entidades federativas*, sin embargo, este tema aún continúa pendiente, la FEPADE actualmente recibe un presupuesto muy similar al que contaba previo a la reforma constitucional y legal de 2014. Un escenario de esta naturaleza llama la atención, tomando en consideración que en 2017 habrá elecciones en Coahuila, Nayarit, el Estado de México y Veracruz, y en este mismo año (septiembre) darán inicio, en al menos 30 entidades federativas los procesos electorales de renovación de sus autoridades locales y en todo el país tendrá verificativo la renovación del Congreso de la Unión así como del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Lo mismo sucede en las entidades federativas, las pocas fiscalías electorales en funciones, carecen de los insumos necesarios para realizar su labor en condi-

²⁰ Sentencia consultable en la liga electrónica (link) identificada como: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm>.

²¹ DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, consultable en la siguiente liga electrónica: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016

ciones de independencia, esto sin considerar los casos en los que ni siquiera se han adoptado las medidas para implementar dichos órganos de procuración de justicia electoral en el ámbito local. En un escenario de esta naturaleza se corre el riesgo de que los mandatos que trajo consigo la reforma sean letra muerta sin fiscalías electorales que definan y desenvuelvan el sentido y la magnitud de sus propósitos.

Lo anterior implica que tanto la FEPADE y las fiscalías estatales deban contar con suficiente personal especializado, actualmente la Fiscalía no cuenta con auxiliares del Ministerio Público (policías y peritos) especializados y adscritos a dicha dependencia; al finalizar el año 2016 la FEPADE solo contaba con 7 policías comisionados al apoyo de las investigaciones sobre delitos electorales de todo el país; sin embargo, a pesar de las carencias, los resultados son reveladores del fortalecimiento de la Fiscalía, tan solo en 2015 se consignaron 962 averiguaciones previas y en 2016 otras 1,228, cifras que, en poco menos de dos años, (febrero de 2015 a diciembre de 2016) posicionan a la fiscalía como la de mayores resultados desde su creación.

La FEPADE se ha fortalecido a base de resultados, sin embargo, ese fortalecimiento debe ir acompañado de la ejecución de las atribuciones que corresponden a los diversos ámbitos de gobierno, quienes a través del ejercicio de sus facultades, deben generar condiciones óptimas para hacer frente a los desafíos venideros, esto implica, más allá de una estrecha colaboración con la FEPADE, tomar en serio a los delitos electorales, lo que implica también que, tanto en el ámbito público como privado, se debe sensibilizar a servidores públicos y a la ciudadanía sobre la importancia de la participación política en condiciones de respeto a los principios y reglas que enmarcan nuestro sistema democrático, ello permitirá, en mayor medida, la disminución de conductas delictivas con impacto electoral.

Otro de los aspectos de la procuración de justicia penal electoral que invita a la reflexión, es que siendo los delitos electorales una herramienta democrática para sancionar aquellas conductas que lesionan el sistema electoral mexicano sean considerados como delitos no graves. En efecto, algunas conductas en el ámbito penal electoral, deberían ser motivo de reflexión sobre la trascendencia de aquellas que lesionan el sistema electoral; como ejemplos de ello se encuentran ilícitos como los relacionados con el desvío de recursos públicos para apoyar a un determinado partido político o candidato, el condicionamiento de programas sociales, el financiamiento ilícito, la violencia política de género, la usurpación de identidad o el uso ilícito del Padrón Electoral.

En la actualidad, en términos del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ninguna de las conductas referidas en el acápite anterior son consideradas delitos graves, por lo que resulta improcedente la prisión preventiva oficiosa, lo que implica que cualquiera que cometa alguno de estos delitos bien puede obtener su libertad provisional otorgando las garantías correspondientes; sin embargo, los delitos electorales, especialmente las conductas a las

que me he referido, son ilícitos lesivos de la democracia, por lo que, en esos casos, es necesario establecer medidas más estrictas a partir de las cuales sea posible sancionar con mayor rigor a quienes atentan contra sus bienes jurídicos más preciados.

El impacto que traen consigo la comisión de determinados delitos electorales, no solamente lesionan el sistema electoral, impactan en la democracia misma, las conductas ilícitas a las que me he referido, además de lesionar la adecuada función electoral, pueden trascender a daños colaterales de mayores dimensiones, solo por citar un ejemplo, las conductas a las que me he referido son un reflejo de la corrupción que trae a cuestras el Estado mexicano.

El desvío de recursos públicos para financiar a candidatos o campañas electorales, el condicionamiento de programas sociales, el financiamiento ilícito o la violencia política de género no son consecuencia de una mera ocurrencia o de un impacto pasajero, son resultado de la corrupción, de la inseguridad, de la impunidad que refleja el desprecio del orden jurídico y de los principios que lo sustentan, es una preocupación permanente de la que se debe ocupar el derecho penal electoral porque la gravedad de estas y otras conductas son producto de estos lastres que erosionan el sistema democrático mexicano.

Si bien entre 2015 y 2016 la FEPADE ha obtenido diversas órdenes de aprehensión por algunos de estos ilícitos —lo que no se había hecho antes— lo cierto es que al tratarse de delitos no graves, los delincuentes obtienen su libertad, esta situación produce un estado de incertidumbre sobre las garantías de no repetición, impacta en la confianza ciudadana institucional y no abona al efecto disuasivo de estas conductas, por ello, es necesaria una reformulación sobre el tratamiento legislativo de estos tipos penales con la finalidad de discernir sobre aquellos que importan un mayor alcance sancionatorio, considerando los bienes jurídicos en cuestión y la finalidad protectora de los mismos a través de la última herramienta sancionadora con la que cuenta el Estado mexicano: el derecho penal.

El tratamiento de algunos delitos electorales como delitos graves desde luego que no soluciona el problema de raíz, esta es una medida que necesariamente debe acompañarse con otras acciones del Estado mexicano tendentes al fortalecimiento de una política criminal encaminada a la prevención a través de la capacitación, de la difusión, de la construcción de herramientas de blindaje electoral así como de la inclusión en programas y políticas públicas que permitan sensibilizar a todos los sectores de la sociedad sobre la importancia de la preservación de los principios rectores del sistema electoral y del fortalecimiento de una cultura de la denuncia.

La materia electoral es dinámica, cada proceso electoral es diverso, se presentan complejidades propias y retos a los que el derecho penal debe hacer frente; por ello, el catálogo de delitos electorales debe actualizarse para atender e incluir ilícitos propios de las exigencias actuales, la violencia política de género es un ejemplo vergonzoso de ello, en pleno siglo XXI, las contiendas se alejan

del respeto al adversario —más aún si se trata de mujeres— las propuestas, las plataformas electorales o el debate, quedan relegados en la arena electoral como una lista de buenos deseos, se ha dado rienda suelta a las descalificaciones, se fomenta la violencia, el escenario es mucho más adverso cuando en la contienda pretenden o participan mujeres, el insulto, el lenguaje de odio, la denostación o la calumnia parecen multiplicarse en un país paternalista y machista que se rehúsa a aceptar que las mujeres tienen derecho a participar en los asuntos públicos del país, ahí cuando los medios ordinarios de exclusión de las mujeres son evidenciados, surge la violencia política para evitar, a toda costa, el ejercicio de su legítimo derecho a participar en condiciones de igualdad.

La violencia política de género es un fenómeno en crecimiento, las instituciones han adoptado algunas medidas encaminadas a inhibirla, ejemplos de ello es el Protocolo para Atender la Violencia Política de Género, las medidas protección a víctimas de violencia política de género que, en diversos casos ha adoptado la FEPADE, las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o las estrategias de capacitación cívica que emprende el Instituto Nacional Electoral son ejemplos de coadyuvancia en el combate a este flagelo.

En materia penal electoral, el informe de la FEPADE a la CEDAW sobre la atención de casos de violencia política contra las mujeres 2013-2016, da cuenta sobre un importante incremento respecto de la violencia política en general, que va de 30 casos en 2013 a 222 casos en 2015 y, respecto de violencia política de género, el incremento se advierte de los 3 supuestos que se presentaron en 2013 a los 152 casos que se verificaron entre 2015 y 2016, lo que pone de manifiesto un incremento preocupante del nivel de violencia política contra las mujeres en nuestro país.

La administración pública federal tampoco ha sido ajena a estos propósitos, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, han desarrollado estrategias que permitan combatir de manera eficaz esta problemática en crecimiento la cual debe erradicarse de nuestro sistema democrático.

En el plano legislativo el Senado de la República ha puesto, a través de las iniciativas de los diversos grupos parlamentarios y, destacadamente, con el trabajo desarrollado en esta materia por la Senadora independiente Martha Tagle, se ha puesto en la mesa de discusión la necesidad, apremiante, de establecer medidas legislativas como, entre otras, la tipificación de la violencia política de género, tanto en el plano del derecho administrativo sancionador como en el ámbito del derecho penal electoral.

En el ámbito estatal algunas entidades federativas como Oaxaca y Veracruz han incluido como delito el relacionado con violencia política contra las mujeres, derivado de ello, otras entidades federativas han puesto a la violencia política, como temas de especial atención y se han generado trabajos tendentes a

generar herramientas legislativas que permitan a las autoridades combatir esta problemática.

Otro tema vinculado a este contexto de ilícitos electorales que actualmente no están regulados en el ámbito penal electoral es el relativo a la destrucción de propaganda electoral. Como parte del contexto de violencia que ha permeado en las contiendas electorales, los partidos políticos y los candidatos han optado por llevar a cabo acciones de quema, retiro o destrucción de propaganda electoral de sus adversarios; este tipo de acciones en nada abonan al fortalecimiento del sistema electoral, implican, de suyo, una clara manifestación de intolerancia, de falta de civilidad y, niegan a la ciudadanía, la posibilidad de conocer la diversidad de propuestas que se presentan en el marco de los procesos electorales, son acciones deplorables que atentan contra los principios de igualdad, de equidad en la contienda electoral, de pluralismo y de libertad de expresión en materia política, por ello, considero que estas conductas deben regularse a través del derecho penal electoral.

Dentro de este cúmulo de conductas contrarias a los principios rectores de la función electoral, también encontramos los conflictos que se presentan en las contiendas internas de los partidos políticos, si bien es cierto que dichas entidades de interés público cuentan con un halo de protección estrechamente vinculado con los principios de auto organización y autodeterminación, lo que implica la ausencia de injerencias externas en sus procesos internos, no menos cierto es que, por la naturaleza de sus actividades, reciben financiamiento predominantemente público y la naturaleza de sus funciones trascienden o impactan más allá de la esfera estrictamente interna y se proyectan hacia bienes jurídicos del orden constitucional como la adecuada función electoral o los derechos de participación política; conductas como la violencia política en los procesos internos de los partidos políticos, el financiamiento irregular, la compra del voto o el indebido empleo del padrón electoral, son algunas de las que es necesario tutelar a partir de la intervención de los órganos de procuración de justicia especializados.

Un tema adicional, que ha generado especial preocupación no solamente entre las entidades financieras, sino también entre las autoridades electorales y, principalmente en el ámbito de procuración de justicia electoral es el relativo a la usurpación de identidad, personas que tramitan credenciales de elector con identidades que corresponden a otros ciudadanos con la finalidad, generalmente, de realizar fraudes bancarios o fiscales, derivado de esta situación, en 2016 la Procuraduría General de la República a través de la FEPADE se adhirió a las bases de colaboración en materia de usurpación de identidad con diferentes instituciones fiscales y financieras, con la finalidad de implementar mecanismos para abatir este tipo de conductas que atentan contra los derechos a la personalidad y al patrimonio de millones de mexicanos.

Estos son solo algunos de los temas que impactan en la procuración de justicia penal electoral mexicana, en muchos de ellos, como se ha visto, diversas

instituciones han contribuido a paliar los efectos de estas conductas que si bien trastocan los principios rectores de la función electoral y los derechos de participación política, también requieren de un desarrollo legislativo que sea acorde con las exigencias de nuestros tiempos, pero sobre todo, que esa labor, pendiente de concreción en algunos casos, fortalezca el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

IV. ALGUNOS ELEMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA PENAL ELECTORAL MEXICANO. UNA APROXIMACIÓN

Lo expuesto en los apartados anteriores refleja solamente un estudio aproximativo de una serie de problemáticas que se presentan en la praxis de la procuración de justicia electoral mexicana, la naturaleza y extensión del presente trabajo imposibilita ahondar en cada uno de ellos; sin embargo, el presente trabajo pretende ser propositivo y presentar algunas de las herramientas para el fortalecimiento del sistema penal electoral.

1. FORTALECIMIENTO TÉCNICO, PRESUPUESTAL Y DE GESTIÓN DE LA FEPADE

La reforma constitucional en materia político electoral de 10 de febrero 2014, implicó un tratamiento especial para la FEPADE, dicha institución pasó de ser un órgano de procuración de justicia electoral reconocido a nivel legal o reglamentario a erigirse en uno de relevancia constitucional, la expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales generó la asignación de renovadas atribuciones para la FEPADE, la concurrencia de la materia penal electoral, tratamiento que no se tenía hasta antes de la reforma, trajo consigo que la obligación de la FEPADE de intervenir en todo proceso electoral o de participación ciudadana, en el que puedan presentarse delitos electorales que atenten contra los principios rectores de la función electoral con impacto en el orden federal, esta renovación legislativa condujo a un efecto amplificador de las competencias de FEPADE que debió acompañarse de la implementación de medidas que permitieran adecuarse a las nuevas exigencias.

Sin embargo, el régimen orgánico de la FEPADE no ha tenido modificaciones sustanciales, dicha institución continua operando con los instrumentos que tiene a su alcance, por ello, al ser un órgano de relevancia constitucional en el que sus atribuciones se han extendido, es necesario que dicha institución cuente con independencia técnica y de gestión que le permitirá garantizar su actuar.

Lo mismo sucede con la independencia presupuestal, porque para desplegar sus facultades, la FEPADE debe contar con recursos que le permitan desarrollar adecuadamente su labor, esto es, el presupuesto institucional no puede, ni debe,

ser una condicionante u obstáculo para el adecuado despliegue de las atribuciones de la Fiscalía, máxime que en 2017 se verificarán 4 procesos electorales locales (Nayarit, Coahuila, Estado de México y Veracruz) y en este mismo año darán inicio los procesos electorales de 2017-2018 de renovación en 30 entidades federativas, de autoridades estatales municipales así como federales relacionadas con titular del Poder Ejecutivo Federal y miembros de las cámaras de diputados y senadores al Congreso de la Unión, por lo que es indispensable que se provea a dicha institución de los insumos necesarios para la efectiva atención de dichos comicios.

2. PROCESO DE SELECCIÓN DEL TITULAR DE LA FEPADE A TRAVÉS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

En 2015, por primera vez en la historia de la FEPADE, su titular no fue designado por el Presidente de la República o por el Procurador General de la República, sino que, con motivo de lo establecido por el *Transitorio Décimo Octavo*²² de la reforma constitucional de 2014, el proceso de selección y la designación de su titular pasó a ser facultad del Senado de la República; sin embargo, esta atribución, al haberse establecido en un régimen transitorio y no haberse regulado en la legislación secundaria, esta facultad, actualmente, no es definitiva, sino provisional, ello, porque en términos del numeral 102, fracción VI, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²³ los ulteriores nombramientos corresponderán al titular de la

²² Décimo Octavo.—A partir de la entrada en vigor del presente Decreto *el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República*. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

(...)

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.

²³ Artículo 102.

(...)

VI.

(...)

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas *en materia de delitos electorales* y de combate a la corrupción, *cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República*. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

Fiscalía General de la República y el Senado únicamente tendrá la posibilidad de objetar dicho nombramiento.

Considero que esta atribución de seleccionar y designar al fiscal de delitos electorales, debe permanecer en el Senado, ello porque la potestad con la que contaría en quien recaiga la titularidad de la Fiscalía General de la República podría estar cuestionada en relación con el ejercicio independiente de las atribuciones del fiscal electoral, ello es así, porque se carecería de un proceso de selección abierto y transparente que garantice la imparcialidad de quien ejercerá tan importante labor.

Por el contrario, en el caso de la designación por parte de un órgano colegiado, como en el caso del Senado, el proceso se torna mucho más complejo, a diferencia de lo que sucedería en el caso de una designación directa por el Fiscal General de la República, porque en este caso sí se exige, como aconteció con el actual fiscal electoral, un proceso de selección abierto, transparente y cualificado, ello aunado a que, para designar al titular de la FEPADE es necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de dicho órgano, lo que implica que su titular pasará por un proceso democratizador y de mucho más legitimidad que en una selección directa sin parámetros de escrutinio o de control sobre las aptitudes o idoneidad de quien llegara a ostentar tan relevante encomienda.

3. LA FEPADE DEBE CONTAR CON PERSONAL SUSTANTIVO ESPECIALIZADO PARA EL ADECUADO DESPLIEGUE DE SUS ATRIBUCIONES (POLICÍAS Y PERITOS)

Actualmente la FEPADE carece de personal policial y pericial para el desempeño de sus actividades; con 8 policías y 2 peritos para atender elecciones que tendrán verificativo el 4 de junio de 2017 y los procesos electorales federales, estatales y municipales con motivo de los procesos electorales 2017-2018, resulta necesario atender una problemática de esta naturaleza, máxime cuando en el actual sistema de justicia penal acusatorio, a diferencia del sistema tradicional, son los policías y los peritos quienes desempeñan funciones primarias en la investigación de los delitos electorales.

La insuficiencia del personal sustantivo y la necesidad de reforzarlo también va acompañada de que dicho personal esté adscrito a la Fiscalía, esto es, que no sea personal comisionado, por lo que también es necesario generar una unidad policial especializada en materia de delitos electorales que de manera permanente y no transitoria, realice actos de investigación exclusivamente en materia de delitos electorales.

En acompañamiento a lo anterior, es necesario que el personal policial y pericial que se adscriba resulte suficiente para atender tanto las indagatorias resultado de procesos electorales federales como en los locales o en los concurrentes en los que se produzca afectación de bienes jurídicos de los cuales deba conocer la FEPADE conforme a sus atribuciones.

4. FORTALECIMIENTO DEL MODELO PENAL ACUSATORIO

A partir del 18 de junio de 2016 entró en vigor el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, esto, sin duda, impacta en la renovación y adecuación del sistema de procuración de justicia a las exigencias actuales. La FEPADE no es la excepción, si bien en la actualidad dicha institución cuenta con un modelo de avanzada a partir de la implementación, inclusive anterior a la entrada en vigor a nivel federal del nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio, es necesario que se fortalezca del personal sustantivo que permita transitar, en su totalidad, a las exigencias actuales.

Para ello, es imprescindible considerar que el personal sustantivo con el que cuenta transite al nuevo sistema y cuente con personal policial y pericial suficiente que le permita hacer frente a los retos que implica esta transición. Pero el traslado de su personal sustantivo a la atención del nuevo sistema solo constituye uno de los pasos que la FEPADE tiene para sí, el diseño institucional ha cambiado, la FEPADE tiene presencia a nivel federal, estatal y municipal, esto implica que su personal sustantivo (ministerios públicos, peritos y policías) deba ser mucho más robusto, mucho más especializado.

5. UNIDAD DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS POR VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Si bien en la actualidad existen trabajos legislativos por parte del Senado de la República, encaminados a construir una reforma a la Ley General en Materia de Delitos Electorales con la finalidad de incluir como conducta delictiva la violencia política de género, no menos cierto es que una medida legislativa de esta naturaleza debe ir acompañada de directrices e insumos institucionales que permitan hacer frente, de manera efectiva, a esta problemática en crecimiento; por ello, resulta necesario dotar a la FEPADE, al menos, con personal directivo, ministerial y pericial especializado que permita atender de manera exclusiva, delitos relacionados con violencia política de género.

Lo anterior permitiría, además de la implementación de medidas legislativas que regulen el delito de violencia política de género, acciones institucionales concretas que permitan darle efectividad a los mandatos del legislador y a la FEPADE, realizar esos mandatos e implementar acciones de manera eficaz en seguimiento a los parámetros nacionales e internacionales en la materia.

6. UNIDAD DE CAPACITACIÓN EN MATERIA PENAL ELECTORAL

Desde su advenimiento (1994) hasta la reforma político electoral, constitucional y legal en materia político electoral, la materia penal electoral se ha convertido en una materia doblemente especializada, en efecto, si el derecho penal impone la especialización del personal sustantivo en la materia, no menos

cierto es que en el caso de la FEPADE, se presenta un elemento agregador de suma importancia: el derecho electoral, el cual, a diferencia del derecho penal, en los últimos veinte años ha tenido un proceso evolutivo de suma importancia en la construcción de nuestro sistema electoral; por ello, la procuración de justicia en materia penal electoral, a diferencia de otras instituciones fundamentales del Estado mexicano, reviste una doble complejidad: el binomio indisoluble entre el derecho penal y el electoral en la procuración de justicia electoral mexicana.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que la FEPADE cuente con un órgano de capacitación, difusión y divulgación enfocado no solamente a su personal sustantivo —que aún y cuando lo requiere actualmente no cuenta con ella— sino que, como una de las tres instituciones fundamentales del sistema electoral, contribuya a la capacitación del personal sustantivo de las fiscalías electorales de las entidades federativas, de los servidores públicos a nivel federal, estatal y municipal, así como a todas las instituciones públicas o privadas (universidades, partidos políticos, agrupaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil).

Por ello, resulta necesario considerar que, siendo la materia penal electoral un aspecto fundamental del fortalecimiento del sistema electoral mexicano, es necesario que la FEPADE cuente con una unidad especializada cuyo objetivo sea la permanente capacitación y actualización de todos quienes pueden cometer delitos electorales, con ello se fortalece no solo la prevención de los delitos electorales, sino también, al contar con personal especializado, se cuenta con una herramienta fundamental para la investigación y persecución de los delitos electorales.

7. UNIDAD DE FINANCIAMIENTO ILÍCITO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La corrupción, el crimen organizado o las aportaciones fuera de los parámetros lícitos que señala la normatividad electoral, son en la actualidad una problemática que ha alcanzado dimensiones incommensurables, los procesos electorales no están ajenos a ello, casos como los de los exgobernadores Mario Villanueva, César Duarte, Guillermo Padrés o el ex presidente municipal de Iguala, Guerrero, José Luis Abarca, entre otros, son ejemplos de la importancia de que las instituciones de procuración de justicia penal electoral, como en el caso FEPADE, cuente con un órgano de inteligencia especializado en financiamiento ilícito y fiscalización de partidos políticos y candidatos, con la finalidad de prevenir, perseguir y solicitar la sanción de conductas ilícitas que demeritan la calidad de los procesos electorales y de los principios constitucionales a los que todos los participantes deben observancia.

8. SECRETO BANCARIO, FIDUCIARIO Y FISCAL

La FEPADE tiene a su cargo, entre otras atribuciones, la de perseguir delitos relacionados con financiamiento ilícito o de fiscalización de los partidos políticos y candidatos, sin embargo, a diferencia de instituciones como el Instituto Nacional Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quienes no les son aplicables las reservas bancaria, fiduciaria o fiscal, paradójicamente a la FEPADE sí le aplica esta restricción, lo que, en el caso, constituye un obstáculo en la investigación y persecución de ilícitos relacionados con estas conductas; por ello, resulta necesario reflexionar en que, siendo los delitos electorales la última *ratio* del Estado mexicano para evitar lesividad a sus bienes jurídicos superlativos, resulta fundamental dotar a su órgano de procuración de justicia especializado, de elementos que le permitan realizar su actividad de manera eficaz, lo que implica la implementación de medidas que le permitan desplegar sus funciones sin valladares que le impidan hacer frente, de manera eficaz, a la problemática que se persigue a través del derecho punitivo, uno de ello es, precisamente, la ausencia de atribuciones en estas materias.

9. UNIDADES REGIONALES

Como se expuso en apartados anteriores, la reforma político electoral, constitucional y legal de 2014, trajo consigo que la necesaria presencia de la FEPADE tanto en elecciones federales como en las estatales y las municipales, lo que implica una necesaria transformación orgánico-estructural de dicha institución.

Anterior a la reforma, la FEPADE solo tenía competencia en el ámbito federal, por ello estaba centralizada en la Ciudad de México, actualmente, al convertirse la materia electoral en una materia concurrente, dicha institución aunque conserva competencia exclusiva en el ámbito federal, ahora también debe tener presencia, como la ha tenido desde 2015, en las elecciones locales, esto conlleva a que la FEPADE realice despliegues ministeriales en las entidades federativas en las que habrá elecciones, lo que trae consigo el desplazamiento en su personal sustantivo de la Ciudad de México, para atender los procesos electorales, desde su inicio hasta su conclusión.

El nuevo modelo legislativo en la materia, además de sentar las bases de una estrecha colaboración entre los organismos de procuración de justicia electorales de las entidades federativas con FEPADE, también implica que esta última deba contar con elementos que le permitan contar *con presencia permanente* en las entidades federativas con la finalidad de atender con *proximidad, prontitud, inmediatez e independencia* la atención de denuncias de las que deba conocer dicha institución, esto también implica una medida eficaz para *coadyuvar* con las fiscalías electorales locales en la investigación y persecución de los delitos electorales.

Lo anterior indica que el modelo centralizado con el que actualmente cuenta la FEPADE —pensado y estructurado para un marco normativo que en su mayoría ha dejado de existir— no resulta el más idóneo para las exigencias del sistema de procuración de justicia electoral diseñado a partir de 2014.

10. JUECES ESPECIALIZADOS EN MATERIA PENAL ELECTORAL

Actualmente los delitos electorales son conocidos por jueces de distrito, quienes conocen desde ilícitos relacionados con lavado de dinero hasta los vinculados con el turismo electoral o condicionamiento de programas sociales, es decir, la diversidad de materias de las que conocen los juzgadores federales, conlleva a la generación de criterios disímboles, si bien en materia de procuración de justicia electoral existen órganos especializados, en el Poder Judicial de la Federación aún se carece de jueces especializados en materia penal electoral, lo que trae consigo la necesidad de plantear la posibilidad a una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que tenga por objetivo generar jueces de Distrito especializados en la materia.

11. LA FEPADE EN PROCESOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Uno de los aspectos que trajo consigo la reforma político electoral de 2014, es la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral, a solicitud de los partidos políticos, cuente con la facultad de organizar los procesos electivos internos de dichos entes de interés público; sin embargo y, no obstante que la actual Ley General en Materia de Delitos Electorales establece delitos relacionados con precandidatos, la reforma de referencia no consideró la posibilidad de intervención de la FEPADE —a solicitud de los partidos políticos— en sus procesos de selección internos, por lo que la participación de la FEPADE en los procesos internos de los partidos políticos, a solicitud de estos, sería un punto que el legislador pudiera considerar a efecto de establecer una regulación acorde a ello, considerando, desde luego, la armonización de los principios de auto organización y autodeterminación de dichos entes de interés público.

12. COOPERACIÓN EN MATERIA PENAL ELECTORAL INTERNACIONAL (FINANCIAMIENTO, MEXICANOS EN EL EXTRANJERO, VOTO ELECTRÓNICO, PROPAGANDA NEGATIVA, DIFUSIÓN DE DATOS ELECTORALES)

La diversificación de las conductas delictivas no solo se presenta en el ámbito nacional, la FEPADE puede conocer sobre esquemas que, dadas sus características, produzca una retroalimentación de experiencias con el objetivo de blindar los procesos electorales en México; casos como los del *turismo electoral*

transnacional o la problemática de los votantes mexicanos en el extranjero —que no están en el extranjero— el uso ilícito o filtración del Registro Federal de Electores, el financiamiento irregular proveniente del extranjero, la propaganda negativa en internet proveniente de servidores electrónicos en otros países, son algunos de los casos de los que la Fiscalía debe estar atenta, con la finalidad de implementar mecanismos que permitan paliar de manera eficaz los efectos perniciosos con los que se pretende socavar el sistema democrático.

El intercambio de experiencias a partir de los esquemas comparados, permitiría construir proyectos como el relativo a un observatorio internacional en materia penal electoral, la elaboración de manuales, protocolos de cooperación y convenios para la prevención y persecución de los delitos, todo lo cual posibilitaría los esquemas de colaboración entre los países involucrados e, inclusive, con diversas organizaciones internacionales con la finalidad de evitar las malas prácticas en materia electoral.

El posicionamiento de la FEPADE como una de las instituciones fundamentales del Estado, constituye un reto fundamental que debe consolidarse a partir de la suscripción de acuerdos internacionales que le permitan actuar ante situaciones de riesgo que involucren la participación de sus homólogos en otras naciones, actividad en la que también debieran tener cabida la evaluación de los organismos internacionales sobre la actividad de la Fiscalía.

13. SISTEMA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL

Entre los cambios que trajo consigo el renovado modelo de procuración de justicia en materia penal electoral, se encuentran los relacionados con el cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 23 a 26 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, relacionados, principalmente, con la colaboración, coadyuvancia y asistencia de todas las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, en la implementación de estrategias encaminadas a la prevención, investigación, persecución y sanción de delitos electorales.

Una de estas herramientas es la relacionada con la necesidad de configurar un sistema de procuración de justicia penal electoral que permita a las autoridades en la materia, generar uniformidad sobre los parámetros mínimos de actuación, generar protocolos, manuales de procedimientos y convenios que permitan establecer las condiciones mínimas de un sistema de procuración de justicia penal electoral y, con ello, eficientar la labor sustantiva de las instituciones de procuración de justicia electoral.

14. ALGUNOS DELITOS ELECTORALES COMO DELITOS GRAVES

Los delitos previstos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales no son considerados delitos graves, esto implica que para ninguno de ellos es pro-

cedente la prisión preventiva oficiosa; sin embargo, como lo expuse en apartados anteriores, algunos delitos, por su lesividad democrática, deberían considerarse como graves.

Entre los delitos que deberían considerarse como graves son los relacionados con condicionamiento de programas sociales, los instigadores en el caso de *turismo electoral*, *los delitos cibernéticos relacionados con el voto de mexicanos en el extranjero* —cuando no están en el extranjero, cuando sustituyen en la identidad de otros ciudadanos para votar por esta vía o que quienes voten no sean ciudadanos mexicanos— *el financiamiento ilícito*, *la violencia política de género o el desvío de recursos públicos a favor o en contra de partidos políticos o candidatos*, todas estas conductas son de especial relevancia y pueden lesionar gravemente el sistema electoral y la democracia mexicana.

15. DELITOS RELACIONADOS CON MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Garantizar la adecuada función electoral no se circunscribe únicamente al marco normativo relacionado con la renovación periódica de los cargos públicos, una concepción de esta naturaleza pareciera desconocer que el diseño constitucional y legal en México ha cambiado, actualmente nuestro sistema electoral no solamente establece mecanismos de participación de democracia indirecta, por el contrario, tanto a nivel estatal como a nivel federal, encontramos una diversidad de herramientas de participación de democracia directa (*consulta popular*, *consulta ciudadana*, *iniciativa ciudadana*, *plebiscito*, *referéndum*, *presupuesto participativo*, entre otros) la vulneración de ambos debe ser atendida por el derecho penal electoral, porque también en ellos pueden presentarse irregularidades que trasciendan a la afectación de los principios que enmarcan la normalidad democrática de estos ejercicios participativos y atenten contra las libertades de la ciudadanía.

En todos estos procesos participativos bien pueden presentarse ilícitos relacionados con *condicionamiento de programas sociales*, *retención de credenciales para votar*, *compra o coacción del voto*, *uso indebido de registros electorales*, *violencia política*, *intervención de ministros de culto*, *desvío de recursos públicos*, *intervención indebida de partidos políticos*, entre otros, por lo que considero que tanto en el ámbito estatal como en el federal, se deben incluir ilícitos electorales, puesto que de lo contrario se carecería de una herramienta, de entre varias, para perseguir conductas antidemocráticas.

16. DELITOS INTRAPARTIDISTAS

Los partidos políticos, como entidades de interés público, están vinculados por la Constitución y sus normas secundarias, reciben financiamiento preponderantemente público y tienen el deber de ser promotores de la cultura demo-

crática, ser vigilantes del cumplimiento de los principios rectores de la función electoral, promover la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, ser el cauce para el acceso de éstos al poder público con base en sus postulados.

Sin embargo, el parámetro de actuación al que me he referido, no siempre se cumple por los partidos políticos, aspectos como *la violencia, la discriminación, la contratación ilícita, el desvío de recursos intrapartidistas, el financiamiento ilícito o la corrupción*, son elementos que deben considerarse con la finalidad de disuadir conductas atentatorias con los derechos de participación política de sus militantes, por ello, sería importante reflexionar respecto a la necesidad de incluir ilícitos electorales que permitan inhibir esta clase de prácticas.

17. DESTRUCCIÓN DE PROPAGANDA ELECTORAL

Una de las manifestaciones más recurrentes de intolerancia, uno de los atentados cada vez más recurrentes del sistema electoral es la violencia, una de sus diversas manifestaciones lo constituye la destrucción de la propaganda electoral de los adversarios políticos. Los participantes en los procesos electorales de los últimos años se han tornado cada vez más reacios a cumplir con las reglas que enmarcan el debate público, una de estas reglas es el respeto a las propuestas del adversario, esto implica, entre varias, evitar el sabotaje, con la destrucción de propaganda electoral se busca la eliminación, neutralización o disminución de la difusión de las propuestas ajenas.

La destrucción de la propaganda electoral en nada abona al respeto de los principios fundamentales de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, genera una consecuencia adversa a la democracia, fomenta el odio, la exclusión, la eliminación a toda costa de la diversidad de ideas, con esta clase de acciones se busca imponer la voluntad política de grupo por encima de las libertades políticas de los demás, su finalidad es desinformar, inhibir el debate racional, la libre difusión de las ideas, la libertad de expresión, pretende disminuir la capacidad de competición de los adversarios políticos; en suma, busca invisibilizar el pluralismo político.

Por ello, resulta imprescindible reflexionar sobre la trascendencia de este tipo de acciones y su regulación desde el prisma penal electoral, sobretodo, porque, al menos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se carece de un tipo penal que prevea este tipo de conductas que en mucho lesionan el sistema electoral mexicano, constituyen una afrenta a la capacidad del Estado para garantizar elecciones auténticas y reflejan el desprecio de quien lo lleva a cabo del respeto a un mínimo de principios que deben enmarcar una contienda electoral en un marco de igualdad y de respeto al adversario.

18. LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR FACULTAD DE ATRACCIÓN ANTE LA SCJN

Los artículos 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴ y 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁵ sólo legitiman al Procurador General de la República para solicitar ante el Alto Tribunal, el ejercicio de la facultad de atracción, lo que implica que la FEPADE carece de legitimación para solicitar el ejercicio de la facultad de atracción. Debe valorarse entonces, dadas las condiciones normativas que enmarcan el nuevo tratamiento de dicha Fiscalía, como un órgano de relevancia constitucional, que en el ejercicio de sus atribuciones se considere legitimada para llevar hasta la Suprema Corte, para aquellos asuntos de trascendencia constitucional.

Lo anterior implica no solo una reforma legal sino una reforma constitucional a partir de la cual se otorgue esta facultad al órgano especializado en la materia, lo que permitirá, además, la posibilidad de que la Suprema Corte sienta criterios jurisprudenciales en materia penal electoral —que en la actualidad son sumamente escasos— cuya trascendencia constitucional permita generar directrices que permitan orientar la labor de Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito y Tribunales Colegiados de Circuito, ya que, en la actualidad se observa una amplia y variada divergencia de criterios sobre el contenido, alcance e interpretación de las normas penales electorales. Como consecuencia de ello, este ejercicio permitirá solidificar los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza y seguridad jurídica en las sentencias del Poder Judicial de la Federación.

Los aspectos de referencia solamente constituyen un parámetro mínimo sobre las condiciones actuales tanto de los delitos electorales como del sistema de procuración de justicia electoral en México. Es una aproximación que pretende

²⁴ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

²⁵ Artículo 141. El ejercicio de la facultad de atracción a que se refiere la fracción I del artículo 21 de esta ley, se regirá por las siguientes reglas:

(...)

Cuando el Procurador General de la República solicitare su ejercicio, la Sala, si lo estima conveniente, ordenará al tribunal unitario de circuito que le remita los autos originales dentro del término de cinco días. Recibidos los autos, la Sala, dentro de los treinta días siguientes, resolverá si ejerce la facultad de atracción, en cuyo caso le informará al propio tribunal unitario de circuito de la resolución correspondiente; en caso contrario, notificará su resolución al solicitante y devolverá los autos a dicho tribunal.

ser reflexiva de algunas de las problemáticas de la realidad en la materia, pero también presenta algunas propuestas tendentes a reforzar a la FEPADE con miras a los procesos electorales venideros. En esta labor, el Estado mexicano en su conjunto, está llamado a generar condiciones que permitan garantizar la normalidad de los procesos electorales. Un mensaje de unidad institucional a partir de los resultados que la sociedad espera es una señal de fortaleza, permitirá consolidar la confianza ciudadana, proveerá de legitimidad al poder público y garantizará una mejor democracia.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un juez constitucional en una democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.
- Carta de la Organización de Estados Americanos, instrumento internacional en ratificado por el Estado mexicano el 23 de noviembre de 1948.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Compendio. Legislación Nacional Electoral*, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, México, 2014.
- DE LA CRUZ OCHOA, Ramón, *Control social y derecho penal*, p. 50, artículo consultable en <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrdr029/elotrdr029-02.pdf>.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Delitos Electorales 1812-2014*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2015.
- FERRAJOLI, Luigi, *Estudios constitucionales*, Año 6, Número 1, 2008, ISSN0718-0195, Centro De Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, *La esfera de lo indecible*.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Compendio. Legislación Nacional Electoral*, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, México, 2014.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales, *Compendio. Legislación Nacional Electoral*, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, México, 2014.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consultable en la siguiente liga electrónica (*link*): http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_041115.pdf.
- PÉREZ MORENO, Agapito Miguel, “*La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*”, Ed. Lex Nova, España, 2007.
- Semanario Judicial de la Federación, consultable en la siguiente liga electrónica (*link*): [http://200.38.163.178/sjsist/\(F\(5dNDcC0oMytMUSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLl8_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdlI3b8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuiu5ms98-ASiRAU2E3TA81\)\)/Paginas/tesis.aspx](http://200.38.163.178/sjsist/(F(5dNDcC0oMytMUSj29gyrcjWbWMcqc1Z_gSWfoYqUWrTHZoaSYLl8_tC5MvotqOSc9ziDl6ur5ia3UFsMdlI3b8dq9j221F4_TCcDnwLdYgJGcU6suX8lweL7BTFci6rg89tZmXfh_jUNa9haiOuiu5ms98-ASiRAU2E3TA81))/Paginas/tesis.aspx).

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

Jose Antonio Licea Cadena¹

I. INTRODUCCIÓN

La máxima expresión de una democracia se basa en tres temas fundamentales, el primero de ellos es asegurar la participación de la ciudadanía con derecho a emitir su sufragio y a participar para un puesto de elección popular y el segundo pilar de la democracia es crear las condiciones necesarias desde la institucionalidad del Estado para que existan elecciones periódicas y el instrumento que el ciudadano tiene para expresarse, es el voto, por tal motivo, es indispensable que el ciudadano este informado de las diversas ofertas políticas que hay en una contienda electoral para poder decidir mejor, el tercer tema es contar con instituciones electorales fuertes y autónomas que garanticen que las elecciones sean auténticas, transparentes y conforme a derecho.

En cuanto al tema de la información, podemos señalar que en algunas ocasiones este llega al ciudadano a través de los medios de comunicación, de forma subjetiva y sesgada, viciada totalmente por intereses políticos, económicos y hasta culturales, siendo el mayor afectado el ciudadano por esta comulación informativa que limita el intercambio de las ideas. Su objeto es pautar las condiciones atinentes al quién, qué, cómo, cuándo y dónde de la legitimidad del discurso político en la arena comicial y atentando contra el derecho humano como es el acceso a la información.

Por tanto, los ciudadanos incorporan la información que los medios les dan tal y como éstos la presentan haciendo un segundo daño al sistema democrático. Por tal motivo, es necesario contar con medios de comunicación responsables y democráticos que cumplan su función social y que no conviertan la noticia como mercancía dejando de lado su rol social, como ha sido la prensa escrita a lo largo de su historia, salvo excepciones como es en la prensa del estado de México la cual todavía está bajo el modelo de sumisión con el poder político.

Sin embargo, algunos medios de comunicación lejos de ver su trabajo como una función social lo ven como simples emisarios del poder político e incluso

¹ Asesor en Comunicación de la FEPADE.

de poderes facticos. No se pide una sumisión de los medios, a nadie le conviene esa condición, una democracia necesita medios fuertes, independientes y objetivos, que demuestren con pruebas lo que día a día acontece en la vida del ciudadano común y que por ser de interés público se necesita enseñar y dar a conocer.

Ningún medio de comunicación, actor político, institución del Estado Mexicano debe violar la libertad de expresión, pero no menos cierto es que ningún medio de comunicación debe ofender a cualquier persona o institución al amparo de la libertad de expresión cuando ésta en ningún momento está en entredicho.

Los medios de comunicación en el mundo han acompañado todas transiciones democráticas, México no es la excepción. También es cierto que a más democracia, más libertades, más derechos a proteger. También hay que reconocer que con la transición y consolidación en rumbo de la democracia en nuestro país han surgido más actores nuevos jugando en el tablero del poder político.

Así bien, las Reformas Políticas que se han dado desde 1977 hasta la última en 2014, se ha venido fortaleciendo la participación activa de las mujeres en la vida política, electoral e institucional, lo que ha provocado una gran ayuda a la democracia. Sin embargo, su presencia en puestos claves del poder político no ha sido bien recibido por todos, un ejemplo de ello son los actos de Violencia Política contra las mujeres que se han desarrollado en los últimos años, la cual deviene desde los medios de comunicación como lo vamos a ver en este artículo. Lo que de cierta forma, ha impedido o debilitado la presencia de las mujeres en la vida política del país, pues es en los medios que muchas veces los actos de estereotipos mayormente permea en la opinión y dinámica social. No obsta mencionar, que de igual forma, sucede en los partidos políticos, las instituciones y esta otra que es igual de dañina o creo que es la más cruel, es la generada desde los medios de comunicación al denostar el trabajo, las aspiraciones políticas, laborales e incluso económicas de la mujer.

II. MARCO REFERENCIAL

1. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En la actualidad es indispensable que toda sociedad recurra a los medios de comunicación para estar informado del acontecer de su entorno inmediato, e incluso como señala Martín Serrano (2000) “el recurrir a los medios es indispensable para ser aceptado, para estar al tanto e incluso a la moda, ya que las fuentes primarias de la información como es la familia, vecinos y amigos ya no son una fuente a la que se acude.” Por lo antes mencionado, la función de los medios toma una importancia relevante en todo sistema política y de ahí lo necesario que regresemos a la función social de los medios de comunicaron.

La función social de los medios radica en proporcionar información sobre su entorno, es decir sobre lo que pasa afuera, en la calle, en el espacio público, y para eso, los medios dicen, Martín Serrano (2000) “necesitan ofrecer información confiable, veraz lo que traerá como resultado una ciudadanía capacitada para manejar, entender y decidir sobre ese entorno”. Es decir, su función radica en presentar información objetiva que permita al ciudadano común tener los elementos necesarios para la toma de decisiones. Otra función es que los medios y su información sean accesibles a toda la sociedad, es decir, que la gente común entienda lo que está leyendo, que se use un lenguaje ciudadano.

En el pasado el valor del periódico y de la noticia tenía su valor por que se asociaba a la búsqueda de la verdad, hoy el valor de la información se mide por el interés económico, políticos y de morbosidad que puede despertar. Y no estamos en la idea clásica del periodismo donde su materia prima era la noticia considerada como un bien social, ahora es un bien económico comprado por el mejor postor. Ryszard Kapuscinski, decía, “La primera gran consecuencia de la revolución electrónica ha sido el cambio del periodista. Antes el periodismo era una misión, una profesión a la que la persona se entregaba plenamente. Ahora la información es una mercancía que puede reportar grandes ganancias”.

Y en un sistema democrático los medios pueden considerarse incluso instituciones del sistema democrático moderno. Son, en este sentido, el famoso “cuarto poder” de Edmund Burke en la Francia previa a la Revolución, quien decía que, “los medios constituyen la gran ventana por la que la sociedad se asoma al mundo de la política, el lente que vuelve verdaderamente pública la polis”.² Los medios como lo señala la teoría americana del *Watch Dog* son el poder que limita al poder. Los medios de comunicación en su mayoría han sido formadores de opinión política pero no de opinión pública.

A. TEORÍAS DEL PERIODISMO

La materia prima del periodismo es la noticia y por ésta entendemos, cualquier información de un acontecimiento actual habitualmente transmitida por los medios de comunicación: periódico, televisión, radio o Internet. La noticia es información, pero lo que la distingue de cualquier otro género es su condición de hecho actual. Toda noticia responde a 6 preguntas conocidas como las 5w: ¿Quiénes? (Who?), ¿Qué? (What?), ¿Cuándo? (When?), ¿Dónde? (Where?) ¿Por qué? (Why?) y ¿Cómo? (How?), esta no cumple la regla de la W).

Riva Palacio señala que varias razones para que exista una noticia: rango en la jerarquía gubernamental y otras instituciones, impacto en la nación y en el interés nacional, impacto en un gran número de personas y significado en el pasado y en el futuro.

² Edmund Burke, escritor y político, es considerado el padre del liberalismo-conservadurismo británico, tendencia que él llamaba *old whigs* (viejos liberales) y profetizó el poder que tendría la prensa en los sistemas políticos.

Características de la noticia son: Veracidad: los hechos o sucesos deben ser verdaderos y, por lo tanto, verificables. Objetividad: el periodista no debe verse reflejado en ella mediante la introducción de ninguna opinión o juicio de valor. Claridad: los hechos deben ser expuestos de forma ordenada y lógicamente.

Brevidad: los hechos deben ser presentados brevemente, sin reiteraciones o datos irrelevantes. Generalidad: la noticia debe ser de interés social y no particular. Actualidad: los hechos deben ser actuales o recientes. Novedad: los sucesos deben ser nuevos, desacostumbrados y raros. Proximidad: los sucesos entregados provocan mayor interés si son cercanos al receptor. Oportunidad: mientras más rápido se dé a conocer un hecho noticioso mayor valor posee.

B. ESTRUCTURA E IMPORTANCIA DE LA NOTICIA

La importancia parece estar determinada por cuatro variantes, según Herbert Gans en su libro “Democracy and the News” (1979) es la siguiente:

Grado y nivel jerárquico de los sujetos implicados en el acontecimiento noticiable.

- Impacto sobre la nación o espacio geográfico del medio y sobre el interés nacional ya que esto determina la importancia de un acontecimiento es su capacidad de influir o de incidir sobre los intereses del país. También está relacionado con este factor el valor/noticia de la *proximidad*, entendido como proximidad geográfica o cultural.
- Cantidad de personas implicadas en los acontecimientos. Los periodistas asignan importancia a las noticias que se refiere a muchas personas, y cuando más alto es el número de personas, más importante es la noticia.
- Importancia del acontecimiento respecto a la evolución futura de una determinada situación.

Ahora bien, la prensa escrita ha sido estudiada desde diverso ángulos, en nuestro caso solo tomaremos el de la Agenda Setting y la de Wastch Dog.

C. AGENDA SETTING

La *agenda-setting* es un término acuñado en los años setenta por Mc Combs y Shaw, (1972), la idea básica de esta teoría es que los medios no tienen mucho poder de influencia sobre “cómo” piensa la gente, pero sí sobre en “qué” deben pensar. “La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los media incluyen o excluyen de su propio contenido”.

De esta forma como señala Cohen (1963) “puede ser que la prensa no tenga mucho éxito en indicar a la gente qué pensar, pero tiene un éxito sorprendente en decirles a sus lectores sobre qué pensar”. El presupuesto fundamental de la *agenda setting* es que la comprensión que tiene la gente de gran parte de la realidad social es modificada por los medios de comunicación, por lo tanto la hipótesis de la *agenda-setting* postula un impacto directo —aunque no inmediato— sobre

los destinatarios, que se configura a partir de dos niveles: *a)* el orden de los temas, argumentos, problemas, presentes en la agenda de los media; *b)* la jerarquía de importancia y de prioridad con la que dichos elementos son tratados en los medios. (Shaw, 1979)

McCombs, (1976) señala que “Los periódicos son los primeros promotores en organizar la agenda del público. La naturaleza fundamental de la agenda parece a menudo estar organizada por los periódicos, mientras que la televisión esencialmente reorganiza o reconstruye los temas principales de la agenda”.³

D. WATH DOG

“Si se me dejaran elegir entre un gobierno sin periódicos o periódicos sin gobierno, no dudaría en elegir lo segundo”. Esta frase dicha por Thomas Jefferson en 1787 describe perfectamente el papel de ésta teoría del periodismo. Sin embargo, en 1859, John Stuart Mill en su libro titulado “Sobre la libertad”, el cual a decir de expertos como Jose Luis Albertos, (1978), es considerado como “el análisis liberal más convincente acerca de los límites que deben respetar los gobernantes en el ejercicio de su poder sobre los ciudadanos”.

Esta teoría lo que señala es que los medios de comunicación, particularmente los periódicos —hay que recordar que la teoría se desarrolla cuando los periódicos eran la fuente principal de información en Estados Unidos y el mundo— deben de ser los vigilantes del poder político, es decir a través de ellos la sociedad estar al pendiente de los malos manejos y excesos del sistema político y sus actores. Dicha teoría es completada con los estudios que realizó Harold Laswell,⁴ quien señala que los medios de comunicación deben de cumplir tres funciones esenciales: *a)* vigilancia del entorno; *b)* dar una respuesta al entorno, y *c)* transmisión del legado social. Es decir la función de los medios consiste en la función de vigilar y de alertar a la comunidad y a los individuos ante las posibles amenazas para su tranquilidad y paz social.

Con lo anterior, entendemos que para salvaguardar los derechos como el de información, es necesario contar con medios que cumplan su función de vigilantes del poder y no de comparsa o acompañantes del poder político.

E. MODELOS DE PRENSA

José Ramón Santillán, en su artículo publicado en la revista Etcétera de octubre de 2006 menciona una clasificación de tipos o modelo de prensa que existe.

³ Existen tres agendas en la arena política, la agenda política que es llevada por los actores formales del sistema político, la agenda pública que son los temas que la ciudadanía platica en sus reuniones personales y la agenda mediática que son los temas que los medios de comunicación posicionan entre la ciudadanía y entre los políticos.

⁴ Harold Laswell, pionero de la Ciencia Política y de las teorías de la Comunicación desde la Universidad de Chicago en Estados Unidos.

1. Modelo de subordinación de la prensa hacia el poder político. Los periódicos siguen el esquema informativo de trato privilegiado a las élites políticas.
2. Modelo de periódico en transformación. Asumen un papel de actor político en los cambios sociales.
3. Surgimiento de un modelo de periodismo democrático. Es un tratamiento informativo centrado en la crítica hacia el poder político y sus representantes y portador de las expresiones ciudadanas.

F. LA CONSTRUCCIÓN DE LA REALIDAD MEDIÁTICA

En la actualidad como señala, Antonio Castillo Esparcia, “el juego político se organiza y estructura, de manera creciente, sobre la opinión pública y la contienda política de aspecto simbólico tiende a reducirse significativamente en la batalla por conquistar la opinión. Los grupos sociales intentan apropiarse de las intenciones de esta opinión pública para presentarse ante los poderes públicos como representantes de ésta y defensores de sus pretensiones”.

Los medios de comunicación recogen, interpretan, valoran y transmiten informaciones procedentes de las asociaciones sociales, como expresión de las necesidades de la sociedad. Hoy los medios de comunicación son parte fundamentales de las estructuras sociales y políticas y como entes pertenecientes a estas estructuras su actuar no es solitario, sino que obedecen a un conjunto de condiciones impuestas por otros actores que juntos buscan el poder. Por lo tanto, el papel de los medios de comunicación va a ser el de ir construyendo la realidad a través de los discursos ya sea noticiosos, de entretenimiento o educativos.

Por eso, la función de los medios de comunicación es crear discursivamente y solo discursivamente, la realidad que está más acorde con la ideología de la estructura a la que pertenecen y son portavoces de la misma. Por este poder que tienen los medios de construir discursivamente la realidad a través de sus páginas, pantallas, ondas hertziana, computadoras y demás canales de comunicación, hoy en día, disponer de los medios de comunicación significa, como lo señala María Jose Gómez Monedero (2006) tener un poder social, no tanto por el contenido que transmiten sino por el ambiente que crea, la atención y el mimetismo que despierta. El medio actúa como un espejo que refleja la realidad social y, al mismo tiempo, es el lugar en el que se crea ésta.

Finalmente, como dice Natalia IX-Chel (2010), “los medios de comunicación tiene en las estructuras discursivas de las noticias los mecanismos por excelencia a partir de los cuales se construyen y se funden las formas simbólicas que le dan sentido a las representaciones sociales... las noticias no son la realidad misma, estas son construcciones culturales que intervienen en procesos de representación de la realidad”.⁵

⁵ Natalia IX-chel Vázquez González, profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, escribe en su artículo: “Violencia e Inseguridad: Un estudio de caso”, publicado en la Agenda Académica para una Comunicación abierta, 2010.

III. ANÁLISIS DE CASO

Los medios de comunicación son parte fundamental en la vida de todos. Los medios tienen efectos positivos pero también negativos. Pueden ser usados para influenciar para utilizar algunos servicios o caer en el consumismo, lo que hace décadas se le llamaba propaganda política, y sobre todo de consumo, que era usada para fomentar los adeptos políticos (Caso Hitler) o para comprar cosas innecesarias. Así como nos pueden afectar de modo negativo, también nos dan información necesaria para la toma de decisiones en todos los rubros de nuestras vidas.

Hemos mencionado la gravedad de la violencia política contra las mujeres, si de por sí es un hecho muy lamentable que le hace mucho daño a la democracia mexicana, más lamentable es el daño físico, psicológico, político e incluso económico que se les hace a las mujeres por esta violencia a todas luces irracional. Si a estos daños le sumamos el daño moral que se le hace a través de alguno de los medios de comunicación que no entienden su papel de informar, analizar y criticar con argumentos y pruebas sólidas, el daño es mayor porque ya pasa a la esfera privada.

Quiero presentar dos cosas que demuestran cuando el medio de comunicación cumple con su labor de informar y por otra parte cuando el medio distorsiona la realidad o no la presenta en su totalidad e incluso “exagera la nota” como se le denomina en el argot periodístico a exagerar los hechos con la intención de llamar la atención sin importar el daño que se haga a las personas o instituciones.

IV. ANTECEDENTES

Los medios de comunicación y en este caso los periódicos son el medio por el cual nosotros vamos a ir construyendo nuestra realidad. Si bien los periódicos no son la fuente principal de información para la sociedad, sí ha sido el medio que ha acompañado a las democracias en el mundo, es en sus páginas donde se va construyendo los procesos democráticos. En su libro *La prensa de los Jardines*, Riva Palacio (2004) menciona que “Hegel consideraba a la libertad de prensa como una de las principales fortalezas de los ingleses, Voltaire, continúa Riva Palacio, señalaba que la prensa estimulaba a los ciudadanos a pensar”.... “Mientras mayor nivel educativo tiene las personas más alejadas están de la televisión” y —el que suscribe agrega—, están más cerca de los periódicos.

El pasado proceso electoral tiene su importancia ya que está enmarcado en el nuevo modelo de comunicación política nacido a través de la Reforma Constitucional de 2007 y el cual fue el resultado de un amplio proceso de cambios constitucionales, legales e institucionales, en virtud del cual se han logrado las

condiciones de equidad de la competencia política en las últimas cuatro décadas con la participación de muy diversos actores. También estos últimos procesos electorales, han atraído nuevos asientos de atención con motivo a las atribuciones legislativa de la aprobada Reforma de 2014, que le otorga la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y a los Institutos Electorales de las entidades federativas así como la del Instituto Nacional Electoral antes Instituto Federal Electoral cuyo caso recae en la creación de una Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁶ consiste en salvaguardar el modelo de comunicación política en el marco de los procesos electorales.

Por tal motivo, en primera instancia, es necesario señalar algunos puntos claves del modelo actual de Comunicación Política que se estableció en la pasada reforma política 2014, que de manera muy acertada los conocedores de la rama electoral se han expresado en este tenor como en su momento el Dr. Santiago Nieto Castillo (2011), actualmente titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, señala que: “*La reforma política aprobada en el año de 2007 estableció la prohibición a los partidos políticos de contratar o adquirir publicidad en radio y televisión, con la idea de privilegiar la equidad en la contienda*”, y con un poco, siguiendo esta idea que ha planteado desde el ámbito doctrinal el hoy Consejero Presidente Electoral Lorenzo Córdova, con un poco la idea de desvincular a los partidos políticos de grupos de poder económicas en el ámbito de los medios de comunicación, menciona que “*La idea de la reforma constitucional tuvo que ver con el control de uno de los poderes fácticos más importantes de las democracias modernas, que es precisamente los medios de comunicación*”.⁷

No tan desarticulada la opinión social y especialista, mencionan que la reforma constitucional lo que pretende es restringir y establecer condiciones de ejercicio de la libertad de expresión en torno a un principio fundamental, que es la equidad en la contienda. Sin embargo, al no haber hecho referencia a la prensa escrita, no se puede reglamentar sus publicaciones pareciera que la letra impresa que hoy es más digital gozan de una total libertad para la venta de espacios en sus periódicos diversos actores e instituciones políticas, muchas veces dicha venta es disfrazada como información del medio de comunicación, cosa que por la falta de ética de los medios es difícil comprobar ya que no escribe al final de la nota que es una inserción pagada o marcan la información con otro tipo de letra como sí lo hacen para información pagada en otros temas.

⁶ En lo sucesivo, *Sala Especializada*.

⁷ Dr. Santiago Nieto Castillo, Magistrado Integrante de la Sala regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Argumento vertido en la presentación del proyecto de sentencia en el Juicio de Revisión Constitucional conocido como el Caso Morelia y que se identifica con la clave ST-JRC-117/2011.

V. LAS PRERROGATIVAS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Si bien la reforma pretendió blindar el espacio de radio y televisión a los intereses políticos ajenos a la regulación electoral, dejó de lado a la prensa escrita como es el PERIÓDICO, pero dio paso a formas subrepticias de publicidad en estos medios. Al contar con una prohibición expresa para acceder a estos fuertes polos de difusión informativa, la lógica del mercado generó tácticas novedosas para que los actores políticos pudieran seguir contando con presencia y en su defecto generar mensaje de ataque al contendiente político generando visiblemente violencia de género.

Como todo modelo de comunicación, el que se emboca sobre los procesos electorales tiene que ver principalmente con la regulación de las diversas expresiones —ya sean orales o escritas— que se pueden generar válidamente para promover el intercambio de las ideas.

Así, por ejemplo, se establecen amplias libertades de expresión para la ciudadanía en general, mientras que diversos actores sociales encuentran restricciones al respecto. Se promueve la discusión sobre aspectos relevantes para la vida democrática, al mismo tiempo que se prohíbe el uso de expresiones calumniosas, sin embargo esta reforma no contaba que las calumnias es una amplia expresión de violencia política. Para lo cual, subyace un principio de corte esencialmente democrático en la regulación de las distintas formas de expresión en el marco de los procesos electorales: el deber de velar por la promoción y preservación de la equidad en la contienda electoral.

Si desde una perspectiva puramente procedimental se puede concebir a los sistemas democráticos como aquellas formas de organización social caracterizadas por el respeto a la voluntad de las mayorías, no resulta sorprendente que las reglas atinentes a la formación de tal voluntad mediante la elección de órganos de representación popular se encuentren totalmente empapadas del valor de la igualdad, pieza fundamental de la construcción del discurso democrático.

Hablar de la equidad en la contienda, entonces, es referirse a una igualdad sostenida entre los candidatos en el marco del proceso de competencia por el voto popular, lo que se traduce en la protección de las condiciones para la acción política y de las oportunidades en la conquista del sufragio.

En esta tesitura, el resguardo del modelo de comunicación política se proyecta como una tarea fundamental, en la medida en que tiene como premisa subyacente la noción de que los diversos discursos que se vierten en la arena electoral impactan la percepción de la ciudadanía acerca de los respectivos actores políticos, y con ello, se configura su intención electiva. Dicho de otra forma: lo que se expresa en el marco de las elecciones tiene la fuerza para impactar lo que se decide en las urnas.

De esta manera, si existe un conjunto de reglas acerca de la producción y difusión discursiva legítima en los procesos electorales, y éste se violenta, su consecuencia natural es el impacto —en mayor o menor medida— en las con-

diciones de equidad de la competencia, lo que de suyo trastoca la tarea de construcción de instituciones representativas legítimas: de aquellas que se generan a partir de procesos en los que todos los contendientes tuvieron igualdad de condiciones y oportunidades para obtener la preferencia de un electorado debidamente informado

Con esta parte de estar informado como un derecho humano subyace el tema de la manifestación de ideas que como bien refiere el artículo 6 de la Constitución Federal, que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo que se trate de ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Y por lo que corresponde a la libertad de opinión misma que se encuentra en la Ley Suprema del artículo 7o. que bien refiere a que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. Sobre este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en sentido literal, se entiende relativo a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos.

Sin embargo, atendiendo al dinamismo de los medios de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, la forma de difusión de la información y su acceso a la sociedad, la libertad de imprenta debe entenderse en un sentido amplio y con carácter funcional, debiendo considerarse no sólo la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la finalidad que se pretende con la libertad de imprenta.

En este sentido, es necesario, de igual forma hacer una pausa aquí, si bien la reforma Político electoral ha contraído una visión más amplia de justicia tanto penal como administrativa, es de señalar que en ambas lo que se pretende es garantizar una libertad en la democracia, y que no sean los medios que influyan en esta, ante ello se ha regulado a los medios de información, pues este es conocido Cuarto Poder, pues definitivamente mueve masas y por tanto han sido también restringidos en sus forma de transmitir los mensajes, pero de igual forma responsables de su contenido de ellos, un ejemplo de ello, mismo que materializó con los trabajos de Reforma en Telecomunicaciones, y en particular en los artículos 223, 226 y 246 de esta Ley Federal, pero la obligación de que los medios de radiodifusión misma que cuenten con un código de ética y un defensor de la audiencia (arts. 256 y 259 a 261), figuras que, además de otros temas, ven lo referente a evitar este tipo de conductas contra la mujer.

Así, del contenido armónico de los artículos 6 y 7 constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión. Se protege el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las

ideas de cualquier materia —incluida la política—, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, esto es, que ninguna ley ni autoridad podrán establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta.

La libertad de expresión se constituye, así en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones; entre otras: mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político, contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que representa el escrutinio ciudadano a la labor pública y así contribuye a la consolidación de un electorado debidamente informado.⁸

En una sociedad democrática, el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.

De esta forma, al contar con una sólida base interpretativa, se pretende reducir en la medida de lo razonable la dificultad normativa de los problemas entre libertad de expresión y propaganda electoral erradicar con ello cualquier tipo de violencia política-electoral.

Por supuesto, ello no significa que la discusión sobre su diferenciación sea una cuestión agotada: las profundas reflexiones que cada uno de los casos concretos presentan han llevado a modular los criterios, con la pretensión de lograr el pleno convencimiento de las partes en cuanto a la corrección de la decisión y una siempre constante legitimación del trabajo jurisdiccional de cara a la sociedad.

Por otra parte, en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos fundamentales, los artículos 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla.

A la luz del artículo 13, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente

⁸ Tesis 1a. CDXIX/2014. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. Décima Época. Primera Sala. Tesis Aislada. IUS: 2008101.

fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas públicamente y con ellas se persigue fomentar un debate público.

En opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la dimensión individual de la libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.⁹

Finalmente, desde la óptica de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁰ el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. En estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público.

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad, indispensable en materia política-electoral.

En ese sentido, no se considera trasgresión a la libre manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre y el fomento de una auténtica cultura democrática.

Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables para los funcionarios públicos, quienes por su posición de representantes de la comunidad deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

⁹ Caso “*Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*”. Sentencia de 22 de junio de 2015. Párrafo 136.

¹⁰ En lo sucesivo, *Sala Superior*.

De hecho, se ha adoptado el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denominado como *Sistema Dual de Protección*, en virtud del cual los límites a la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna.

Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información.

De todo lo anterior se colige que en el sistema jurídico nacional, el legítimo ejercicio de la libertad de expresión debe protegerse siempre y cuando no trasgreda los límites previstos para esta, y especialmente en aquellos casos en que su contenido resulta relevante para formar la opinión pública —lo que incluye la información relativa a asuntos de interés público o relativo a personas con proyección pública—, pues ello contribuye a la consolidación de los valores democráticos.

VI. MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Las reformas electorales hay que entenderlas como un conjunto de reformas que necesita algún país para volverse competitivo. Por reforma política del Estado dice María Ampara Casar (2000) se entenderá como “el proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes políticos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan”.

También es necesario señalar que estas Reformas son producto de una serie de diagnósticos, acuerdos y decisiones de distintos actores políticos en tránsito de más de tres décadas. Los cambios que actualmente experimentamos son resultado de la importante reforma electoral de 1977, de las reformas de 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y por supuesto, de la última que hemos experimentado: 2007-2008 que introdujo cambios sin precedentes en materia de medios de comunicación y su actuar en los procesos electorales.

Las Reformas que dieron paso al nuevo modelo de comunicación política destacan las siguientes:

1. Los partidos políticos tienen acceso a la radio y a la televisión sólo a través de los medios públicos.
2. El IFE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos estatales y para determinar su ampliación o no en circunstancias determinadas.

3. El IFE verifica la transmisión de las señales de radio y televisión para vigilar el cumplimiento de la ley.
4. Durante las precampañas los partidos recibirán 1 minuto por cada hora en cada estación (18 minutos en total), y en las campañas electorales el tiempo de que dispondrán es de por lo menos el 85% del tiempo total.

Las prohibiciones que señala el modelo de comunicación y que son base fundamental del mismo son: que se tienen respecto de la administración de los tiempos electorales destacan las siguientes: 1) Los particulares tienen prohibido contratar propaganda a favor o en contra de cualquier partido o cualquier candidato. 2) No se transmitirán en México mensajes contratados en el extranjero. Recordar el caso Morelia con la contratación de pauta de medios desde el extranjero a través de una pelea de Box. 3) Se prohíben las expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos políticos, o que calumnien a las personas. Evidentemente faltan más cambios pero considero que estos enmarcan perfectamente el espíritu de la Reforma en materia de comunicación política: Sacar el dinero privado de las campañas políticas y dar mayor equidad en tiempos de Radio y Televisión a todos los partidos políticos.

Un ejemplo visible de influencia que primeramente genera la prensa en general los medios, es aquella forma de incidir en la sociedad ya sea en generar un criterio a favor o en contra, véase esta imagen:

Lo anterior nos lleva a varias conclusiones:

1. Los actores políticos no trabajan
2. Que ganan mucho y no lo reeditúan en hechos
3. Y que las mujeres políticas tampoco trabajan pero resaltando su forma de vestir como si eso fue una señal que no hacen su trabajo o que es la forma en que como han ganado estar en el lugar que están. Lo que visiblemente es violencia política contra las mujeres, pues seguramente solamente son criticadas por esa forma de vestir, pero si vemos bien ambas están en sus recintos legislativos, la primera de lado izquierdo está en una llamada lo cual desconocemos con quien habla, pero si está imagen no fuera tan pretenciosa o violenta pudiera pensarse que esta legisladora está en su lugar de trabajo y llamando como todos lo hacen, probablemente atendiendo un tema legislativo y no de la forma que lo hace este medio. Por otra parte, la Diputada es criticada por su falda, pero este medio no visualiza que está en su lugar de trabajo que es en la Cámara de Diputados y se percibe que va está haciendo uso de la palabra, sin embargo; este medio solo la crítica por su forma de vestir como si eso garantizará que es mala en su trabajo y de forma perversa estereotipa a las mujeres de forma violenta.

VII. LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL

El 10 de febrero del 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, “La Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral”, cuyo objetivo es que el sufragio sea un acto sacramentalmente libre en el que el ciudadano oriente la vida de este país. Esta Reforma, es un reflejo de la conjunción de sinergias que han hecho los políticos de esta generación, congruente con sus convicciones, fiel a sus compromisos y atento a las demandas de una sociedad enterada, exigente y participativa como la mexicana, pero sobre todo comprometida de evitar a toda costa actos que vulneren la democracia y sus instituciones.

En este marco legislativo, “Político electoral”, le otorga poder al ciudadano sin detrimento de las capacidades de las instituciones, fortalece a la voluntad popular, como única fuente de poder público y traslada facultades del gobierno a otros elementos del Estado. Adicional a ello, la reforma prescribe que como en toda democracia avanzada, se fijen límites a las erogaciones de los partidos políticos, en sus procesos internos de elección de dirigentes y selección de candidatos; e impide que en las campañas electorales se incurra en excesos. En este tenor se establecen plazos exclusivos para las campañas de promoción electoral, además de periodos de prohibición respectiva. Se crean reglas para el uso de espacios públicos con motivos comiciales —lo que incluye también, por supuesto, a los que ocupa el aparato institucional del Estado—.

Asimismo para mantener un equilibrio federalista, los institutos de las entidades se transformarán en organismos públicos electorales locales, cuyos consejos serán designados por el INE, encargados, entre otras tareas, de la preparación de la jornada electoral, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales.

De forma trascendente esta Reforma, la analizaremos en dos (aun cuando cabe mencionar la infinidad de arista en la que pudieran ser estudiada) pero en primer término se avoca a tarea del discurso político entre el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y la manipulación de medios, que como bien se ha señala existe un órgano jurisdiccional como la *Sala Especializada que* ha realizado un enorme y constante esfuerzo interpretativo para definir pertinentemente el marco jurídico que construye cada uno de los referidos conceptos, a partir del material normativo previsto tanto en el orden normativo interno (Constitución Federal, *Ley Electoral*) como externo (tratados internacionales en materia de derechos humanos), además de criterios jurisprudenciales de los más altos órganos jurisdiccionales encargados de interpretar tales instrumentos normativos.

Por supuesto, ello no significa que la discusión sobre su diferenciación sea una cuestión agotada: las profundas reflexiones que cada uno de los casos concretos presentan han llevado a modular los criterios, con la pretensión de lograr el pleno convencimiento de las partes en cuanto a la corrección de la decisión y una siempre constante legitimación del trabajo jurisdiccional de cara a la sociedad.

En segundo términos, se hace efectiva de manera especial al derecho penal-electoral, pues de este andamiaje de leyes de esta mencionada reforma se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en el que se le otorgan nuevas atribuciones que tiene la FEPADE, una de ellas fue el carácter que, a nivel constitucional, se le otorgó a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, como órgano de relevancia constitucional a partir de lo previsto en el artículo 102, apartado A, fracción VI, de la referida Ley Fundamental. Las nuevas competencias y atribuciones que con motivo de la mencionada reforma constitucional impactaron en la FEPADE, en específico con lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso *a*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, a partir de la cual, en su artículo 21 se confieren nuevas competencias a dicha Fiscalía, como las relativas a la cooperación, coordinación e implementación de programas con las fiscalías electorales de las entidades federativas para la prevención, investigación y persecución de los delitos regulados en dicha legislación.

Continuando como he mencionado, esta nueva ley genera elementos relevantes, se enfocaron a la diversidad de conductas delictivas reguladas en la legislación penal electoral, evitar sobreabundancia en la regulación de las conductas delictivas, el papel del Estado en la regulación de delitos electorales y su impacto en los sistemas democráticos, la certeza y la seguridad jurídica en delitos electorales que pudieran catalogarse como tipos penales en blanco o indeterminados, la naturaleza, contenido y alcances de una Ley General en el sistema jurídico mexicano y la competencia con la que cuentan las entidades federativas para legislar en materia penal electoral, al tratarse de un rubro concurrente en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso *o*) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el que ambos términos, hoy convergen pues bien uno señala y garantiza la libertad de expresión como un derecho humano que esté libre de actos que influyan de manera dolosa en la ideología política y agresiva entre los actores políticos y el segundo término de este análisis es el trabajo en garantizar la seguridad jurídica de esa expresión que no esté viciada o infiera en el ciudadano en el sentido de su voto cunado este constituye la forma de expresión más visible a través del voto.

Un dato de suma relevancia, que en últimas fechas se han conjugado esta Reforma en las diversas instituciones electorales como es el INE, FEPADE y el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, es en el tema de influencia de esta comunicación política para erradicar un fenómeno siempre había estado presente en la vida política y social de nuestro país y que a últimas fechas se ha visibilizado el problema de manera alarmante, dicho fenómeno es la violencia política contra las mujeres. Que bien es de señalar que en este tema la FEPADE ha tenido un papel fundamental desde la parte tanto penal electoral

como la académica dando a conocer este problema que tanto daño le hace a la democracia.

VIII. LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES Y LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Así que antes de entrar en la parte de los casos y esta convergencia de la violencia que se cohesiona en los medios, debemos primeramente comprender que es sucede con el tema de violencia contra las mujeres cuando es elegida democráticamente electa con la finalidad que no ocupe o se mantenga en el cargo popular, trasciende más allá del aspecto meramente individual del titular del derecho de sufragio pasivo en su vertiente de acceso o permanencia al cargo, pues adquiere una dimensión colectiva que se reitera afecta el derecho de los ciudadanos y las personas respecto a la participación de estos en la vida política del país y la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo, resumida en el bien jurídico tutelado que es: la adecuada función electoral.

Ahora bien, en cuanto a la violencia política contra las mujeres, el debate ilustrado en torno a la igualdad política y la paradójica exclusión de las mujeres del pacto social dio origen al Estado moderno hace casi 63 años, que entre alardeos y fanfarrias, se materializaron muchas voces que vieron triunfantes su causa de lucha de años por lograr que las mujeres pudieran expresar su voto en una urna y en el que los actores políticos de ese momento alardeaban en sus discursos que era la hora de la democracia, basta recordar el informe presidencial del 1o. de septiembre de 1953.

El derecho a votar y ser votado, se convierte en una sola institución, pilar fundamental de la democracia, y que una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes, sino también para aquéllos funcionarios que fueron elegidos mediante la emisión del sufragio efectivo, directo, universal y secreto.

Con lo anteriormente mencionado puede entender a la violencia política contra las mujeres se entiende como los actos u omisiones por medio de los cuales se menoscaba el goce, ejercicio y/o reconocimiento de los derechos políticos o prerrogativas inherentes a un cargo público. Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, reconoce que la discriminación representa un obstáculo para el bienestar de las familias y de las sociedades, que a su vez entorpece las posibilidades de las mujeres para contribuir en el desarrollo de sus países y de la humanidad. En su Recomendación General 19, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés), reconoce que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos y libertades.

Ante los acontecimientos mencionados que no sólo atentan de manera grave a las mujeres, a la democracia y la seguridad, como trabajo institucional se conjuntaron los esfuerzos de todas y cada una de las autoridades electorales de los tres órdenes para la creación de un Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres, que de forma particular intervienen, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, (FEPADE), el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se señala que con “las reformas electorales, la interpretación judicial, así como el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, académicas y activistas, han contribuido al reconocimiento y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres a nivel nacional e internacional. Sin embargo, persisten cuestiones estructurales, como la violencia política, que obstaculizan el ejercicio de dichos derechos y que constituyen un reflejo de la discriminación y de los estereotipos de cómo son y cómo deben comportarse las mujeres en el ámbito público”. Este como un esfuerzo de atención y visibilidad de esta violencia que viene mermando a la sociedad en virtud de la ausencia por parte del poder legislativo para tipificar este delito de VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES.

Por tanto, el ingenio jurídico se ha hecho presente, pues no se puede quedar en la espera de su tipificación y se ha resuelto de manera con los elementos nacional e internacional como es en el caso de la FEPADE que ha utilizado la Ley General en Materia de Delitos Electorales y del que ha echado mano en que destaca que por la falta de tipificación de este delito, se ha venido aplicando los siguientes articulados, que a continuación detallaré:

- Adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales (Art. 7,Fr. IV) que señala que Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o bien, introduzca boletas falsas; obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.
- Actos de temor o intimidación en el electorado (Art. 7,Fr.XVI) que señala Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

En 2015, FEPADE inició 38 averiguaciones previas y 103 indagatorias relacionadas con hechos de Violencia Política de Género.

Por lo que corresponde al INE se ha valido el artículo 7, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) determina que es un derecho de las y los ciudadanos, así como una obligación de los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad para el acceso a cargos de elección popular.

IX. CASOS RELEVANTES DE VIOLENCIA POLÍTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA FEPADE

- Magistrada electoral local en San Luis Potosí quien refiere ser víctima de violencia política en el desempeño de sus funciones por parte del presidente de dicho tribunal, impidiendo el correcto desempeño de sus funciones.
- Usuaría manifestó ser víctima de actos de violencia de género, por parte del periódico la voz del sureste. El 12 abril recibió llamadas y mensajes de conocidos, amigos y familiares que viven en Chiapas, en donde le informan de cierta nota publicitaria del periódico mencionado difamándola y haciendo señalamientos en su contra.
- La presidenta municipal de Chenalhó, Chiapas, fue obligada a dimitir de su cargo el 25 de mayo de 2016, tras el secuestro de dos legisladores del Estado de Chiapas. Rosa fue “canjeada” a cambio de libertad de los congresistas retenidos.
- Difusión de un video, denominado “Aispuro no le cumple ni a su amante”, el cual hace referencia al candidato a gobernador de Durango por el PAN, que ha generado polémica y mensajes de denostación y denigración hacia su persona y el candidato referido, causando intimidación en el electorado.
- A Consejeras del Instituto Electoral de Nayarit las denigran con notas periodísticas en diversos medios de comunicación de la entidad señalándolas como “2Consejeras Lángaras”.

Así bien este el Protocolo, que anteriormente he mencionado señala que , “La violencia política impacta en el derecho humano de las mujeres a ejercer el voto y a ser electas en los procesos electorales; a su desarrollo en la escena política o pública, ya sea como militantes en los partidos políticos, aspirantes a candidatas a un cargo de elección popular, a puestos de dirigencia al interior de sus partidos políticos o en el propio ejercicio del cargo público. Asimismo, repercute en la actuación de aquellas mujeres que deciden integrar los consejos distritales o locales, de los organismos electorales, así como las que fungen como funcionarias o representantes de partidos políticos en las mesas directivas de casilla”.

X. CASOS DE RELEVANCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.

- En el caso denominado “Juanitas” (SUP-JDC-3049/2009 y Acumulado) y que fue parteaguas para la movilización de mujeres en contra de esta práctica de algunos legisladores el TEPJF determinó que si bien se cumplía con la regla de la alternancia (mujer-hombre-mujer o viceversa) en el caso las candidatas propietarias electas pidieron licencia con la finalidad de que sus suplentes —hombres— accedieran a él.
- La reforma constitucional en materia político-electoral de 10 de febrero de 2014, estableció la obligación de los partidos políticos de postular candidaturas de manera paritaria, es decir, cincuenta por ciento de cada género.
- El TEPJF se ha pronunciado en el sentido de que esa paridad debe estar encaminada no solamente a procurar la paridad horizontal sino transversal, entendida esta última como la postulación de candidaturas atendiendo al contexto de cada elección, es decir, se pretende que tanto mujeres y hombres tengan similares posibilidades de acceder a los cargos de elección popular por los que contienden e impulsar con ello, la participación igualitaria entre ambos géneros (SUP-REC-46/2015, SUP-REC-39/2015, SDF-JRC-17/2015, SDF-JRC-3/2013, entre otros).
- Finalmente, derivado de las sentencias del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro (TEEQ-RAP-12/2015 y TEEQ-RAP-13/2015 y, en su momento, la emitida por la Sala Regional Monterrey del TEPJF (SM-JRC-49/2015) confirmada por la Sala Superior de dicho órgano jurisdiccional, se sentó el criterio relativo a que los partidos políticos están imposibilitados para desatender el principio de paridad de género en razón de la forma de participación en la que intervengan en el proceso electoral a nivel municipal, esto es, deben observar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales con independencia de que participen a través de coaliciones (flexibles o parciales) o a través de candidaturas independientes.

Lo anterior son las sentencias del TEPJF que han dado pie a cambiar la situación de las mujeres ya ponerlas en un papel más activo. A continuación presentaremos los casos que en la FEPADE se tienen sobre este tipo de violencia.

XI. ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LOS MEDIOS: CASO TRIBUNAL ELECTORAL DE SAN LUIS POTOSÍ

Síntesis de hechos: Integrante del Tribunal Electoral de San Luis Potosí, hace del conocimiento que ha sido víctima de violencia política de género, por parte de funcionarios de dicho Tribunal, quienes aseguraron su oficina, impi-

diéndole el acceso a la información y documentación necesaria para el adecuado ejercicio de su función. Asimismo, la funcionaria refiere que ha sido víctima de amenazas, como iniciar procedimientos administrativos en su contra por responsabilidades en su calidad de servidora pública, denuncias penales por la comisión de supuestos hechos delictivos que se han efectuado a través de insultos y malos tratos, dado que han ingeniado la manera de negarle material de trabajo, acceso al mobiliario, beneficios laborales, remociones de personal, entre otras conductas.

La FEPADE recibe la denuncia directamente de la persona da inicio a una carpeta de investigación el uno de abril de dos mil dieciséis, con motivo de la denuncia presentada por la víctima directa.

De dicha carpeta de investigación aparecen como Indiciados funcionarios de dicho Tribunal. Cabe señalar que en la carpeta se señala directamente los nombres de los posibles culpables. Sin embargo, por estar en curso la investigación, se omiten los nombres para salvaguardar la presunción de inocencia y el debido proceso.

Los probables Delito(s) que se configuran en este acto son: QUIEN OBSTACULICE EL ADECUADO EJERCICIO DE LAS TAREAS DE LOS FUNCIONARIOS ELECTORALES, previsto en el artículo 7, fracción IV, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

“Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

IV. Obstaculice...el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales”.

La frase en negritas, “Obstaculice...el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales” .Significa que toda autoridad electoral debe tener asegurado su libertad de trabajo, su autonomía, su derecho a la información de asuntos jurisdiccionales que son de su competencia y son la base principal de su función, su remuneración económica, su derecho a la vida privada y a salvaguardar la moral.

El uso de los medios de comunicación en particular los informativos, permiten a la sociedad a integrarse en su entorno social, esta integración puede entenderse como el interés que tiene el ciudadano sobre los temas de interés público o común, como son los temas políticos particularmente los que están en su entorno cercano. No hay que olvidar que como señala Manuel Serrano (1984) “hace años las audiencias, mostraban la poca estima social en la que se tenía contenidos políticos”. Esto sin duda ha cambiado ya que le ciudadano valora más la información que tiene a la mano desde los medios de comunicación.

Esta valoración de la sociedad sobre la información que tiene a su alcance se basa en la calidad de la misma, un medios va a cumplir su función social cuando presenta temas de interés común y que afecta para bien o para mal a los ciudadanos de su entorno más cercano. También la calidad de la información

estar basada por la objetividad, el análisis de los hechos y el profesionalismo con la que se presente la información.

El periódico El Universal de circulación nacional y con más de cien años de vida, presento el día 16 de mayo de 2016 una nota sobre la violencia política que estaba padeciendo una funcionario de dicho órgano electoral por parte de compañero de trabajo que tienen el mismo nivel jerárquico. Sin usar infundios, palabras ofensivas o denigrar a las partes, tanto ofensoras y ofendida, el medio de comunicación presenta la problemática que aun el pleno siglo XXI como se señala en la nota periodística, están viviendo las mujeres por desempeñar cargo de alto nivel en los diferentes ámbitos tanto políticos, económicos, jurisdiccionales —como es este caso— y que por ese motivo se vean vulnerados sus derechos fundamentales como el de desarrollarse profesionalmente.

El medio de comunicación, lo que hace es cumplir con la función social de informar y analizar un hecho que está afectando la política electoral no de una entidad federativa sino de un país entero. Su función no es ponerse del lado de la parte ofendida, sino presentar los hechos tal como sucedieron y que la sociedad a partir de la información presentada realice sus propias conclusiones. No es trabajo del medio ser un tribunal para juzgar y castigar a las personas, su trabajo es presentar los hechos sin hacer calificativos a las personas involucradas.

Dicha nota puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: *<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/05/16/investiga-la-pgr-acoso-en-tribunal-electoral-de-slp>*

1. FUNCIÓN NEGATIVA DE LOS MEDIOS: CASO INSTITUTO ELECTORAL DE NAYARIT

El estado de Nayarit tendrá elecciones el 4 de junio de 2017 donde se elegirán un gobernador, 20 Ayuntamientos, 18 Diputados por Mayoría Relativa y 123 por Representación Proporcional, además se eligen 138 Regidores por Mayoría Relativa y 56 Regidores pro el principio de Representación Proporcional.

El ejecutivo estatal está en poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Instituto Electoral del Estado de Nayarit está integrado por 7 Consejeros, de los cuales 4 son hombres y 3 mujeres. Existen 10. partidos políticos con registro de los cuales 9 son nacionales y un local.

SÍNTESIS DE HECHOS: Denuncia iniciada de oficio a través del conocimiento de diversas notas periodísticas y a través de los medios de comunicación, acerca de la obstaculización en las funciones electorales de los consejeros, al no recibir el sueldo correspondiente a sus funciones y la falta de presupuesto para el Instituto Electoral del Estado de Nayarit; (la FEAPDE tiene la obligación de investigar a partir de que tenga conocimiento de una probable violación a la Ley sin que exista denuncia de por medios, es decir la Fiscalía no solamente actúa a petición de partes, sino a partir del conocimiento de una irregularidad)

así mismo derivado de la denuncia ante medios de comunicación realizada por algunas consejeras ante esta situación precaria; el sucesivo ataque contra las consejeras por parte de los medios de comunicación con elementos de discriminación de género; iniciada el día 07 de octubre de 2016.

Por lo anterior, la FEPADE inicia una carpeta de investigación bajo el Nuevo Sistema de Justicia Penal con motivo de diversas notas periodísticas en las que se denomina “hambrientas”, “centaveras”, “consejeras lángras” y diversos calificativos denotativos, con los que se pretende intimidar al electorado para que no voten en las elecciones pues el Consejo Local del Instituto Electoral de Nayarit “carece de confiabilidad”, así como la falta de recursos económicos para el ejercicio de las funciones electorales y derivado de la denuncia hecha en medios de comunicación por parte de las Consejeras, el ataque de los medios de comunicación con elementos discriminatorios de género hacia las mismas.

De dicha Carpeta a parecen como iniciados “quien resulte participe”. Pongo en negritas lo anterior ya que la frase QUIEN RESULTE RESPONSBLE significa que no hay ninguna persona señalada en particular como la que hay cometido un probable delito y que solo al investigación era la que lleve a saber quién o quiénes son las personas o instituciones responsables. En ningún momento se acusa a una persona en particular o a un medio de comunicación.

Los probables DELITO(S) que se pueden configurar son: Los contemplados en el artículo 7 fracciones IV y XVI de la Ley General en materia de Delitos Electorales, que a la letra dictan:

Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

(...)

IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales, introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o bien introduzca boletas falsas; obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto.

(...)

XVI. Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.

(...).

La frase en negritas, interfiera el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales. Significa que toda autoridad electoral debe tener asegurado su libertad de trabajo, su autonomía, su remuneración económica, su derecho a la vida privada y a salvaguardar la moral.

Cuando uno de estos derechos se vulnera se pone en riesgo el adecuado desarrollo de la función electoral y por ende el proceso electoral. Por tal motivo no es posible que desde los medios de comunicación se vulnere este Artículo de

la Ley, que lo que hace es proteger el adecuado desarrollo de los procesos electorales. Sin embargo, los medios de comunicación no solo están violando el derecho a la vida privada y a la dignidad humana, sino que también están yendo más allá de su profesión al insultar y denostar a las mujeres por exigir un derecho. Podemos discutir si la remuneración económica es justa o no, eso es otro tema que no es competencia de este artículo, pero en especial no es competencia de ningún medio de comunicación atacar por que una persona reciba cierta cantidad económica por el desempleo de su trabajo, ya que este derecho está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 5 y 23.¹¹ Nadie cuestiona y agrede a los medios de comunicación por la venta de publicidad de sus espacios, es un derecho que ellos tienen de libre mercado.

El teórico de la comunicación social Martín Serrano (1998) señala que “en la práctica, una gran parte de las audiencias no están en condiciones de elegir entre el universo de temas en los que puede estar interesado; sería incluso posible suponer que muchas personas se limitan a consumir aquellos contenidos que la oferta comunicativa y sus condiciones existenciales, ponen a su alcance”. En efecto, lo que hizo este medio es poner en sus páginas temas que al medio le interesaba difundir con el objetivo de lograr algo en particular que el que escribe no puede saber. Pero si se puede saber que lo que logro es dañar la moral y el derecho a la dignidad de las personas, y en poner en riesgo la legitimidad de las instituciones electorales del Estado mexicano que tiene como función principal conducir los procesos electorales sin presiones y en total autonomía sobrepasando los límites y su función social que tiene de informar, analizar y criticar con bases los hechos que atentan contra el bien común.

Para poder entender lo anterior señalo dos titulares del periódico denominado “Crítica” aparecidos los días 20 y 25 de octubre de 2016.

Titular del 20 de octubre de 2016: EMPUERCAN EL IEEN. Debajo de este título aparece la foto de tres mujeres integrantes del Instituto Electoral de Nayarit. Subrayo, solo parecen en la foto tres mujeres. La nota se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://diario-critica.mx/nota.php?id=50212>

¹¹ Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

Titular del 25 de octubre de 2016: IEEN Y FEPADE CONTRA LA PRENSA. Del lado derecho del titular aparece una persona sosteniendo un papel. Del lado izquierdo aparece la foto de integrantes (hombres y mujeres) del Instituto Electoral de Nayarit. La nota se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: www.diario-critica.com

XII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hay que recordar que las actuales formas de desarrollo de la democracia deben ser entendidas como la ocupación de nuevos espacios para el debate, el análisis y el escrutinio público y no ser solo un espacio para ejercer el voto electoral. Esperemos que algún día exista una prensa como la que ayudo a Inglaterra a liberarse del despotismo y convertirse en una genuina sociedad moderna y donde como señala Riva Palacio, se disolvieron las fronteras entra la verdad y la falsedad. Como señala Sartori, quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta ¿Quién vota? Sino ¿Dónde vota? Y nosotros agregamos ¿a quiénes eligen?

Queremos una esfera pública compartida por todos los actores políticos, un espacio donde las ideas tengan cabida, donde la competencia sea equitativa. Donde el espacio público sea eso público y no privado donde con dinero se pueda comprar los espacios para que sólo un actor salga y los demás desaparezcan. Rescatemos la política, démosle su lugar a los medios de comunicación, pero en especial protejámonos nosotros como ciudadanos, como generadores de opinión pública y no de opinión publicada.

Queremos que los medios de comunicación y en particular la prensa escrita siga siendo el compañero de lucha de un sistema democrático donde a través de sus páginas se analice, se critique con bases sólidas los excesos del poder público, pero también se ayude a que hombres y mujeres realicen un buen ejercicio de sus funciones. Hoy las instituciones electorales nacionales y locales necesitan de los medios, necesitan de su información, necesitan de su escrutinio, pero también necesitan de información veraz sin prejuicios ni comentarios misóginos, que ayuden a visibilizar los grandes problemas que todavía hay en el sistema electoral mexicano como la violencia política contra las mujeres, pero que también reconozcan los grandes avances que la triada electoral de nuestro país —INE-TEPJF-FEPADE— están haciendo para lograr procesos electorales en paz y legítimos.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

AQUILES, Chiu, (2010), *El framing de la prensa*, UAM, Unidad Iztapalapa, México.
Autores varios, (2008), *Estudio sobre la Reforma Electoral 2007, Hacia un Nuevo Modelo*, TEPJF, México.

- BOBBIO, Norberto, (1996) *El Futuro de la Democracia*, FCE, México DF.
- BUENDIA, Jose, Azpiroz, Jose, (2011), *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*. Temas selectos del derecho electoral #26 TEPJF, México
- DHAL, Robert, (1989), *La Poliarquía*, Tecnos, México.
- MCOMBS, Maxwell, (2006), *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión*. Paidós, España.
- MONEDERO, María y otros, (2006) *La Construcción Mediática de la Realidad: Caso Prestige*, Revista Nómadas, Universidad de Murcia, España.
- SANTILLANA, José Ramón, (2006), *Poder y prensa en el Estado de México*, Revista Etcétera, 3 Octubre 2006, México DF.
- SARTORI, Giovanni, (2006), *Homo videns*, Taurus, México.
- REITBERG, Angelika y RINCÓN, Omar, (2011), *Medios, democracia y poder*, Uniandes, Perú.
- RIVA PALACIO, Raymundo, (2004), *La Prensa de los jardines*, Plaza Janes, México
- TREJO, Raúl, (2004) *Poderes Salvajes: Mediocracia sin contrapesos*, Cal y Arena, México.
- VELÁZQUEZ, Natalia, (2010), *Violencia e inseguridad en la prensa: un estudio de caso*. en MARTELL, Lenin y Valero, Jannet, *Agenda académica para una comunicación abierta*, Porrúa, México.

Páginas de Internet consultadas

www.trofe.gob.mx
www.fepade.gob.mx
http://www.corteidh.or.cr/
www.scjn.gob.mx

EL CONDICIONAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES, CONSTITUYE UN DELITO ELECTORAL

Dorilita Mora Jurado
Nancy Domínguez Hernández

Una nación sin elecciones libres es una nación
sin voz, sin ojos y sin brazos.

OCTAVIO PAZ

I. INTRODUCCIÓN

En la transición de las democracias modernas, es necesario cumplir con la exigencia de garantizar a la ciudadanía un ejercicio eficiente y transparente del erario; para ello, se requiere gran sentido de responsabilidad y que los actores encargados de ejercer los recursos públicos, se apeguen a los mecanismos de fiscalización y transparencia establecidos por el ordenamiento jurídico que garanticen la legalidad en el manejo de los mismos.

En el presente ensayo se analiza la correlación que permea entre el sistema institucional de rendición de cuentas y la transparencia del uso de los programas gubernamentales, y si de ser el caso, el condicionamiento de programas sociales incide en la comisión de delitos electorales. Ambos temas, la rendición de cuentas y la transparencia deben estar presentes en todo régimen que se aprecie de ser democrático. Para lo cual, cada entidad de la Administración Pública, tiene la responsabilidad de generar estrategias para prevenir y evitar cualquier tipo de conducta ilícita, que atente contra los principios rectores de la democracia.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), fue creada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio del año de 1994, pertenece a la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, y cuyo Marco de actuación es la Ley General de Delitos Electorales, producto de la Reforma Política Electoral del año 2014, donde se establecen sus competencias, entre otras, las de prevenir, perseguir y sancionar los delitos electorales. Hemos de señalar que la Fiscalía ha sorteado los cambios legislativos que se han generado, sin dejar de mencionar los sociodramas de concepción que enmarca una corriente política ideológica sexenal, pero sobre todo haciendo frente a la misma gobernanza que en reiteradas ocasiones es el terreno en el que converge el mal uso de recursos que generan delitos electorales.

El mal uso de los recursos públicos y el destino de ellos es un tema recurrente de debate nacional, en que los principales señalados sobre el uso del erario son los propios servidores públicos que tienen a cargo su manejo y que en ocasiones están viciados por colores partidistas, intereses de minorías o simplemente fines diversos a la naturaleza propia del objetivo de los recursos, lo que conlleva, consecuentemente al condicionamiento de programas sociales, que están etiquetados con recursos del Estado, cuestionando la credibilidad institucional.

II. REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DEL AÑO 2014

En México dada la naturaleza de nuestro sistema político, la *DEMOCRACIA ES CARA*, como lo es para todos aquellos países que se caracterizan por tener sistema político similar. Y esto viene a colación en primer momento, porque este sistema democrático cuenta con partidos y candidatos que necesitan divulgar eficazmente sus propuestas y mensajes, que además puedan competir en condiciones de igualdad, esto tiene un precio en pesos y centavos. Aunado a lo anterior los recursos asignados al Instituto Nacional Electoral, antes denominado IFE Instituto Federal Electoral, ha sido objeto de crítica constante por los excesivos recursos que le asigna la Cámara de Diputados año con año, para realizar las labores de organizar y vigilar elecciones. De igual forma, la ciudadanía en los últimos tiempos ha señalado el alto costo de financiar a los tribunales electorales, poniendo en duda la eficiencia de la operatividad en la ejecución de sus recursos.

En este contexto, continuó refrendando que la *DEMOCRACIA ES CARA*, pero siempre tendrá un precio más alto, para una sociedad, para un país, padecer regímenes totalitarios, despóticos o autoritarios. Quienes habitan en naciones con regímenes no democráticos deben prepararse tanto para renunciar a sus preciados derechos y libertades, como para resistir los embates de crisis económicas crónicas y sociales estigmatizadoras.

En este andamiaje, por lograr cimentar una alta credibilidad de la ciudadanía y que el sistema de partidos alcance un grado considerable de solidez organizacional y arraigo entre los votantes, es cuando debemos preguntarnos: ¿Sí el progresivo crecimiento del financiamiento público a partidos y campañas debe detenerse o, incluso debe reducirse gradualmente? —sin que esto implique, en modo alguno, que eventualmente el financiamiento público debiera o pudiera desaparecer— o más aún el mal uso del dinero de los funcionarios o servidores públicos para apostarlos a las contiendas democráticas y si somos más atónicos el dinero que proviene de negocios ilícitos, genera la falta de veracidad institucional y la democracia se ve coartada.¹

¹ MARTÍ CAPITANICH, Luz, *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*, (Eds), México, 2011, p. 10.

La normatividad electoral mexicana revela que en el último cuarto de siglo los legisladores se propusieron atender cuatro objetivos básicos: 1) En la Reforma Electoral del año 1996. La construcción de un sistema de partidos competitivo —al introducir parcialmente el criterio de equidad en la asignación de los recursos públicos a los partidos—; 2) En la Reforma Política y Procesos Electorales del año 1998. La autonomía de los partidos políticos —al impedir, mediante un alto financiamiento público, que los partidos dependan económicamente de las fortunas de algunos individuos, corporaciones o grupos de interés privado—; 3) En la Reforma Electoral Local del año 2008. La disminución de la corrupción política —al evitar la transferencia ilegal de dinero público o privado a los partidos con el propósito de obtener favores o privilegios posteriores tanto de autoridades ejecutivas como legislativas—; y 4) En la Reforma Política —Electoral del año 2014. Impune sanciones con penas cuando se limiten los derechos políticos electorales que vienen de la Reforma en materia de Derechos Humanos del año 2011.

Sobre el numeral 4), y es aquí que se hace énfasis, pues los antecedentes de las diversas reformas legislativas de los años 1996 al 2008, con la actual del año 2014, podemos afirmar que se conjunto de manera dimensional a diversas materias e instituciones, en total concordancia con la Reforma de Derechos Humanos 2011 y Tratados Internacionales por mencionar tan solo a la Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, le otorga poder al ciudadano sin detrimento de las capacidades de las instituciones, fortalece a la voluntad popular, como única fuente de poder público y traslada facultades del gobierno a otros elementos del Estado. Adicional a ello, la Reforma genera como lo es para toda democracia avanzada se fijen límites a las erogaciones de los partidos políticos, en sus procesos internos de elección de dirigentes y selección de candidatos; e impide que en las campañas electorales se incurra en excesos.

Ejemplo de lo anterior, han sido los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que determinan los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos por sus militantes y simpatizantes, criterio emitido en la sentencia del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados. En la que establece en el segundo resolutivo de la sentencia señala lo siguiente:

“SEGUNDO. Se modifica el Acuerdo INE/CG263/2014, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral SUP-RAP-207/2014 Y ACUMULADOS 245 por el que expidió el Reglamento de Fiscalización y se abroga el reglamento de fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el acuerdo CG201/2011, para quedar en los términos indicados en el último considerando de esta ejecutoria”.

Como consecuencia de la misma en fecha 04 de julio de 2011, el Instituto Nacional Electoral, aprobó el Acuerdo INE/CG350/2014, así que para la

segunda sesión extraordinaria urgente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 21 de enero de 2015, se aprobó el “Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan los límites del financiamiento privado que podrán recibir los partidos políticos por sus militantes y simpatizantes, las aportaciones de los precandidatos, candidatos, aspirantes y candidatos independientes, así como el límite individual de las aportaciones de simpatizantes, durante el ejercicio 2015”, se les otorgo un financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los Partidos Políticos Nacionales para el año 2015, cuya cantidad ascendió a \$3,909,545,803.15 (Tres mil novecientos nueve millones quinientos cuarenta y cinco mil ochocientos tres pesos 15/100 M. N.).²

Retomando la Reforma Político Electoral del año 2014, se obligó a expedir nuevas leyes generales, es el caso de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, siendo el primer acuerdo trascendental para la vida democrática de nuestro país, y asegura, por tanto, el cumplimiento de los principios generales descritos en la Constitución para los procesos electorales de manera que estos no se encuentren contaminados por intereses o actividades del crimen que afectan el desarrollo de la contienda electoral.

Los delitos en materia electoral se constituyen a partir de conductas que por vulnerar bienes jurídicos de mayor entidad, requieren de una sanción mayor que la administrativa como es la sanción penal. En últimas fechas, el ejercicio efectivo del voto es proteger el derecho humano del ciudadano y el no velar por su protección pone en riesgo el Estado de Derecho pudiendo convertirse en un problema de seguridad nacional.

Ante esta retórica, es necesario hacer un alto, para comprender la denominación de los recursos públicos, que son concebidos como aquellos bienes materiales *in natura* y otros inmateriales que pueden traducirse en humanos y financieros, o aquellos que proviene de manera directa o indirecta de los impuestos que pagan los ciudadanos mismos que se encuentran como una disposición constitucional en el artículo 31 fracción IV, que señala:³

“Es obligación de los mexicanos Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes”...

Es de mencionar que los recursos humanos y financieros que se encuentran a disposición de los gobernantes y servidores públicos para cumplir con los objetivos de un Plan Nacional de Desarrollo, de acuerdo a la política de Estado

² Página de Internet, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutorialsentencias/SUP-RAP-0207-2014.pdf

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de ese momento, deben cumplir cabalmente con las necesidades de la sociedad y la modernidad funcional democrática de un país.

En este contexto, la permanencia política por mantener en el poder a la ideología partidista que mejor convenga a los intereses de ese momento, ha quebrantado a la democracia y con ello, se ha visto envuelta de arquitegios de impunidad y corrupción en el que algunos servidores públicos ejercen acciones ilícitas, para romper con el poder soberano de manera indebida, haciendo mal uso de los programas sociales para utilizarlos para otros fines distintos para lo que fue asignado.

Estas conductas de mal uso de los programas sociales corrompen los principios constitucionales que son tutelados por la Ley Suprema y que de primer momento provoca que las elecciones no sean libres, ni auténticas, es decir el voto no debe estar sujeto a la intimidación; el poder público no debe emplearse para influir al electorado, no se debe permitir que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que brinden su apoyo mediante el uso de recursos públicos o programas sociales; por el contrario debe de protegerse la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, propaganda ilícita o las nuevas tecnologías de la información, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. Pero sobretodo violando a la anhelada democracia que está basada en principios éticos y políticos entre ellos los rectores del derecho electoral como son: certeza, imparcialidad, legalidad, objetividad, independencia y máxima publicidad.

No debemos olvidar, que los principios que rigen al sistema electoral tiene la finalidad de proteger los derechos humanos están basado en valores constitucionales como son los derechos políticos de carácter fundamental de votar y ser votado, el acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad al ejercicio de poder público así como lo señala el artículo 35o. Constitucional, traducidas en elecciones libres, auténticas, pacíficas y de libre asociación.

III. UNA NUEVA TIPIFICACIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES

Retomamos la necesidad de analizar de forma crítica varios elementos que nos permitan entender la corresponsabilidad delictiva del mal uso de los Programas Sociales compuestos por bienes tangibles y/o materiales como dinero, instalaciones públicas o alimentos de producción o naturales, pero también inmateriales y/o de servicios, promesas de obtener un cargo por la posición de ofertante, o el indebido uso de su servicio público.

También, visualicemos aquellos recursos que se encuentran sujetos bajo el control gubernamental y de los cuales algunos funcionarios públicos sacan provecho basado en la necesidad y aquellos recursos que se usan durante todas las etapas electorales, que van más allá de las campañas e inclusive en etapas previas, como el reclutamiento de los funcionarios electorales, las elecciones internas de los partidos políticos, y el registro de precandidatos o listas de candidatos. Esto permite, un punto de partida conceptual para efectos comparativos, sin importar las diferencias en la legislación, o incluso la falta de reglamentación.

No obstante, el artículo 31 numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, el uso de estos recursos para el buen funcionamiento de las instituciones y su asignación a favor o en contra de partidos o candidatos políticos determinados. Si el equipamiento (incluyendo teléfonos, vehículos, salas de reunión y otras instalaciones públicas), recursos humanos (servidores públicos, funcionarios), u otros bienes (como los beneficios dirigidos de programas sociales), que sean administrados por ministerios o instituciones públicas, se usan para desequilibrar la igualdad de condiciones de los procesos electorales, claramente tales recursos están siendo mal utilizados. Esos abusos provocan desigualdad entre candidatos, sobre todo entre los partidos gobernantes y los otros partidos políticos y candidatos.

En este marco, se señala la necesidad de implementar mecanismos sancionables por la vía administrativa, así como por la penal con la única finalidad de proteger los derechos políticos electores de los ciudadanos.

En este orden de ideas, el 07 de enero de 2015 la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, solicita que conforme el uso de atribuciones legalmente reconocida se implementen las acciones necesarias establecidas en los ordenamientos electorales para desincentivar el mal uso de los recursos y los programas sociales con cualquier fin electoral.

Asimismo, en relación con los recursos públicos y la imparcialidad en el uso de los mismos, el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que:⁴

“Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”.

Para garantizar el respeto al principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos previsto a nivel constitucional, el artículo 449, párrafo 1, incisos c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que:

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Constituyen infracciones a la referida ley por parte de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público”.

El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Carta Magna afecta la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los Procesos Electorales.

Lo anterior, permite dilucidar en primera instancia, el sistema político-electoral vigente que deviene como ya se menciona anteriormente de la reforma Político-Electoral del año 2014, hace una prohibición absoluta de utilizar parcialmente los recursos públicos en beneficio de un partido político o en detrimento de algún contendiente electoral, situación que con la mencionada reforma la Ley General en Materia de Delitos Electorales, establece las hipótesis normativas sancionables por la vía penal, en las que por primera vez define quienes pueden ser sujetos sancionables como son: funcionarios partidistas, candidatos, servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios públicos y autoridades electorales.

El actual párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, permite que la Ley General en Materia de Delitos Electorales tenga validez y vigencia en virtud de que a nivel Constitucional se reconoce que todas aquellas conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las realizadas por cualquier servidor público, por sí o por interpósita persona, sean sancionados por la vía penal desde el inicio previo de los procesos electorales federales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral, sin olvidar a los sujetos que anteriormente se menciona (funcionarios partidistas, candidatos, servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios públicos y autoridades electorales.), que cometan estas conductas, serán investigados y sancionados por la FEPADE.⁵

Sin embargo estos sujetos también pueden incurrir en sanciones de carácter administrativo que se encuentran en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como a continuación puede apreciarse:

LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES⁶

Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

⁵ Página de Internet: <http://alianzacontralores.strc.guanajuato.gob.mx/documentos/01.pdf>

⁶ Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma.

La conducta especificada en el párrafo anterior es cometida por un integrante de un organismo de seguridad pública, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en el presente artículo.

De igual forma, se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición.

Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:

I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.

Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores;

V. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política.

Artículo 13. Se impondrá de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años, a quien:

II. Altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice, suministre o transmita de manera ilegal, archivos o datos de cualquier naturaleza, relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.

En caso de que se trate de servidor público, funcionario partidista, precandidato o candidato el que intervenga en la comisión de las conductas prohibidas en el presente artículo, la punibilidad se incrementará hasta un tercio más.

Artículo 15. Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral.

b) La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato;

c) La promoción de la abstención.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES⁷

Artículo 159 Numeral 5.

VI. Ordenar, autorizar, permitir o tolerar la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios que contengan elementos visuales o auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven, velada, implícita o explícitamente:

a) La promoción personalizada de funcionarios públicos.

Artículo 372

VII. Entregar, otorgar, administrar o proveer recursos, bienes o servicios que contengan elementos, ya como mencione tengan una promoción a algún servidor público o promoción a algún aspirante, precandidato o candidato.

Artículo 415

XII. Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, así como los sitios de internet oficiales y sus redes sociales, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.

En este sentido, haré un análisis de su tipificación que tiene que ver exclusivamente con el uso indebido de los recursos de los programas sociales, como puede verse a continuación:

⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.	Hipótesis	Sujetos
<p>Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:</p>	<p>VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma. (Párrafo reformado DOF 27-06-2014) De igual forma, se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición.</p>	<p>Sujeto— cualquier ciudadano que amenace.</p>
<p>Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público:</p>	<p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición. Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo.</p>	<p>Servidor público que condiciona.</p>
<p>Artículo 20. Se impondrá de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que durante el procedimiento de consulta popular:</p>	<p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular.</p>	

En el artículo 7o. en el segundo párrafo de la fracción VII, se advierte lo relativo a que cualquier ciudadano sin tener un cargo, puede amenazar a otro con suspender los programas sociales, si no realiza alguna de estas acciones: asistir a eventos proselitistas, votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral. Sin embargo, lo que llama la atención es que el Legislador utiliza la palabra “amenace” que conforme al Diccionario de la Real Academia refiere (**Dar indicios de sufrir algo malo**) en el que puede subrayarse que existe un tema de miedo contra la necesidad.

Por lo que respecta, al artículo 11o. fracción II, menciona directamente al *servidor público* que “condicione”, el otorgamiento la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, y que el legislador utiliza la palabra **condicione** que sobre este término la Real Academia señala (<**Estado: la situación especial que haya alguien sobre otro**>) y del que destaca que existe una relación de jerarquía y subordinación del poder contra la necesidad.

De lo anterior, se concluye que estas estructuras piramidales en el que operan en las campañas electorales que el principal objetivo es ganar elecciones. Cuyo modus operandi es a través de amenazas chantajes, fuerza o violencia a cambio de votos y/o apoyo político que con frecuencia implican la utilización de programas sociales, no obstante, de las estrategias de blindaje, así como la conjunción de los poderes orgánico, redactor y de ejecución, los índices se mantienen, lo que pone en entredicho a la transparencia y la rendición de cuentas tanto partidos políticos, como de las entidades de la administración pública, más aun cuando el auditor del erario es una institución que pertenece al mismo poder de gobierno, jugando el papel de juez y parte, provocando unas elecciones poco legítimas.

Además de lo anteriormente señalado, podemos referir como ejemplo el marco jurídico electoral de la Ciudad de México que ha sido el más avanzado en estos temas y que ha servido de base para los demás ordenamientos estatales, que a continuación se describe:⁸

- Señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:
- Asistir en un día y/u hora hábil, a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención en la emisión del sufragio. Lo anterior, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cual-

⁸ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, actualizada con las reformas publicadas el 25 de mayo de 2016.

quier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten se les suspenda el pago de ese día; en tanto que los días inhábiles son solamente aquéllos establecidos por la normatividad respectiva.⁹

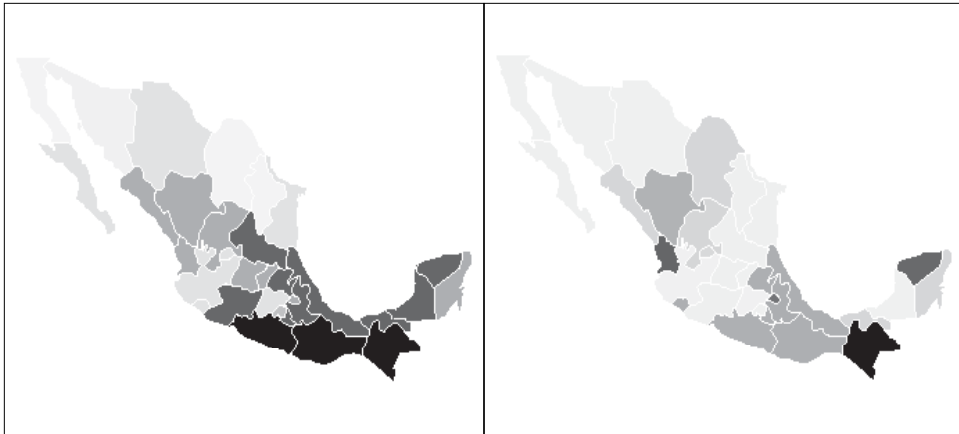
- Usar recursos públicos para difundir propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto de los militantes o electores y en general, que sea contraria a los principios de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos y al de equidad en la contienda.
- Difundir informes de labores o de gestión desde el inicio de las campañas Electorales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral.
- Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales para promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato.

IV. BLINDAJE ELECTORAL AL DELITO DE CONDICIONAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES

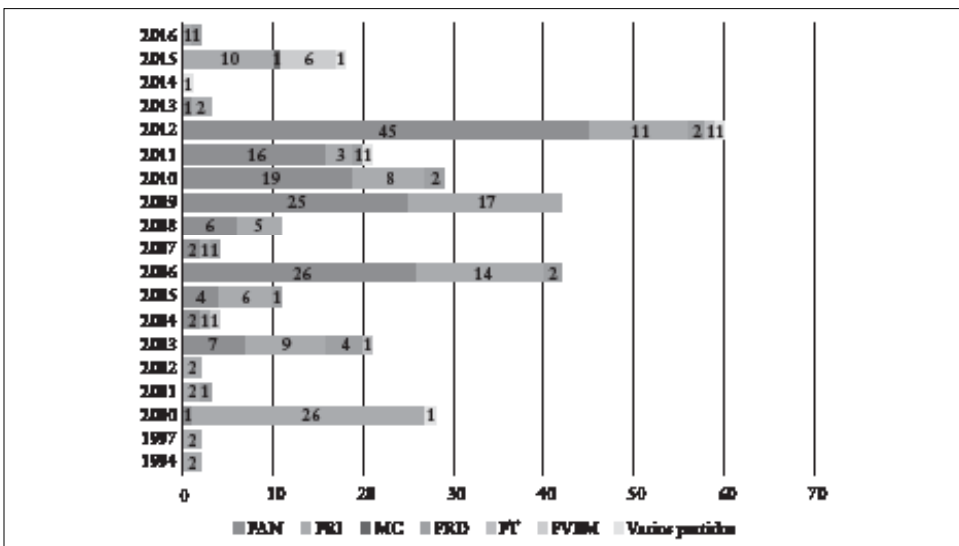
El nicho poblacional en el que mayormente se cometen los mencionados delitos electorales es el sector que se encuentra en situación de pobreza con ingresos insuficientes para adquirir bienes y servicios de primera necesidad, e imposibilitados de satisfacer necesidades primarias puesto que en su mayoría representan carencias por rezago educativo, acceso a servicios de salud, seguridad social, vivienda digna, servicios básicos y acceso a la alimentación. En este sector que el condicionamiento de estos programas se da mayoritariamente por los partidos en el gobierno, demostrando el ejercicio del poder y los recursos institucionales para fines electorales y que en el ambiente electoral se le denomina “vulnerabilidad del voto”. Esto puede demostrarse con la siguiente gráfica, donde el comparativo entre el grado de marginación por entidad federativa (izquierda) y la incidencia delictiva por condicionamiento de programas sociales (derecha) que bien podemos afirmar que en aquellas zonas económicamente menos favorecidas se concentra mayor incidencia de delitos electorales y nuevamente reitero es un tema de necesidad y abuso de poder.¹⁰

⁹ PESCHARD, Jacqueline y ASTORGA, Fidel, *Temas Selectos. Los partidos Políticos Frente al Escrutinio*, De la fiscalización a la transparencia, Tribunal Electoral, 2015, México.

¹⁰ NIETO CASTILLO, Santiago y VALDEZ MÉNDEZ, Sandra Fabiola, *Delitos Electorales II, Condicionamiento de Programas Sociales*: “El Rostro Oscuro de los Derechos Sociales”, Artículo por Publicarse 2017. México (ámbas graficas)



Y es a través de este abuso del poder del que se valen tanto los partidos políticos como los servidores públicos hacen uso de estos programas sociales para fines electorales. Esto queda convalidado con el número de averiguaciones previas iniciadas se tiene que en 306 casos algún inculpado está relacionado con partidos políticos (154 corresponden al PAN y 122 al PRI). Asimismo queda demostrado con la siguiente gráfica muestra que hasta el año 2000, los casos estaban relacionados mayormente con el PRI, mientras que en 2003 se nivela con el PAN. Sin embargo, a partir de 2006 y hasta 2012, el PAN es el partido con mayor presencia. En 2015, esta condición vuelve a cambiar. el PRI se convierte en el partido político más denunciado, seguido por el PVEM. Lo anterior notablemente puede confirmar que ese abuso de poder en la población en condición de pobreza esta proclive en genera una votación vulnerable.



Así bien, el fenómeno del condicionamiento de programas sociales puede estudiarse desde diferentes aristas, la primera hipótesis es la existencia de una correlación entre la pobreza y el número de beneficiarios de programas sociales, habrá también una relación directa entre los niveles de marginación de las entidades federativas y la incidencia delictiva por condicionamiento.

En síntesis, las zonas en condiciones más desfavorables son también donde hay mayor abuso. Pero de igual forma, se trata de un asunto de vulnerabilidad del voto entre el ejercicio del poder y de recursos. Se cree que los partidos en el gobierno utilizan esa posición para ejercer los recursos para beneficios electorales como ya quedó demostrado con las gráficas que anteceden.

Ante este panorama delictivo en el que se expone no solo el indebido ejercicio de las funciones del servidor público, sino que también se evidencia el desvío de los recursos públicos y por tanto la ausente correspondencia de los programas sociales a los beneficiarios, es que se han tomado diversas acciones institucionales, por parte de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se han generado estrategias de prevención, investigación y persecución de conductas que encuadran en los tipos penales que se encuentran en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En este sentido, se tiene un aproximado de 466¹¹ averiguaciones previas iniciadas que comprenden del periodo de 1994-2016, por condicionamiento de programas sociales que incluyen conductas cometidas por servidores públicos que dan un resultados de 410 casos, y de éstos 36 casos cometidos por cualquier ciudadano que sin ser servidores públicos han amenazado la suspensión de programas sociales, destacando estos datos bajo el esquema anterior de justicia penal, pues no obsta mencionar quede desde el mes de junio del año 2016 se comenzó a implementar el Sistema Penal Acusatorio.

Es de destacar, que las conductas delictivas más recurrentes son: 1) el condicionamiento de programas sociales es un delito permanente que se presenta todos los años; sin embargo, se aumenta cuando son elecciones federales, por el *clientelismo político*,¹² mismo que es conocido como el reparto de favores, bienes materiales, servicios o dinero a cambio de votos y/o apoyo político. 2) La coacción del voto ocurre cuando el intercambio entre votantes y candidatos se realiza a través de amenazas, chantajes, fuerza o violencia. 3) La compra del voto ocurre cuando este intercambio es voluntario.

Por lo tanto, el condicionamiento, la coacción y compra del voto son tipos de clientelismo electoral, que por definición ocurren durante campañas

¹¹ NIETO CASTILLO, Santiago y VALDEZ MÉNDEZ Sandra Fabiola “Delitos Electorales II, Condicionamiento de Programas Sociales: El Rostro Oscuro de los Derechos Sociales”, Artículo por Publicarse 2017, México.

¹² SCHROETER, Bárbara, “Clientelismo: ¿Un concepto social y/o político?”, *Revista Mexicana de Sociología*, 72, núm. 1, México, 2010.

electorales y con frecuencia implican la utilización de recursos públicos con fines privados.

Lo anterior, ha generado una total codependencia del poder y la necesidad, desviando la naturaleza de los programas sociales, provocando que el nicho social genere un círculo vicioso de corrupción y traición a la democracia, provocando perfeccionar las estrategias de inteligencia y blindaje electoral.

Sobre esto último, el denominado *blindaje electoral*,¹³ es una medida preventiva de aplicación permanente, que se implementa durante los procesos electorales federales, locales o concurrentes con la finalidad de prevenir y evitar que los recursos públicos sean utilizados en favor o en contra de partidos políticos y/o candidatos, o bien con fines u objetivos distintos a los a los establecidos en la norma correspondiente.¹⁴ Así bien, desde el pasado 16 de febrero de 2016, se firmó el Convenio de Colaboración entre la Procuraduría General de la República, la Secretaria de Desarrollo Social y la Función Pública con la finalidad de garantizar la transparencia y objetividad de los programas sociales.

Esto se traduce, en generar acciones de vigilancia y supervisión encaminadas a que ninguna persona condicione la entrega de recursos y apoyos a cambio del voto, por lo que, el personal de la FEPADE acude a dichas dependencias para hacer inspecciones y verificaciones en oficinas, instalaciones o tiendas, con la finalidad que hacer de manera protocolaria un cierre simbólico en esos espacios, principalmente en aquellos que brindan apoyos de los programas de INAPAM, LICONSA, INAES, PROSPERA y DICONSA. En esta sinergia de esfuerzos de supervisión encaminados a que ninguna persona condicione la entrega de recursos y apoyo a cambio del voto, se realiza las actividades que describo a continuación:

1. Instalación de Comités Preventivos de blindaje Electoral.
2. Resguardo de Instalaciones 72 horas antes al día de cada elección.
3. Verificación de entrega de Programas Sociales.

Esta atención se ha brindado a todos los estados en año de elección; sin embargo, se han detectado como focos de atención a los Estados de: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Puebla, en las que existen tres grandes problemáticas 1) el nivel de pobreza 2) inseguridad 3) Marginación. Esta trilogía se conjuga en un imperante denominador que es la necesidad y el poder, que conlleva a cometer incidencias delictivas. Ejemplo claro, es lo sucedió en las elecciones del año 2015 en el Estado de Chiapas que ocupa el primer lugar de condicionamiento de programas sociales y en el despliegue ministerial fue el más inseguro no sólo para la ciudadanía, sino también para los servidores públicos que acudieron a esa jornada electoral. En torno a ello, puede afirmarse que la marginación, pobreza y la inseguridad son proporcionales a incidir en mayor grado el delito de condicionamiento de programas sociales.

¹³ Incide social, “El Blindaje Electoral a Programas Sociales”, México, 2015, p. 32.

¹⁴ *Idem*.

Por otra parte, en el andamio de estrategias de blindaje electoral, encontramos tres elementos preponderantes que a continuación describo:

1. El Poder Orgánico, que a través de las Secretarías de Estado diseñan sus mecanismos de vigilancia interna a través de normas para evitar el mal uso de los programas sociales por parte del personal que tiene la obligación de su efectiva ejecución.
2. El Poder Redactor, crea los marcos en los que tipifican el mal uso de los recursos públicos con sus supuestas hipótesis y sanciones, aunado de asignar a la autoridad de perseguir los delitos
3. El Poder de Ejecución, como el factor que equilibra ambos poderes generando mecanismos de prevención a través del conocimiento ciudadano de los delitos electores y la coacción a los infractores que cometen el mal uso de los recursos a través de los programas sociales.

Los tres poderes, se conjugan para generar desde sus facultades —*Estrategias de Blindaje*— como por ejemplo: la Sedesol, genera un marco reglamentario basado en principios que rigen el servicio público en materia de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas, con la finalidad de que se garanticen que los programas sociales y los recursos de esta Secretaría, sean utilizados exclusivamente para los fines que tienen legalmente establecidos. De igual forma, el Poder Redactor, realizar el ordenamiento jurídico que tipifica la conducta de condicionamiento de programas sociales y señala a la Fiscalía Especializada en Materia de delito electorales como la autoridad responsable de perseguir el delitos de condicionamiento, y finalmente el Poder Ejecutivo, que en este caso es la FEPADE conforme a sus atribuciones señaladas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, genere los programas operativos de blindaje para prevenir los delitos electores, en el que podemos visualizar la forma coordinada en la que trabajan los tres poderes señalados, para hacer efectivos los derechos político electorales de la ciudadanía.

V. CONCLUSIÓN

La falta de transparencia en la aplicación del erario público por parte de los partidos políticos o funcionarios del Estado corrompe a la democracia, afecta a la ciudadanía, la credibilidad y la confianza en las instituciones. Y a pesar de los esfuerzos implementados en el plano Federal donde el monitoreo, seguimiento y evaluación de los programas es mayormente periódica, que por disposición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos, establece asegurar la transparencia, publicidad de las de operación, padrón de beneficiario y el presupuesto.

Es un hecho que existe una disparidad en la información el ámbito estatal, generando una falta de homogeneidad en materia de transparencia para los Estados siendo proclive que los programas sociales estatales sean utilizados de forma diversas a su naturaleza.

Ciertamente se podría decir que la democracia es algo más que una voluntad mayoritaria y en efecto lo es. Pero ese resto es concebido muchas veces como subordinado, siendo realmente el sustrato que la hace posible. No pretendo mencionar, que quien vende su voto a cambio de un programa social pueda etiquetarse de delincuente o conspirador antidemocrático, puesto estaríamos criminalizando a la pobreza, simplemente su necesidad genera un delito que la ley señala su respectiva sanción. Y por otra parte, afecta directamente a la democracia que estará compuesta de un voto vulnerable y no legítimo de la voluntad ciudadana.

Cabe hacer hincapié que el delito de compra y coacción del voto en donde se involucran programas sociales del gobierno, es una de las conductas más reprochables, debido a sus implicaciones, cuando un programa social se desvía de su fin particular, lo que se tiene es corrupción y una mayor pobreza, ocasionando con ello la vulneración directa de su objetivo, que es construir capital humano para el progreso de una sociedad.

Es inevitable que este condicionamiento de programas apunta a generar condiciones de inequidad de la contienda y falta de transparencia, puesto quienes cometen estos delitos son principalmente quienes están en ese momento en el poder. Sin embargo, esto es más difícil de probar, pero lo realmente acontece es que la pobreza no termina y ni que los programas sociales son realmente para quienes lo necesitan, sino que como algunos críticos de la política mexicana refieren acerca de los programas sociales son la caja chica del Estado.

Lo anterior, nos lleva a proponer lo siguiente:

I. Reforzar y mantener una estrecha coordinación entre las dependencias de los tres órdenes de gobierno, federales, estatales y municipales que sean responsables de la operación de programas sociales,

II. Revisar a fondo los mecanismos con los cuales cuentan los programas sociales para que los usuarios interpongan las quejas, evalúen su funcionamiento y participen en su mejora,

III. Fortalecer la participación de la ciudadanía a través del diseño implementación y difusión de los programas sociales por parte del Estado.

Para hacer conciencia ciudadana sobre el uso sobre de los programas sociales es necesario que el Estado se dé a la tarea de fortalecer la cultura de la legalidad y de la denuncia, y con ello hacer efectivos los derechos humanos y la progresividad de los mismos.

PROTECCIÓN A LA LIBERTAD DE SUFRAGIO
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2014 Y SUS
ACUMULADAS (ARTÍCULO 209, PÁRRAFO 5 DE LA LEY
GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES Y SU APLICACIÓN EN LO PARTICULAR)

Santiago Nieto Castillo
Luis Olvera Cruz

De acuerdo con Giovanni Sartori¹ la democracia vista como elemento legitimador del poder, alude a grandes rasgos a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolado, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, donde los gobernantes responden ante los gobernados.

A partir de este acercamiento somero al concepto de democracia, desde una perspectiva meramente descriptiva, surge la idea de la existencia de controles al ejercicio del poder, es decir, de elementos que acotan y definen los alcances de su actuación.

En su origen, la constitución del Estado significó la creación de un ente superior con la suma de voluntades de quienes formaban parte de él para su protección, mismo que degeneró en el llamado absolutismo caracterizado por la expresión latina *princeps legibus solutus*, en donde el gobernante no se encontraba sometido a las leyes que el mismo había dictado, ejerciendo el poder sin límites ni restricciones, salvo las que él mismo decidiera respetar.

Como reacción al poder absoluto del príncipe y en contraposición a éste, surgió la idea del Estado Liberal, concebido como aquel en donde los poderes y funciones estatales se encuentran limitados.

En estas ideas, Norberto Bobbio² refiere que el liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones, en donde la noción que sirve para presentar al primero es el *estado de derecho*, mientras que para el segundo, es el *estado mínimo*.

Para el autor turinés³ se entenderá por Estado de derecho aquel en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales

¹ SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 1a. ed., 2008, p. 39.

² BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, FCE, 1a. ed., 1989, p. 17.

³ *Ibidem*, pp. 18-19.

o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder. Agregando que, el Estado de derecho no sólo significa subordinación de los poderes públicos de cualquier grado a las leyes generales del país que es un límite puramente formal, sino también subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de algunos derechos fundamentales considerados constitucionalmente, y por tanto en principio “inviolables”.

Respecto a esto último, es lo que Luigi Ferrajoli,⁴ denomina la “esfera de lo indecidible” y la “esfera de lo indecidible que no”, refiriéndose a la lesión o restricción de los derechos de libertad sobre los que ninguna mayoría puede legítimamente decidir; y la satisfacción de los derechos sociales sobre los que ninguna mayoría puede dejar de decidir, siendo justamente lo que queda fuera de estas esferas la “esfera de lo decidible”, la de las decisiones legítimas, por medio de la representación política, del consenso popular.

A propósito de lo anterior, continúa señalando el autor florentino que, el consenso no es suficiente para legitimar cualquier decisión, ni siquiera de los poderes políticos de gobierno cuyo ejercicio encuentra límites y vínculos establecidos por los derechos fundamentales, resaltando además que la base axiológica de éstos, no reside de facto en el consenso mayoritario, que es una condición de su efectividad pero no de su legitimidad, pues esta última a diferencia de la legislación ordinaria, es pre-política y reside en el hecho no de ser querida por todos, sino de garantizar a todos, por lo tanto, reside en la *igualdad* como cláusula del pacto social de convivencia.

Considerando como presupuesto del Estado liberal la existencia de un Estado de derecho, para Norberto Bobbio⁵ son parte de éste, todos los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal, siendo los más importantes:

1. El control del poder ejecutivo por parte del legislativo o más exactamente del gobierno al que corresponde el poder ejecutivo de parte del parlamento al que toca en última instancia el poder legislativo y la orientación política.
2. El control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes.
3. Una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central.
4. Un poder judicial independiente del poder político.

⁴ FERRAJOLI, Luigi, *Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción*, México, INACIPE, 2010, pp. 24-25.

⁵ BOBBIO, Norberto, *op. cit.*, p. 19.

En principio, la división del poder basada en la teoría clásica de Montesquieu de frenos y contrapesos, implica *per se* un mecanismo de limitación al ejercicio de éste, al evitar que la concentración de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial recaigan en la misma persona o grupo de personas, sin embargo, la complejidad de las sociedades ha propiciado la búsqueda de nuevas fórmulas para conseguir este balance.

A partir de la segunda posguerra, el paradigma del Estado de derecho decimonónico positivista comienza a evolucionar, es decir, se inicia una transición del Estado de derecho legislativo basado en normas-reglas al Estado constitucional establecido sobre normas-principios.

Con base en lo anterior, surge la pregunta, cuál es la diferencia entre unas y otras. Para tratar de dilucidar en forma sencilla y a grandes rasgos sus características particulares, es necesario acudir a Gustavo Zagrebelsky,⁶ quien sobre el tema, refiere que, si el derecho actual está compuesto de reglas y principios, cabe observar que las normas legislativas son prevalentemente reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son prevalentemente principios. Ahora bien, los principios, según el mismo autor, desempeñan un papel propiamente constitucional, esto es, constitutivo del orden jurídico, mientras que las reglas, aunque estén escritas en la Constitución, no son más que leyes reforzadas por su forma especial y se agotan en sí mismas al no tener una fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan.

En términos generales de acuerdo con Zagrebelsky,⁷ la distinción esencial parece ser la siguiente: las reglas nos proporcionan el criterio de nuestras acciones, nos dicen cómo debemos, no debemos, podemos actuar ante determinadas situaciones específicas previstas por las reglas mismas; los principios, directamente, no nos dicen nada a este respecto, pero nos proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas pero que *a priori* aparecen indeterminadas. Los principios generan actitudes favorables o contrarias, de adhesión y apoyo o de disenso y repulsa hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto. Puesto que carecen de “supuesto de hecho”, a los principios, a diferencia de lo que sucede con las reglas, sólo se les puede dar algún significado operativo haciéndoles “reaccionar” ante algún caso concreto. Su significado no puede determinarse en abstracto, sino sólo en los casos concretos, y sólo en los casos concretos se puede entender su alcance.

La visión positivista-legislativa consideraba que al carecer de un supuesto de hecho, los principios constitucionales no podían ser utilizados o aplicados en la operación lógico-jurídica, y que de intentarse aplicar, producirían un vacío jurídico, al tratarse de fórmulas vagas, relativas a aspiraciones ético-políticas no realizables y mucho menos que con base en estos principios se sometiera a

⁶ ZEGREBELSKY, Gustavo, trad. Marina Gascón, *El Derecho dúcti*, Madrid, Trotta, 10a. ed., 2011, pp. 109-110.

⁷ *Ibidem*, pp. 110-111.

control de la constitucionalidad la actividad estatal, no obstante, estas posiciones en contra fueron poco a poco superadas hasta llegar al Estado constitucional de derecho, caracterizado por los siguientes elementos:

1) División de poderes acentuada. El modelo del Estado de Derecho legislativo distinguía tres poderes clásicos, de los cuales tenía prevalencia el legislador. El nuevo modelo incorpora órganos constitucionales autónomos al diseño de división de poder tripartita, con un componente adicional: la presencia de un Tribunal Constitucional que puede o no formar parte del Poder Judicial, como máximo garante de la Constitución.

2) Judicialización de la política. Derivado del diseño de Tribunal Constitucional, se genera un conflicto entre dos polos: la representación democrática y el principio de constitucionalidad. Las mayorías, incluso las democráticamente electas, pueden equivocarse, por lo que un grupo de personas técnicamente habilitadas se configuran en un poder *contramayoritario*.

3) Coexistencia de reglas y principios. El Estado de Derecho legislativo es un Estado básicamente de reglas, en tanto que en el modelo del Estado constitucional de derecho coexisten reglas y principios. Los principios, al ser elementos esencialmente constitutivos del Estado, se encuentran redactados de forma vaga o ambigua, lo que ocasiona que deban interpretarse en su *ethos*, convirtiéndose en mandatos de optimización que pueden cumplirse de forma gradual, dependiendo la interpretación de los operadores jurídicos. Los principios dejan de ser fórmulas retóricas para convertirse en normas de aplicación directa.

4) Derechos humanos. Los derechos humanos se convierten en el centro de la discusión del derecho. Deben prevalecer en un plano de colisión con reglas. La interpretación asume una postura activa a favor de maximizar su ejercicio. En caso de colisión entre derechos, debe plantearse la ponderación para impedir la desaparición de alguno de ellos, no sólo la prevalencia del otro en un caso específico.

5) Control de convencionalidad *ex officio*. Implica una transformación del sistema de fuentes del derecho, con el fin de permitir a todos los operadores jurídicos nacionales la aplicación de los tratados internacionales, aun en ausencia de agravio expreso de la parte actora y, de igual manera, la jerarquización constitucional de los tratados en materia de derechos humanos.⁸

Acorde con lo anterior, Ferrajoli⁹ establece que en la democracia constitucional ningún consenso mayoritario, ni siquiera la unanimidad de los consensos puede legitimar decisiones contrarias a la Constitución y al bloque de Convencionalidad, este último considerado a título personal, es por ello que resulta indispensable la existencia de mecanismos que puedan limitar aquellas decisiones que contravengan los principios y derechos reconocidos y protegidos por el *corpus iuris* constitucional y convencional.

⁸ NIETO CASTILLO, Santiago, *Control de convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, México, TEPJF, 1a. ed., 2014, pp. 17-18.

⁹ FERRAJOLI, Luigi, *op. cit.*, pp. 23-24.

En este sentido, la revisión judicial de los actos y leyes emerge como un mecanismo de limitación al poder público, constituyendo en palabras de Gumesindo García Morelos¹⁰ una pieza fundamental del Estado de derecho, por lo que los jueces han asumido un rol protagónico en la construcción de las sociedades democráticas y en la protección de las libertades públicas de los gobernados.

Sin intención de mostrar un panorama desolador respecto a nuestra realidad política y la vulnerabilidad a la que podemos estar sujetos como ciudadanos, es importante tener en consideración lo razonado por Zagrebelsky¹¹ al señalar que, la ley ya no es la expresión pacífica de una sociedad política internamente coherente, sino que es una manifestación e instrumento de competición y enfrentamiento social; no es el final, sino la continuación de un conflicto; no es un acto impersonal, general y abstracto, expresión de intereses objetivos, coherentes, racionalmente justificables y generalizables. Es por el contrario, un acto personalizado (en el sentido de que proviene de grupos identificables de personas y está dirigido a otros grupos igualmente identificables) que persigue intereses particulares y las leyes son producto de cambiantes coaliciones legislativas de intereses que generan que todo sea susceptible de transacción entre las partes, incluso los más altos valores y los derechos más intangibles.

Sobre el particular, el mismo autor refiere que el siglo XX ha sido definido como el del “legislador motorizado” en todos los sectores del ordenamiento jurídico, sin exclusión de ninguno. Como consecuencia, el derecho se ha “mecanizado” y “tecnificado”. En este sentido, las Constituciones contemporáneas intentan poner remedio a estos efectos destructivos del orden jurídico mediante la previsión de un ordenamiento más alto, dotado de fuerza obligatoria incluso para el legislador. El objetivo es condicionar y, por tanto, contener y orientar los desarrollos contradictorios de la producción del derecho, generados por la heterogeneidad y ocasionalidad de las presiones sociales que se ejercen sobre el mismo, ya no se trata únicamente de someter la actividad del ejecutivo y de los jueces a reglas generales y estables, sino se extiende hasta alcanzar a la propia actividad del legislador.

Esta unidad debe cimentarse en un conjunto de principios y valores constitucionales superiores sobre los que, a pesar de todo, existe consenso social suficientemente amplio, en este sentido, resulta importante considerar que, el pluralismo no degenera en anarquía normativa siempre que, pese a la diferencia de estrategias particulares de los grupos sociales, haya una convergencia general sobre algunos aspectos estructurales de la convivencia política y social que puedan, quedar fuera de toda discusión y ser consagrados en un texto indisponible para los ocasionales señores de la ley y de las fuentes concurrentes con ella.

¹⁰ GARCÍA MORELOS, Gumesindo, *Control de convencionalidad de los derechos humanos en los tribunales mexicanos*, México, TEPJF, 1a. ed., 2015, p. 13.

¹¹ ZEGREBELSKY, Gustavo, *op. cit.*, pp. 38-40.

La ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada en favor de una instancia más alta y esta instancia más alta asume ahora la importantísima función de mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior y concurrenciales.

Aunque existe coincidencia con lo expresado por el jurista italiano, desde una perspectiva particular, se considera que este ordenamiento superior no se encuentra integrado únicamente por la Constitución, sino como ya se mencionó con anterioridad, al cuerpo normativo convencional, de ahí que el análisis respecto a la regularidad de una norma *lato sensu*, no se realice únicamente desde la perspectiva constitucional, sino también convencional.

Todo lo referido con anterioridad, sirve para establecer los presupuestos teóricos que dan origen y fundamento al tema general planteado por la COPUEX para el curso del año 2016-2017, esto es, los límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

En este sentido, habremos de entender entonces por límites democráticos aquellos mecanismos de diversa naturaleza que buscan fijar y circunscribir los alcances de los actos de autoridad *lato sensu* cuando éstos tengan como efecto restringir, menoscabar o anular los principios y valores democráticos, siendo instrumentos que buscan evitar, revocar o modificar los efectos negativos y, en su caso, establecer las directrices a que deberá ceñirse el sujeto originador del acto y las acciones para reparar o revertir los resultados nocivos.

En este sentido, se analiza el límite democrático impuesto por el Poder Judicial Federal al Congreso de la Unión en el marco de la reforma electoral 2014 y la aplicación de éste en casos particulares a los destinatarios de la norma originariamente contraventora de los principios democráticos.

El Proceso Electoral Federal 2011-2012, trajo como resultado nuevamente la alternancia en el partido político del titular del Ejecutivo y consigo la demanda de los institutos que desde su perspectiva resultaron menos favorecidos, de una nueva reforma electoral que colmara los vacíos, lagunas y defectos normativos y el establecimiento de condiciones de mayor equidad en la contienda.

Bajo este contexto, el 2 de diciembre de 2012, el Presidente de la República y los dirigentes nacionales de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, suscribieron lo que se denominó “Pacto por México”, instrumento de carácter político que tenía dos objetivos principales: el primero, reactivar el trabajo legislativo en temas considerados prioritarios para los tres institutos políticos referidos y el Gobierno Federal, y el segundo, demostrar a la ciudadanía la capacidad de conciliar posiciones aún en la pluralidad de visiones.

Resultado de una serie de mesas de negociación entre los diversos actores políticos, el 10 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “*DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en*

materia política-electoral”, con que se atendieron los cinco compromisos que se enuncian a continuación:

- Compromiso 87, relativo a los gobiernos de coalición.
- Compromiso 88, concerniente a la fecha de la toma de protesta del Presidente de la República.
- Compromiso 89, referente a las bases para una nueva Ley General de Partidos.
- Compromiso 90, concerniente a los temas de reforma electoral.
- Compromiso 94, relativo a la reelección de legisladores federales y locales.

La reforma constitucional en materia político electoral estableció en su régimen transitorio la obligación de expedir diversas leyes generales, sin embargo, para el momento de su expedición en el *Diario Oficial de la Federación*, las condiciones políticas se habían modificado pues los canales de comunicación logrados a través del “Pacto por México” perdieron vigencia al suscitarse desacuerdos por parte de sus suscriptores, quedando pendientes el desarrollo y aprobación de las leyes secundarias que darían forma y precisión a las disposiciones constitucionales.

Una clara muestra de tales circunstancias fue que el término perentorio —30 de abril— establecido en el régimen transitorio por los mismos legisladores que aprobaron la reforma constitucional para la aprobación de la legislación secundaria, fue rebasado por prácticamente un mes, siendo hasta el 23 de mayo de 2014, que se publicaron los decretos por los que se expidieron entre otras, las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, en Materia de Delitos Electorales y de Partidos Políticos.

Aunque la intención del Pacto pudiera considerarse encomiable, al paso del tiempo desafortunadamente confirmó, sin calificar el contenido de dichas reformas sino únicamente la forma en que fueron procesadas, que se trató de un claro ejemplo de la “contractualización de la ley” referida por Zagrebelsky¹² consistente en una situación en que la mayoría legislativa política es sustituida cada vez con más frecuencia, por cambiantes coaliciones legislativas de intereses que operan mediante sistemas de *do ut des* (te doy para que me des), lo cual en principio no tendría un carácter negativo, pues pudiera significar el libre ejercicio de los legisladores para decidir el sentido de su voto sin atender a las instrucciones de sus coordinadores de bancada o líderes partidistas, empero, cuando la negociación político-legislativa se encuentra desprovista de una visión social y de consideración real a sus representados, limitándose a satisfacer intereses particulares o de grupo, es ahí cuando estos acuerdos y sus resultados devienen negativos.

¹² *Idem*.

En el Dictamen de Minuta con proyecto de Decreto que expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹³ se estableció lo siguiente:

Contenido de la minuta

(...)

La minuta se estructura en una Ley General bajo dos apartados, el primero referente a las instituciones electorales y el segundo a los procedimientos electorales. De acuerdo con las Comisiones Unidas de la legisladora fueron consideradas las iniciativas presentadas por los senadores de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional y no la presentada por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México ya (sic) contiene además dos apartados específicos sobre Delitos Electorales y Partidos Políticos; en ese sentido, afirmó la legisladora, quedarán vigentes y serán integrados en los respectivos dictámenes que al efecto se realicen para la expedición de la leyes de referencia para considerar lo relativo a los organismos y procedimientos electorales...

CONSIDERACIONES

a) En lo general

1. La legisladora estimó que las iniciativas presentadas por los legisladores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática resultaron coincidentes. De acuerdo con el dictamen de la minuta de proyecto de decreto, esta reforma es el comienzo de la transformación del sistema político mexicano hacia uno más moderno, más acorde a las exigencias sociales y más cercano a modelos internacionales que han demostrado éxito en avanzar a un mejor estadio democrático...

Como se puede observar, los grupos parlamentarios acordaron dividir en cierta forma las iniciativas a impulsar para dar cumplimiento a los compromisos del “Pacto por México” en el caso de la reforma electoral y en particular de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; es así que los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática asumieron la autoría de las iniciativas en términos generales, no obstante que derivado de la discusión parlamentaria surgieron algunas modificaciones.

Finalmente, el 23 de mayo de 2014 se publicaron diversas leyes que desarrollaron la tan discutida reforma constitucional y específicamente por lo que respecta a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el 20, 21 y 22 de junio del mismo año, los partidos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y de la Revolución Democrática promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la

¹³ Consultable en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/may/20140515-IV.pdf>

legislación secundaria, asignándoles las claves 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 y determinándose posteriormente su acumulación, para ser resueltas el 9 de septiembre de 2014.¹⁴

22/2014 Movimiento Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
26/2014 Partido del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; • Ley General de Partidos Políticos. • Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, • Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
28/2014 Partido de la Revolución Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; • Ley General de Partidos Políticos; y • Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
30/2014 Movimiento Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En las cuatro acciones hubo coincidencia en el sentido de cuestionar la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, siendo en dos de ellas, la promovida por los partidos del Trabajo y de la Revolución Democrática, se cuestionó la regularidad constitucional de lo dispuesto en el artículo 209, párrafo 5 de dicho ordenamiento, pues de acuerdo con el Considerando OCTAVO de la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad en comento, desde la perspectiva de los actores se actualizaba la inconstitucionalidad de dicha norma al configurarse una omisión de sancionar la entrega de dádivas para obtener el voto, cuando los bienes no contengan propaganda política, pues el texto normativo originalmente señalaba lo siguiente:

<p>18o. Constitucionalidad de la definición legal de los actos anticipados de precampaña y de campaña electorales; e inconstitucionalidad de la omisión de sancionar la entrega de dádivas para obtener el voto, cuando los bienes no contengan propaganda política.</p> <p>Séptimo concepto de invalidez (PT y PRD).</p>	<p>3, párrafo 1, incisos <i>a)</i> y <i>b)</i>; y 209, párrafo 5, LEGIPE</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------

¹⁴ Consultable en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=167491>

CAPÍTULO II De la Propaganda Electoral

Artículo 209

(...)

5. La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

(...)

En el Considerando DÉCIMO OCTAVO, la Ministra Ponente razonó lo siguiente:

Concretamente los partidos políticos en esencia argumentan que las normas reclamadas son inconstitucionales por una deficiente redacción porque:

(...)

El artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, contiene una expresión que hace nugatoria la prohibición de coaccionar o inducir el voto a cambio de dádivas, consistente en la frase que dice “...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...”; ya que bastará con que los partidos entreguen bienes a la ciudadanía sin propaganda adherida o visible en esos bienes, para que se produzca un fraude a la ley, obteniendo la compra o coacción de votos sin arriesgarse a ser sancionados.

(...)

... es fundado el diverso argumento en el que se expone que el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hace nugatoria la prohibición de coaccionar o inducir el voto a cambio de dádivas, ya que el ofrecimiento y entrega material de los bienes queda sujeto a que ostenten, contengan o lleven adherida propaganda alusiva al partido o candidato que con ellas se pretenda promocionar, pues en la redacción de la disposición se introdujo la frase condicionante que dice: “...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...”; enunciado que al utilizar el verbo “contener”, que gramaticalmente significa “Llevar o encerrar dentro de sí a otra”; induce a suponer que si los bienes trocados por votos no exteriorizan en forma concreta la imagen, siglas, o datos que evoquen la propaganda electoral que se quiera difundir, entonces no habría forma de sancionar esta modalidad de coaccionar a los ciudadanos, para que voten en favor de quien les quiere intercambiar el sufragio por bienes o servicios.

En efecto, la razón de la norma se encuentra en el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que, abusando de las penurias económicas de la población, influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio.

Esa coacción del voto es evidente que en cualquier caso se produce aunque los bienes distribuidos no ostenten materialmente propaganda electoral, por lo que la redacción de la norma innecesariamente plasmó en su texto una condición que hace prácticamente nugatoria la intención del precepto, porque bastará con que los bienes y productos entregados al electorado no contengan alusiones al partido o candidato respectivo, para que, sabiendo quién fue la persona que la distribuyó, se produzca el daño que el legislador quiso evitar, pero que no lo hizo en forma eficaz en perjuicio del principio de imparcialidad.

Consecuentemente, procede declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dice: "...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos..."; de modo tal que a partir de esta ejecutoria quede redactada de la siguiente manera:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

CAPÍTULO II

De la Propaganda Electoral

‘Artículo 209.

[...]

5. La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

[...].’

[Énfasis añadido]

Adicionalmente a la sentencia recaída en la Acción de Inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la Jurisprudencia **68/2014**, de texto y rubro siguientes:

PROPAGANDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 209, PÁRRAFO 5, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: “QUE CONTenga PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL DE PARTIDOS, COALICIONES O CANDIDATOS”, ES INVÁLIDO.—El citado precepto establece textualmente que: “La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto”. Ahora, si se tiene en cuenta que la razón del artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *se encuentra en el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido político o candidato, sino por las dádivas que*

influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio, es indudable que la redacción de la norma innecesariamente plasmó en su texto una condición que hace prácticamente nugatoria la intención del precepto, porque bastará con que los bienes y productos entregados al electorado no contengan alusiones al partido o candidato respectivo para que, sabiendo quién fue la persona que los distribuyó, se produzca el daño que el legislador quiso evitar. En consecuencia, resulta inválida la porción normativa del párrafo 5 del artículo referido que dice: “que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos”. [Énfasis añadido]

Resulta claro que la intención de la sentencia y jurisprudencia emitidas por nuestro Tribunal Constitucional en el caso particular del artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue modificar el texto legal a fin de ampliar los alcances de la norma y evitar que una cuestión de lenguaje (conscientemente insertada) abriera la posibilidad de violentarla y con ello afectar el principio democrático de libertad de sufragio.

En este sentido, el hecho de que se haya insertado la frase “*que contenga propaganda política o electoral*” pone en evidencia que el legislador, sin particularizar partidos políticos, consideró la posibilidad de establecer “legalmente” una salvedad para continuar con la práctica enraizada de entregar infinidad de bienes u objetos y sólo en casos muy específicos (cuando tuviera propaganda política o electoral) restringirla, valiéndose de su condición de representante de la sociedad, considerando que en ningún caso, la mayoría, en este caso la legislativa, puede ni debe legitimar decisiones contrarias a la Constitución.

La libertad del sufragio se encuentra reconocida y protegida a nivel constitucional y legal, siendo considerada como una de las características o calidades del mismo, así los artículos 41 de la Constitución y 1, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que el sufragio será universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, el artículo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio, corresponde entre otros, a los partidos políticos y candidatos, consecuentemente, éstos tienen como obligación tutelar en el ámbito de sus atribuciones y responsabilidades que los ciudadanos puedan emitir su voto en un contexto de libertad, generando las condiciones que permitan a los ciudadanos ejercer dicho derecho de manera consciente, informada y sin ningún tipo de presión, pero cuando éstos entregan cualquier tipo de material *en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo*, implícitamente están solicitando el voto en su favor con base en la generación de un “interés” de carácter meramente material y carente de contenido ideológico o programático, valiéndose tal como lo señaló la Suprema Corte, de las condiciones de desventaja de la población a que se dirija.

No debe soslayarse la importancia del sufragio, pues es justamente el instrumento mediante el cual los integrantes de una colectividad participan en la

elección de sus representantes, quienes a su vez integran los órganos de gobierno, lo anterior, ante la imposibilidad material de una democracia directa para la toma de cada una de las decisiones, en este sentido, es que resulta de suma trascendencia que los ciudadanos, en tanto miembros del Estado-comunidad, concurren periódicamente para emitir su sufragio bajo las mejores condiciones.

Acorde con nuestro sistema constitucional y legal, el sufragio considerado como sinónimo de voto, es concebido con una doble naturaleza, por una parte como un derecho y a su vez, como una obligación, reservadas para personas que cumplan con una calidad específica que es la ciudadanía. Así, en los artículos 35, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que es un derecho del ciudadano, votar y ser votado en las elecciones populares; y por su parte, el artículo 36, fracción III del mismo ordenamiento establece como una obligación ciudadana votar en las elecciones y en las consultas populares.

En este orden de ideas, resulta trascendente considerar lo desarrollado por diccionario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, respecto al vocablo SUFRAGIO,¹⁵ y en particular a la libertad de éste, en el que define lo siguiente:

A. LA LIBERTAD DE SUFRAGIO

Cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas. El sufragio es libre cuando no está sujeto a presión intimidación o coacción alguna. Pero no basta con preocuparse de la protección del elector considerado aisladamente, pues —escribe W.J.M. Mackenzie (Elecciones libres. Traducción española. Madrid, 1962)— “la fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector individuo, porque destruyen la naturaleza del sufragio”. Pero ¿no es igualmente impropio que la intimidación y el soborno influyan en los electores como conjunto? Este problema es más difícil. La fuerza organizada y la libertad de disponer del dinero son los resortes del poder en la sociedad y ningún acto social —y la votación lo es— puede sustraerse por completo a su influencia. Con todo, es una premisa fundamental del sistema el que las elecciones no pueden ser libres si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el poder, porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder. [Énfasis añadido]

Por otra parte, la protección a la libertad de sufragio, además de estar contemplada en la Constitución y en la legislación electoral de carácter administrativo, también se encuentra prevista en diversos artículos de la legislación penal, entre ellos, el relativo a la fracción VIII, del artículo 9 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, mismo que podría considerarse, guardando las

¹⁵ https://www.iidb.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/2_2010/Diccionario_Electoral/sufragio.doc

proporciones y diferencias correspondientes, el correlativo en el ámbito penal del artículo 209, párrafo V de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tener como objetivo evitar que mediante elementos de carácter preponderantemente económicos se determine el voto, al establecer lo siguiente:

Artículo 9. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

(...)

VIII. *Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contra-prestación;*

(...) [Énfasis añadido]

No obstante la existencia de una norma administrativa (con alcances ampliados), en el marco del Proceso Electoral Federal 2014-2015, se suscitaron diversas conductas denunciadas ante las autoridades electorales en las que se consideraba actualizada la contravención a lo dispuesto en el artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el ámbito administrativo, hacia el mes de marzo de 2015, se presentaron diversas denuncias en contra de un partido político por la producción y distribución en domicilio de ciudadanos de tarjetas de descuentos a las que les fueron asignados los números UT/SCG/PE/PRD/CG/71/PEF/115/2015 y sus acumuladas UT/SCG/PE/SBH/JD22/DF/87/PEF/131/2015, UT/SCG/PE/PAN/CG/88/PEF/132/2015, UT/SCG/PE/JCJ/CG/89/PEF/133/2015, UT/SCG/PE/MORENA/JD12/VER/93/PEF/137/2015 y UT/SCG/PE/HMF/CG/103/PEF/147/2015, siendo integradas y remitidas a la Sala Regional Especializada para su resolución, misma que el 27 de marzo del mismo año resolvió el Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave SRE-PSC-046/2015, que en la parte que interesa razonó y resolvió lo siguiente:

3. Análisis del fondo.

a. Entrega de artículos promocionales consistentes en Tarjetas PREMIA PLATINO, los cuales constituyen un beneficio directo, inmediato y en especie.

Es existente la infracción relativa a que la entrega de las Tarjetas PREMIA PLATINO implica un beneficio de manera directa, inmediata y en especie, distribuidos por tercera persona.

Los promoventes refieren que el PVEM vulnera lo previsto en el artículo 209, párrafo 5 de la Ley Electoral, relacionado con la entrega de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona, lo cual está prohibido a los partidos políticos, candidatos, equipos de campaña o cualquier persona.

*En el caso, está acreditado que el PVEM **contrató** los servicios de la empresa Proyectos Juveniles, S.A. de C.V. para la elaboración y distribución de diez mil Tarjetas PREMIA PLATINO, en torno a lo cual, acorde con lo explicado en el*

apartado anterior, no existe controversia respecto a que efectivamente se realizó dicho material y se distribuyó en diferentes lugares del país.

Además, la parte promovente señala que dicha tarjeta ordinariamente tiene un costo para poder disfrutar de los diversos descuentos y beneficios que ofrece, lo cual no fue desmentido durante el procedimiento por alguna de las partes y, por el contrario, ello se corrobora con el contenido del propio contrato relativo a dicho servicio, pues en el mismo se establece expresamente que cada tarjeta tiene un costo de \$200 (doscientos pesos 00/100 M.N.), lo cual incluye la adquisición de la membresía, es decir, en el costo unitario de las tarjetas se contiene el precio que ordinariamente se cobra por tener acceso a los descuentos y beneficios que se otorgan.

En ese orden de ideas, se estima que la distribución de dicho material generó un beneficio directo para quien lo recibe, en cuanto a que implicó el ahorro del costo de la membresía del servicio PREMIA PLATINO; es inmediato, en tanto que se puede utilizar desde el momento que la reciben y, en especie, en atención a que permite hacer valer los descuentos y provechos que se otorgan al propietario de la misma, sin que lo anterior implique la entrega de una cantidad líquida de dinero.

Lo anterior, permitió al partido político presentarse como un benefactor mediante el otorgamiento de este tipo de material a los receptores de las tarjetas indicadas.

Por tanto, al acreditarse que la distribución de las Tarjetas PREMIA PLATINO tuvo como propósito otorgar un beneficio directo, inmediato y en especie a quienes las recibieron, se concluye que se incumple con la prohibición establecida en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral.

(...)

PRIMERO. Se acreditan por la producción y distribución de las tarjetas de descuento PREMIA PLATINO, las infracciones a la normativa electoral imputadas al Partido Verde Ecologista de México, relativas a la entrega de artículos promocionales que implican un beneficio directo, inmediato y en especie para quienes los reciben, y la continuación de una campaña sistemática e integral que afectó el modelo de comunicación social. [Énfasis añadido]

Inconformes con la resolución, se presentaron los Recursos de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-152/2015 y acumulado, mismos que fueron resueltos por la Sala Superior el 6 de mayo del mismo año, en el sentido de instruir a Sala Regional Especializada para que en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-46/2015, reindividualizara la sanción correspondiente no obstante de estar de acuerdo con la vulneración del artículo 209 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues desde su perspectiva ésta si se acreditó por las siguientes razones:

... la propaganda relativa a las tarjetas “PREMIA PLATINO”, sí vulnera lo dispuesto en artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio está estrictamente prohibida a los partidos y candidatos. Del contrato celebrado entre el Partido Verde Ecologista de México y Proyectos Juveniles,

S.A. de C.V., empresa proveedora de las tarjetas “PREMIA PLATINO”, se desprende que las tarjetas que el partido contrató, fueron distribuidas por la mencionada persona moral, y las mismas incluían la membresía al programa de descuentos que ofrece la tarjeta, cuyo costo fue de \$200.00 (doscientos pesos 00/100) cada una. La distribución de las tarjetas en los domicilios de los ciudadanos implicaba la entrega de un bien de manera directa a los ciudadanos, el cual tiene un costo que es de \$200.00 (doscientos pesos 00/100), mismo que fue cubierto por el Partido Verde Ecologista de México de acuerdo con el contrato citado en el párrafo anterior. La membresía que de manera gratuita le otorgó el partido al ciudadano, implica el derecho de acceder a los descuentos que otorga “PREMIA PLATINO”, los cuales se pueden hacer efectivos en diferentes establecimientos comerciales con la presentación de la tarjeta. De esta forma, esta sala Superior considera que el beneficio que obtiene el ciudadano al recibir en su domicilio la citada tarjeta, consiste en la adquisición de una membresía para un programa de descuentos en establecimientos comerciales, lo cual reporta un beneficio directo e inmediato, ya que desde el momento en que el ciudadano tiene la tarjeta que representa una membresía que le otorga el derecho de acceder a los descuentos que sólo tienen quienes pertenecen al programa “PREMIA PLATINO”. Adicionalmente, la posibilidad de poder ejercer los descuentos a que da derecho la membresía implica un beneficio indirecto. De esta forma, el beneficio se traduce en la adquisición de un derecho con el que anteriormente no contaba, y que tiene un costo. De ahí que en la entrega de las tarjetas “PREMIA PLATINO” es contraria a lo dispuesto en el numeral 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por tanto, en atención al citado precepto debe ser sancionada. [Énfasis añadido]

El 15 de mayo, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sala Regional Especializada dictó la sentencia en el expediente SRE-PSC-46/2015, reindividualizando la sanción al Partido, disminuyendo de un 30 a un 15% de una ministración mensual que le corresponde del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, al haberse acreditado la entrega de artículos promocionales que implican un beneficio directo, inmediato e indirecto para quienes los reciben, con motivo de la producción y distribución de las tarjetas de descuento.

Finalmente, el 24 de junio de 2015, la Sala Superior confirmó la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada a que se ha hecho referencia en el acápite anterior.

Ahora bien, por lo que respecta al ámbito penal, tal como se mencionó existen diversas normas que en esencia, buscan proteger la libertad del sufragio, verbigracia, el artículo 9, fracción VIII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que para su actualización impone una serie de elementos, en primer término exige una calidad específica para el sujeto que desarrolle la conducta, por lo que debe tratarse de un **funcionario partidista** o **candidato**, asimismo contempla un elemento de carácter temporal, al requerir que la conducta se

lleve a cabo en la **etapa de preparación de elección** o en la **jornada electoral**, finalmente impone que el sujeto **solicite votos** por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación. Respecto a los dos primeros elementos, éstos encuentran su definición en la ley (artículo 3, fracciones VII y VIII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y 208 y 225 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) de ahí que en caso de presentarse alguna conducta, resulta claro saber si encuentran colmados los elementos personal y temporal, sin embargo, respecto a la solicitud del voto, no existe una definición legal, de ahí que en las líneas siguientes se pretende desarrollar algunas consideraciones sobre el particular.

En términos de lo dispuesto por la Real Academia Española por **solicitar**¹⁶ se entenderá, pretender, pedir o buscar algo con diligencia y cuidado (o sus sinónimos, instar o urgir), entonces la pregunta a responder por el juzgador cuando se presenta alguna conducta que posiblemente conlleve la solicitud, es, qué se buscaba con las acción desarrollada por el sujeto a la luz de las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, lo cual permite **partir de la premisa que la solicitud del voto no puede propiciarse exclusivamente de manera expresa si no también tácita a través de actos inequívocos** que conduzcan a concluir que la conducta desplegada es con la intención de obtener el apoyo ciudadano mediante mecanismos que lesionan la libertad del voto.

Desde esta lógica es dable estimar la actualización de una **solicitud implícita del voto** cuando mediante un elemento externo (como pudiera ser la entrega de un beneficio directo e inmediato), se genera un estímulo que puede modificar en forma positiva o negativa la percepción respecto a un sujeto, objeto o situación y con ello su conducta.

En este sentido ¿es dable considerar la posibilidad de afectar la voluntad de quien recibe un estímulo (de carácter económico), presentado en forma de **recompensa y contraprestación?**, en principio sí, toda vez que puede dirigir la intención de un sujeto, máxime si se considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que la entrega de cualquier bien se presume como indicio de coacción del voto.

Considerando que la voluntad desde un punto de vista psicológico, es la capacidad de dirigir y mantener la orientación de la acción hacia un objetivo en particular, misma que se conforma o determina con base en una motivación; quienes reciben un bien en un momento particular (como puede ser la etapa de pre, inter o campañas) que contiene elementos que permiten relacionar inequívocamente al sujeto que lo proporciona (funcionario partidista, candidato y/o partido político) y por sus características constituyen una recompensa y/o contraprestación, a partir del beneficio que se genera u otorga, indefectiblemente constituye un instrumento que influye en una percepción positiva, pero a partir

¹⁶ Véase <http://lema.rae.es/drae/?val=solicitar>

de la entrega de beneficios económicos, lo cual, resultan contradictorio de los principios constitucionales que rigen el actuar de los actores (instituciones y personas) que buscan la obtención de cargos de representación popular y con ello el ejercicio del poder público, pues si bien es cierto, durante la **etapa de preparación de la elección** despliegan actos tendentes a la obtención del voto, también lo es que, no pueden valerse de artículos promocionales que en esencia son de carácter económico, pues hacerlo mercantiliza su actuación y reduce la naturaleza del sufragio a un bien, susceptible de ser adquirido, lo cual, bajo ningún contexto resulta válido.

Bajo esta lógica, es dable considerar que un instituto político (a través de sus funcionarios o candidatos) valiéndose de instrumentos con las características anteriormente señaladas se presente como benefactor, estará solicitando implícitamente el voto al introducir un componente que influye en la dirección del elemento volitivo de sus receptores.

Además, no debe pasar desapercibido que de acuerdo con la naturaleza de estas organizaciones políticas el apoyo que buscan, necesariamente se debe traducir en votos, pues en el caso de nuestro país, la subsistencia de éstos, depende de alcanzar un porcentaje de la votación. En este orden de ideas, los partidos políticos pueden emplear todo tipo de estrategias para lograr su objetivo final, el acceso de sus candidatos a través del voto a los cargos de elección popular, sin embargo, ese actuar se vuelve ilícito cuando esas estrategias, constituyen una afectación a la libertad del voto y a la equidad en la contienda.

El estatus constitucional como entidad de interés público reconocido a los partidos políticos y el financiamiento a que tienen derecho, no debe ser utilizado para desplegar conductas que en forma alguna contribuya a la consecución de sus fines constitucionales o encuentre alguna relación con ellos, ya que si bien es cierto pueden desarrollar actividades para dar a conocer sus programas, principios e ideas que postulan y ganar adeptos, también lo es que no cualquier medio es válido, así, la entrega de cualquier bien no puede considerarse como propaganda utilitaria, cuando se asemejen o sean equiparables a dádivas, pues éstos conllevan un carácter preminentemente mercantil, mismas que son ajenas a los fines constituciones de los institutos políticos y se aparta de la legalidad que debe revestir una estrategia político-electoral.

Tal como se ha señalado con anterioridad, los partidos políticos como entidades de interés público tienen entre sus finalidades promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. En ese contexto, una democracia representativa y deliberativa necesita contar con ciudadanos libres, informados y aptos para ejercer plenamente sus derechos humanos de carácter político-electoral, por ello en forma alguna puede considerarse que la entrega de materiales o bienes descritos en el artículo 209, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, fomenten el voto informado y razonado de los ciudadanos, sino por el contrario,

aleja de ellos el interés por la participación en los ejercicios democráticos *per se*, generando un interés preponderantemente económico o material entre los ciudadanos que los reciben.

En otras palabras, recurrir a estas acciones constituye una estrategia que desnaturaliza los fines de los partidos políticos, al superponer un interés artificial, generado con base en cuestiones materiales, cuando debería ser el contenido ideológico y programático lo que incentive la participación de la ciudadanía en los comicios.

Bajo este contexto, podemos considerar que este tipo de acciones constituyen entrega de dádivas, misma que ha sido definida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como *el bien que se da con la pretensión de generar cohecho o soborno*, lo cual significa un condicionamiento y a su vez, una solicitud implícita del voto.

Lo anteriormente señalado, fue razonado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Recurso de Apelación identificado con la clave SUP-RAP-8/2013,¹⁷ mismo que resulta aplicable *mutatis*

¹⁷ En relación con el concepto de “dádiva”, esta Sala Superior ha sostenido, en diversas ocasiones, que la dádiva es el bien que se da con la pretensión de generar cohecho o soborno, lo cual debe demostrarse fehacientemente; así, por ejemplo, la denominada propaganda utilitaria está prohibida si el provecho o beneficio a favor del destinatario está condicionado de manera coactiva a la entrega de una contraprestación.

(...)

Ningún partido político puede válidamente prevalerse de su estatus constitucional como entidad de interés público ni del financiamiento (preponderantemente público) a que tiene derecho, para realizar un acto que no sirve a sus fines constitucionales, ya que, definidos los mismos por el Órgano Reformador de la Constitución y conferida la posibilidad normativa que los partidos políticos tienen para realizar precampañas y campañas, así como otras actividades para dar a conocer sus programas, principios e ideas (que incluye su ideario y su ideología) que postulan y para ganar adeptos, no cualquier medio es válido para alcanzar esos fines. En particular, no mediante la adquisición y entrega de premios (bienes) en el marco de un concurso, tales como automóviles, motocicletas o aparatos electrónicos, ya que no constituyen una “propaganda utilitaria” permitida (como pueden ser, a título ejemplificativo playeras, plumas, gorras, cilindros térmicos, mandiles, bolsas para la compra o “mandado”, calendarios y cuadernos), sino que se asemejan a equiparan a una especie de dádivas, propias de relaciones que pueden mercantilizar o enajenar las actividades de los partidos políticos y que son ajenas a sus fines constitucionales.

Ello porque la entrega de premios en las condiciones del concurso aludido, esto es, la entrega de bienes distintos de los identificados como “propaganda utilitaria” durante una campaña electoral, como ocurrió en la especie, se aparta de los fines propios de una estrategia política-electoral válida para la obtención del voto, dada la naturaleza especial de los partidos políticos como entidades de interés público.

La finalidad de la propaganda electoral es dar a conocer a la ciudadanía las propuestas y plataforma electoral del partido político, con el objetivo de posicionar a sus candidatos a los distintos cargos de elección popular durante la campaña electoral, realizando, para ello, por ejemplo, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones de distinta índole.

Asimismo, como se indicó, los partidos políticos como entidades de interés público tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la inte-

mutandi a aquellos casos en que se acredite la contravención a la referida disposición de la ley comicial.

Aproximándonos a la conclusión, resulta claro que la libertad de sufragio no es simplemente una característica de dicho derecho, sino que constituye un presupuesto básico de un Estado democrático, en donde el sufragio es una herramienta indispensable para la gobernabilidad y la auténtica representatividad política, no obstante, este derecho no logra su cometido si no existen condiciones favorables para su ejercicio. Además no debe pasar inadvertido, que si bien es cierto se trata de un derecho que se ejerce de manera individual, sus efectos repercuten en la colectividad, de ahí la trascendencia de su tutela como un bien jurídico.

Sobre el particular, es importante señalar que la protección de la libertad de sufragio no se limita al momento de su emisión, sino que dicha tutela inicia desde su **formación**, esto es, desde el momento en que el ciudadano comienza a recibir y allegarse de información para la determinación del sentido de su voto, con base en lo anterior, es posible considerar que desde la etapa de preparación de la elección, a partir del inicio del proceso electoral, comienza este proceso reflexivo y cognitivo para la formación, reafirmación o determinación de una postura respecto al sentido del voto. Consecuentemente, adquiere vigencia lo considerado por José Woldenberg y Ricardo Becerra¹⁸ en el sentido de que, durante un proceso electoral libre, los ciudadanos reciben los mensajes, sacan sus propias conclusiones de la confrontación pública y en lo íntimo hacen sus

gración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En ese contexto, una democracia representativa y deliberativa necesita contar con ciudadanos libres, informados y aptos para ejercer plenamente sus derechos humanos de carácter político-electoral.

En ese sentido, se advierte que la compra y entrega de los premios no se encuentra justificada, ni cumple con las finalidades propios del partido político como entidad de interés público o de la propaganda electoral, en cuanto que los premios en cuestión no corresponden a una finalidad constitucional legítima.

De ahí que este órgano jurisdiccional federal coincide con la autoridad responsable en el hecho de que si bien los partidos políticos se encuentran, en principio, autorizados para hacer concursos a fin de dar a conocer sus propuestas y plataforma electoral a los ciudadanos, a través de distintos medios que generen interacción entre ambos, sin embargo, no justifica la entrega de premios que excedan la finalidad de la propaganda electoral, como son coches, motocicletas o aparatos electrónicos, los cuales constituyen una especie de dádiva que puede generar un interés preponderantemente económico o material entre los ciudadanos que participen en el concurso, que se aleje o vaya en detrimento del interés político-electoral que se busca a través de este tipo de actividades, con el objetivo de acercarse a la ciudadanía para promover las candidaturas postuladas por el partido político.

¹⁸ Centro de Capacitación Judicial Electoral —Proceso Electoral Federal. Libro de texto—, Material didáctico de apoyo para la capacitación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, abril de 2011. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/libro_proceso_electoral.pdf

balances individuales y lo anterior únicamente se consigue cuando el ciudadano no se encuentra sujeto a presión, intimidación o coacción de ningún tipo.

La aplicación de límites democráticos implica para el órgano ejecutor un sentido de responsabilidad, así en el caso particular analizado, tratándose de un límite aplicado por un Poder a otro, para el caso, del Judicial al Legislativo, el primero para estar en aptitudes de hacerlo debe considerarlo como lo expresó Aharon Barak,¹⁹ que el juez no es un político y por ello no representa a un sector u otro y para llevar a cabo su función requiere la existencia de independencia judicial como requisito previo, misma que contiene como requisitos esenciales la independencia personal e institucional, así como la confianza pública, esta última implica la convicción en la justicia, imparcialidad y neutralidad de la judicatura, dicho de otro modo, la confianza en la integridad moral del juez más que a su tendencia a concordar con la opinión pública en cada caso concreto.

Sobre el particular, continúa señalando quien fuera Presidente de la Suprema Corte de Israel, que el juez debe caracterizarse por su absoluta neutralidad con respecto a las partes y asuntos que tenga ante sí. La neutralidad no implica en modo alguno apatía ante las dificultades de las partes o los valores básicos y los principios que están en juego. Por el contrario, en una democracia al juez se le exige dar expresión a los valores y principios de su sistema legal, entendiendo por éstos no aquellos que pueden ser considerados como dependientes de un estado de ánimo pasajero, sino los que representan los valores, los principios y el consenso social que reflejan las condiciones más profundamente enraizadas en la sociedad democrática.

Ante todo, reitera el citado autor, el juez constitucional debe guardar mesura y no sucumbir a la histeria de acontecimientos recientes, reflejando la historia de su pueblo, siendo precisamente la propia independencia del juez lo que le dota con la capacidad única de reflejar los valores básicos del sistema democrático, incluso cuando no coinciden con los vientos cambiantes de la opinión pública.

Como es de suponerse, no es una tarea fácil la aplicación de límites entre los poderes y máxime cuando se trata de aquellos relacionados con la democracia, pues como lo expresa Gustavo Zagrebelsky²⁰ la función del juez constitucional es atacada a veces, en nombre de una democracia más plena, como si el control de la constitucionalidad sobre los actos legislativos del Parlamento, o los del Poder Ejecutivo, es decir, los actos de los órganos que tienen una legitimación democrática, inmediata, evidente, constituyeran un ultraje a la

¹⁹ BARAK, Aharon, *El papel del juez en una democracia*. Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Número 63, (septiembre-octubre de 2003), pp. 55-56.

²⁰ ZEGREBELSKY, Gustavo, *El juez constitucional. Conferencia Magistral*, México, 1a. ed., SCJN, 2006, pp. 17-30.

democracia; sobre todo, cuando vivimos en un contexto cultural en donde la democracia lo es todo.

A pesar de la crítica, la posición de quien impone el límite debe mantenerse firme en el caso particular y ser coherente y congruente en casos similares, para reducir el peso de los argumentos que puedan expresarse en contra, asimismo, debe tenerse en cuenta que en muchos casos, la crítica es generada o proviene de aquellos que son objeto de esta revisión a su actuación, adquiriendo la descalificación como estrategia, lo cual conlleva implícitamente un profundo carácter antidemocrático, toda vez que no puede descalificarse en pos de la democracia a un órgano que limita, a través de una conducta que menoscaba o violenta a ésta.

Los límites son instrumentos que dan equilibrio a la interacción de poderes, pero que además y sobre todo dotan de certeza a los sujetos que en forma directa participan en los procesos relacionados con ésta y al resto de la población (incluidos los no ciudadanos), quienes se beneficiarán o afectarán de los resultados de estos ejercicios y de quienes accedan al poder público, de ahí su relevancia.

Finalmente, con base en los elementos analizados surgen para la reflexión un par de cuestionamientos respecto al caso particular analizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ¿Cuál fue el alcance real del límite impuesto? Su eficacia logró en la realidad inhibir la conducta contravenidora del principio de libertad de sufragio o el costo-beneficio incentivará negativamente para reincidir. Solo los procesos electorales futuros permitirán obtener respuesta cierta a dichas interrogantes, lo cual, en modo alguno impide que la autoridad que los aplicó esté en aptitud de reforzarlos.

CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICA
EN LAS INSTITUCIONES ELECTORALES
EL CASO DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA
PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES Y LA
DISCRECIONALIDAD DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Laura Berenice Sámano Ríos

I. INTRODUCCIÓN

De manera indudable, con la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), ha tenido en su historia, la mayor actividad y acercamiento con la ciudadanía, convirtiéndose en un verdadero órgano de procuración de justicia en materia electoral.

Bajo este contexto normativo, la FEPADE al contar con mayores atribuciones, así como con la expedición de la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, nuevo ordenamiento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se abre la oportunidad para el ejercicio de las atribuciones, pero también, para la investigación de conductas probablemente constitutivas de delitos más allá de la alteración al Registro Federal de Electores, que sumaba en el haber de la fiscalía especializada, el mayor número de averiguaciones previas en trámite y concluidas.

Esta situación, así como haber dotado a fiscalía especializada de mayor autonomía técnica y de gestión; y de manera muy destacada la designación de su titular por el Senado, han permitido que se diversifiquen las conductas investigadas por los agentes del ministerio público, de manera que en la actualidad ya no es predominante el número de carpetas de investigación o averiguaciones previas iniciadas por la alteración al Registro Federal de Electores y la expedición ilícita de credenciales para votar, sino que se han investigado de oficio o a través de denuncia, hechos que la ley sanciona como delitos en los que han participado diversos actores políticos, ministros de culto, servidores públicos, así como funcionarios y autoridades electorales, lo que ha dado motivo a la diversa promoción de medios de impugnación *sin precedente* contra la fiscalía especializada, por ejemplo, el Juicio para la Protección de los

Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en el que la fiscalía figura como autoridad responsable.

II. HISTORIA PROCESAL, LOS ANTECEDENTES

El treinta de marzo de dos mil dieciséis, la Sala Superior emitió sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-4370/2015, en la que se resolvió, entre otras, la comisión de acciones que impidieron a la actora, ejercer sus funciones en calidad de integrante de un tribunal electoral local, tales como *violencia política de género* y acoso laboral y, en consecuencia, ordenó dar vista, con copia certificada de dicha sentencia y del expediente, al Senado de la República y a la Contraloría Interna del Tribunal Electoral del órgano jurisdiccional local, con la finalidad de que realizara la investigación que correspondía y, en su caso, impusiera las sanciones a que hubiera lugar, con motivo de las conductas que se le imputaron al Secretario General de Acuerdos de dicho tribunal local.

Con base en los hechos acreditados ante el TEPJF, se denunciaron dichos acontecimientos como probablemente constitutivos de delito ante la FEPADE, lo que tuvo como efecto la integración de una carpeta de investigación y, en cumplimiento a las obligaciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, la realización de diversos actos tendentes al esclarecimiento de los hechos que pudieron consistir en una obstaculización en las funciones de la denunciante.

En respuesta a ello, uno de los denunciados promovió el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano 1657/2016, contra los actos de investigación de la FEPADE ante la Sala Superior del TEPJF, relacionados de manera directa con las actividades realizadas por la autoridad ministerial para integrar la carpeta de investigación abierta con motivo de la denuncia.

Finalmente, el veintidós de junio de dos mil dieciséis, el TEPJF resolvió el desechamiento del juicio ciudadano al haber considerado que su presentación se había realizado fuera del plazo de cuatro días que prevé el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Es importante destacar, que en este juicio tanto la FEPADE como el entonces magistrado Flavio Galván Rivera en un voto particular, argumentaron que el juicio ciudadano debió desecharse por falta de competencia material del TEPJF para conocer y juzgar actos del ministerio público de la Federación y no por la validada extemporaneidad que acompañó a la decisión mayoritaria del Pleno y es aquí donde se encuentra el problema a plantear en este escrito ¿El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer las acciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la FEPADE en el ejercicio de las funciones de investigación de los hechos que pueden constituir un delito electoral?

III. CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Hablar de certeza jurídica en el ámbito jurisdiccional implica abordar a la seguridad jurídica y a las normas que componen el derecho adjetivo como principio de legalidad, esto es, los juzgadores sólo pueden hacer lo que les está permitido en las leyes que rigen los procedimientos y entre ellos se encuentra la competencia.

La seguridad jurídica por tanto, permite dar certeza al derecho y según la Real Academia Española, por certeza debemos entender al *conocimiento seguro y claro de algo*,¹ en este sentido, es necesario que en la aplicación judicial del derecho los actores también tengan un conocimiento claro de qué impugnar, cómo impugnar y ante qué órgano jurisdiccional hacerlo.

No obstante que existe una cierta claridad en las normas que regulan los procedimientos electorales, también lo es que la diversidad de conductas sociales y las nuevas facultades de las autoridades, permiten que exista una interpretación de las normas que rigen los procedimientos, máxime cuando nos encontramos frente a situaciones novedosas, *atípicas* o poco comunes en la práctica, es así, pues la seguridad y certeza jurídica nos hacen suponer que el órgano jurisdiccional resolverá en un sentido muy previsible, pero no siempre es así.

Así lo plasmó Hans Kelsen, en la *Teoría Pura del Derecho*, al afirmar que *las decisiones de los Tribunales son previsibles hasta cierto grado y por ende, calculables, de suerte que los sujetos sometidos al Derecho pueden orientarse en su comportamiento*.²

Así, todos los sujetos involucrados en una controversia judicial, de manera un tanto previsible, asumen como conocida la probable decisión de un tribunal basadas en la normativa que regula su actuación, incluso este conocimiento de las normas jurídicas es necesaria para las partes en los procesos: actores, demandados, jueces, terceros interesados, entre otros, para establecer sus métodos de actuación, estrategias legales, de defensa y precedentes para las actuaciones futuras.

No todas las decisiones de los órganos jurisdiccionales pueden ser previsibles, un ejemplo claro son las decisiones de fondo de un asunto; no obstante, las que se relacionan con la regulación de la procedencia de los medios de defensa y medios de impugnación sí deberían serlo, en pro de la certeza y la seguridad jurídica.

Algunos teóricos, principalmente los positivistas, afirman que la actividad jurisdiccional no es meramente potestativa, ni discrecional, sino cognoscitiva, ya que es un aplicador de la ley a los hechos que le son sometidos, resolviendo

¹ <http://dle.rae.es/?id=8OPnJP9>

² KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. R. Vernengo, México, Editorial Porrúa, 2a. ed., 1991, p. 260.

con base en el conocimiento previo que tiene de las normas, reconociendo la preexistencia de las reglas que con anterioridad emitió el legislador.

Jorge Adame Goddard afirma *que para que exista seguridad jurídica es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades y que ese orden se cumpla, que sea eficaz (...)* La seguridad jurídica implica, por consiguiente, no sólo que el orden social sea eficaz, sino que también sea justo.³

Así, la seguridad jurídica lleva implícito el cumplimiento de las normas previamente establecidas por el legislador, pero además, la aplicación de aquéllas debe ser justa, ya que a la sociedad le interesa el cumplimiento de determinados estándares sociales para considerar que se está en un estado de orden.

Por otro lado y contrario a los positivistas, también existen teóricos del derecho que afirman que los jueces son discrecionales y que por tanto, la seguridad jurídica se convierte en un mito, ya que las leyes son incapaces de otorgar una solución a todos los casos y en consecuencia, no todas las resoluciones de los órganos jurisdiccionales pueden ser previsibles.

Con lo antes referido, no estoy afirmando de manera absoluta que las legislaciones constituyan un sistema formal, coherente y completo integrado por directrices aplicables mecánicamente sin necesidad de interpretación por parte de los legisladores, pues afirmar tal situación sería tanto como retroceder a la teoría del *legislador racional*⁴ e ir en contra de la evolución de las teorías de la interpretación de derechos humanos, sino que es necesario que el garantismo de los órganos jurisdiccionales, se ciña a las reglas y principios propios que aseguren el perfecto funcionamiento tanto del derecho, como de las instituciones.

Esto es así, pues si bien, coincido en que no todas las normas pueden ser aplicadas de manera deductiva, también considero que tratándose de reglas de procedencia de los medios de impugnación es necesario que los juzgadores analicen y apliquen la normativa previamente existente y *sólo cuando no exista un medio de defensa efectivo*, entonces pueda generar una determinación encaminada a garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, pues de otra manera, no existe justificación para que un órgano jurisdiccional convierta a la certeza jurídica en un mito derivado de la discrecionalidad de sus decisiones.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS DE LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO ADSCRITOS A LA FEPADE

La FEPADE forma parte de las instituciones creadas por el Estado mexicano para la realización de funciones en tutela de los valores y principios de la *demo-*

³ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VI, México, Editorial Porrúa-IJ-UNAM, 3a. ed., 2012, p. 382.

⁴ CALSAMIGLIA, Albert, *Introducción a la ciencia jurídica*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 96 y 97.

cracia en nuestro país, y específicamente, de la democracia formal: la participación ciudadana en los comicios de elección de los representantes de la sociedad y del gobierno.

Así, junto con el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se forma el conjunto de autoridades que en el ámbito de su competencia, tutelan los derechos político-electorales. No obstante, en la actualidad la FEPADE es un órgano estructuralmente dependiente de la Procuraduría General de la República, cuyas actuaciones se rigen por lo establecido en el artículo 21⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un órgano de procuración de justicia electoral.

Además, según lo prevé el artículo 22 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la FEPADE tendrá **plena autonomía técnica y operativa para conocer delitos electorales** y en materia de Registro Federal de Electores, previstos en el título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, así como de los conexos a éstos y, a partir de la reforma político-electoral, de los que establece la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

De manera adicional, el propio Reglamento ya señalado, delimita las funciones que debe realizar la fiscalía especializada, pues en el artículo 23 del citado ordenamiento, la FEPADE tendrá las atribuciones que las disposiciones jurídicas le confieren al Ministerio Público de la Federación respecto de delitos electorales.

Atendiendo a ello, se deduce que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, **ejerce atribuciones que le mandata la Constitución Federal**, así como el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y los demás ordenamientos vinculados a la actuación *del Ministerio Público de la Federación* respecto de delitos electorales.

En este orden de ideas, es facultad del ministerio público **investigar y perseguir los delitos; en la averiguación previa o integración de las carpetas de investigación deberá recibir denuncias y querellas y practicar las diligencias necesarias para poder acreditar** el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto activo.

En este sentido, la actividad de investigación que realiza el agente del Ministerio Público, es un acto materialmente administrativo **con efectos en el ámbito penal**.

⁵ Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

[...]

Se realiza dicha afirmación pues como se mencionó en líneas precedentes, el Ministerio Público Federal es un órgano administrativo (dependiente de la administración pública federal), destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes que lo facultan, bajo la vigilancia del órgano ejecutivo del Estado, no atiende por sí mismo a la aplicación de las leyes, pues tiene como encomienda llevar a cabo todos los actos de **investigación** para el esclarecimiento de los hechos que son denunciados como constitutivos de delitos.

Es de suma trascendencia evidenciar que los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a FEPADE, investigan hechos probablemente constitutivos de delito especializados en materia electoral, no obstante, se subordinan al órgano ejecutivo del Estado,⁶ cuya actividad de investigación, culmina en convertirse en parte dentro de un procedimiento penal federal.

Para ello, es necesario que el agente del Ministerio Público de la Federación realice la investigación de los hechos denunciados y si de esa indagatoria advierte que se acredita el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, estará obligado a ejercer acción penal ante un órgano jurisdiccional, por lo que sus actos se rigen por **la materia penal** (en la fase de integración de la carpeta de investigación o averiguación previa).

Además, la naturaleza administrativa y penal de la actuación del Ministerio Público, **así como la autonomía técnica de la FEPADE**, reside en la discrecionalidad de sus actos, ya que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona en el ámbito penal y para ordenar la práctica de todas las diligencias necesarias para esclarecer los hechos que son denunciados como ilícitos.

V. LA INTENCIÓN DEL PROMOVENTE DEL JUICIO CIUDADANO

Antes de abordar este punto, quisiera precisar que los actos reclamados en el JDC fueron los realizados por los agentes del ministerio público de la Federación adscritos a FEPADE con motivo de la investigación por la probable comisión de un delito.

Partiendo de ese aspecto, como cualquiera otro órgano jurisdiccional, la Sala Superior del TEPJF estaba obligada a calificar jurídicamente los hechos expuestos por el demandante para saber si desecha o admite la demanda y en qué términos realizarlo, pues *tiene la obligación de determinar la verdadera intención del actor para con ello fijar la postura que asumirá frente al caso planteado y dilucidar si la normativa que aplica es la adecuada para resolver en relación con los hechos que le someten a juicio*, o bien, corresponden a la competencia de un diverso órgano jurisdiccional.

⁶ Hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Así, tenemos que la pretensión del actor era que la Sala Superior del TEPJF juzgara los actos de las autoridades de FEPADE para que, en caso de determinar que existía una violación a un derecho político-electoral, obligara a los agentes del Ministerio Público de la Federación a paralizar la investigación de los hechos denunciados como probablemente constitutivos de delito.

Esta pretensión, sin duda, tiene diversos efectos, entre ellos, que sea la Sala Superior del TEPJF un órgano del Estado facultado para inhibir, paralizar o detener en definitiva la actuación del Ministerio Público de la Federación que investiga delitos electorales y otra de ellas, que sea la jurisdicción electoral la que pueda frenar el curso de la investigación de un delito.

Y es aquí donde surgen las preguntas: ¿quién debe juzgar los actos del Ministerio Público de la Federación? ¿Son los Jueces de Distrito en materia penal de manera exclusiva o también puede hacerlo la Sala Superior del TEPJF? La Sala Superior del TEPJF, ¿es el órgano jurisdiccional facultado para inhibir, paralizar, detener o calificar la actuación del Ministerio Público, sólo porque el inculpado es un magistrado electoral? La impartición de justicia, ¿es exclusiva en razón de la calidad de los sujetos?

VI. EL CRITERIO DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el SUP-JDC-1657/2016, asumió de manera formal, la competencia para conocer de los actos ministeriales que se reclamaron a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

En efecto, en la sesión pública celebrada el veintidós de junio de dos mil dieciséis, cinco de los seis magistrados que integraban el pleno de la Sala Superior del TEPJF, aprobaron por mayoría de votos el proyecto de resolución que desechó por extemporaneidad la demanda de juicio ciudadano promovido contra los actos practicados dentro de la carpeta de investigación abierta en FEPADE por la probable comisión de delitos electorales.

Es importante destacar que la pretensión del actor consistía en que el TEPJF ordenara a la FEPADE el cese de la investigación de los hechos denunciados, pues a su consideración, resultaban en una obstaculización en la función de los servidores públicos integrantes del órgano jurisdiccional electoral local.

Siguiendo con los argumentos de los magistrados en la referida sesión, el argumento coincidente entre la mayoría de aquéllos, se centró en que el promovedor del juicio ciudadano y por tanto quien estaba siendo investigado por la fiscalía especializada, tenía una calidad específica: *se trataba de un magistrado electoral*, por tanto, se podría estar frente a una vulneración a derechos político-electorales.

Ahora bien, en la resolución en análisis, se consideró que existía competencia formal de la Sala Superior del TEPJF, ya que el juicio fue *promovido por un*

ciudadano en calidad de magistrado de un tribunal electoral local, cuyos actos impugnados afectaron su derecho como integrante de la referida autoridad electoral estatal y el debido desempeño del cargo.

Incluso, sostuvo dicho argumento basándose en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 3/2009, de rubro COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,⁷ aduciendo de manera esencial, que a través del JDC se podían impugnar los actos de autoridades que se estima atentan contra el pleno ejercicio de la función electoral, pues integrar las autoridades electorales, va más allá de constituir las, también implica que quienes las forman, puedan ejercer efectivamente las funciones inherentes a dicha encomienda.

De esto se advierte que la Sala Superior del TEPJF *asumió competencia en virtud de la calidad del promovente del juicio*, pues fue suficiente para los magistrados de dicho órgano jurisdiccional que el actor fuera un magistrado electoral local, para avocarse al conocimiento del asunto planteado, por lo que actuó considerando un aspecto meramente subjetivo.

Más adelante, los magistrados del TEPJF determinaron el desechamiento del juicio ya que según su criterio, se actualizaba la causa de improcedencia relativa a la presentación extemporánea del medio de impugnación.

Así, el desechamiento del medio de impugnación por extemporaneidad, indica que la Sala Superior, asumió de inicio, la competencia para conocer, juzgar y resolver sobre los actos reclamados a los agentes del ministerio público de la federación adscritos a FEPADE, por considerar que, al tratarse de un magistrado electoral local, se estaba frente a una vulneración de derechos político-electorales.

⁷ COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—De la interpretación sistemática de los artículos 35, fracción II; 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafos segundo, cuarto y octavo, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción I, incisos *d*) y *e*), así como 195, fracciones III y XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 79, párrafo 2, y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones de **actos o resoluciones vinculados con la designación de los integrantes de las autoridades electorales de las entidades federativas**, sea mediante juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o juicio de revisión constitucional electoral, porque como máxima autoridad jurisdiccional electoral le corresponde resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas regionales, sin que la hipótesis mencionada esté dentro de los supuestos que son del conocimiento de éstas, además de que en el ámbito electoral local debe velar por la observancia de los principios de imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que rigen los procesos electorales.

VII. VOTO PARTICULAR

La resolución que ahora se analiza fue aprobada por una mayoría de cinco votos, con uno en contra del entonces magistrado Flavio Galván Rivera, pues difirió en las razones por las cuales se debía desechar la demanda de juicio ciudadano.

En dicho voto particular, el magistrado Galván sostuvo que la demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) debía desecharse *porque el objeto de la litis no corresponde a la materia electoral*.⁸

En su razonamiento, el magistrado argumentó que la controversia planteada por el actor excedía la competencia material del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que los actos reclamados a la Procuraduría General de la República, particularmente a la FEPADE, se desplegaron con motivo de una *denuncia de hechos probablemente constitutivos de delito*.

A su juicio, la impugnación de los actos atribuidos a FEPADE, así como la defensa de los derechos que estima se vulneraron en agravio del actor, corresponden a la aplicación de otros ordenamientos jurídicos, diversos a los de naturaleza electoral, razón por la que otras autoridades debían asumir la competencia para conocer de esta demanda, pues resaltó, los actos reclamados a la FEPADE se realizaron en su *función investigadora, con motivo de la posible comisión de delitos, a pesar de que el demandante invoque la violación a su derecho de integrar un órgano de autoridad electoral local, en su vertiente de ejercicio del cargo de magistrado electoral*.⁹

Así, el voto particular emitido por el magistrado Galván Rivera, estuvo dirigido a evidenciar la improcedencia del juicio ciudadano al actualizarse la causal prevista en el artículo 9, párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionados con lo establecido en el diverso 11, párrafo 1 del mismo ordenamiento legal, *ya que dichos actos no tienen naturaleza electoral y por tanto no pueden someterse a la jurisdicción de ese órgano jurisdiccional especializado*.

VIII. ¿ES SUFICIENTE LA CALIDAD DEL ACTOR PARA AFIRMAR QUE SE TRATA DE UNA VIOLACIÓN A UN DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL?

El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que *el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la*

⁸ Cfr. Sentencia de 22 de junio de 2016 dictada en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-1657/2016, foja 22.

⁹ *Idem*, foja 25.

fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

De conformidad con la norma constitucional, el Tribunal Electoral es el órgano jurisdiccional facultado para conocer y resolver los medios de impugnación *en materia electoral* de tal manera que es un órgano especializado en esta rama, por tanto, estos asuntos son de su exclusiva competencia.

Ahora bien, la materia electoral adquiere dicho carácter en razón de la naturaleza de los actos y de las autoridades que los emiten, de ahí que únicamente pueda conocer y resolver sobre este tipo de temas.

Sobre este tópico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido lo que debe entenderse por materia electoral, sosteniendo que las normas generales electorales son no solo aquéllas que establecen el régimen regulatorio de los procesos electorales, sino también las normas que regulen aspectos relacionados de manera directa o indirecta con dichos procesos electivos o bien, que influyan en ellos.¹⁰ Así, es necesario analizar la naturaleza jurídica del acto sometido a juicio, para poder determinar si se ubica dentro de los parámetros de lo que se entiende como materia electoral competencia del TEPJF.

Así, al ser un órgano jurisdiccional especializado, su ámbito de actuación es exclusivo, pero también acotado. De ahí que su competencia se encuentre limitada y para ello es necesario analizar la procedencia del juicio ciudadano.

¹⁰ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.—En la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso *c*), base primera, fracciones I y V, inciso *f*), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.

En palabras del doctor Santiago Nieto Castillo,¹¹ el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, *es un medio de control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en materia electoral del que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la protección de los derechos político-electtorales de los ciudadanos de votar, ser votado, asociación, y afiliación, integración de las autoridades electorales y cualquier derecho fundamental vinculado con los anteriores.*

En este sentido, el JDC es un medio de impugnación ciudadano, pues a través de este juicio cualquiera que reúna esta calidad podrá promoverlo aduciendo alguna violación a sus derechos político-electtorales en tanto derechos humanos, específicamente el derecho de votar y ser votado, asociarse, reunirse e integrar autoridades electorales.

Al respecto, los artículos 79, 80 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen que este juicio procederá cuando se hagan valer presuntas violaciones a derechos político-electtorales, entendiéndose como tales: votar, ser votado, asociarse, afiliarse e integrar autoridades electorales de las entidades federativas, en este último supuesto se trata de la integración de los Órganismos Públicos Locales Electorales (OPLES) y de los tribunales electorales locales.

Además, el artículo 80, párrafo 1, inciso *f*) de la Ley de medios, establece que el juicio ciudadano podrá promoverse cuando el agraviado considere que la resolución o acto de autoridad es violatorio de cualquiera otro de los derechos políticos a que se refiere el numeral 79, por lo que en este supuesto, a consideración del actor y de la Sala Superior, se ubicaba el acto de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a FEPADE, que dieron origen a la demanda del juicio ciudadano SUP-JDC-1657/2016.

Ahora bien, los actos de investigación de un posible delito electoral, sin duda pueden violar derechos humanos, pero ¿qué tipo de derechos pueden ser violados? Para poder responder a esta pregunta, necesariamente se debe considerar la naturaleza de los actos y de las autoridades que los emiten y no la calidad específica y exclusiva del sujeto que aduce una violación a sus derechos.

Juzgar en razón de la calidad de los sujetos atenta contra el principio de igualdad ante la ley, presupuesto básico del derecho procesal que tiene como sustento el derecho humano a la no discriminación que, por regla general, todos los tribunales del estado, deben garantizar cuando un medio de defensa es sometido a su jurisdicción, pues incluso así lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXLV/2012 (10a.),¹²

¹¹ Véase *juicio para la protección de los derechos político-electtorales del ciudadano en*. FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, coord. 2014. *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. México, IJ-UNAM, 2a. ed., p. 798.

¹² IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL.—Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también

que esencialmente establece que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o *cualquiera otra condición o circunstancia personal o social*, que por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio, razón por la que es inadmisibles crear diferencia de trato entre los seres humanos al ser de idéntica naturaleza.

En este sentido, admitir un juicio ciudadano por la calidad del sujeto actor, otorga un trato privilegiado, generando diferencias entre seres humanos que guardan identidad, pues no debe olvidarse que el acto reclamado derivaba de la denuncia de hechos posiblemente constitutivos de delito y la pretensión del actor consistía en paralizar la investigación del delito por parte de los agentes del Ministerio Público Federal.

En este caso, no sólo los legisladores se encuentran obligados a garantizar la igualdad, también los órganos jurisdiccionales están obligados a cumplir con este principio al momento de juzgar y aplicar las normas, pues no pueden crear, a favor de personas específicas, medios de impugnación alternativos para solucionar las controversias que se someten a su conocimiento.

Es así, pues es sabido que los actos derivados de la investigación de delitos, tienen medios de defensa concretos y determinados expresamente por el legislador, que pueden ser accionados por los particulares, independientemente de su condición o circunstancia personal o social.

Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asuma competencia respecto de los actos de investigación con motivo de una denuncia de hechos probablemente constitutivos de delito que pudo cometer un magistrado electoral local, evidentemente *se convierte en un medio de defensa creado por discrecionalidad del órgano jurisdiccional, atendiendo a las condiciones personales del actor*, que lo privilegia en comparación con cual-

lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables.

quiera otro imputado o persona común, quien sólo cuenta con un juicio para defenderse.

No obstante, el TEPJF crea un segundo medio de defensa a favor del actor, a través del cual se pretende frenar la actuación del Ministerio Público: el JDC, si se es magistrado electoral, generando una situación desigual frente al resto de las personas, pues podrá impugnar a través de los medios de la jurisdicción en materia común (penal), y los previstos por la jurisdicción electoral, discrecionalmente admitidos por la Sala Superior.

Así, el actor contará con dos oportunidades que podrán paralizar la investigación de un delito: el juicio de amparo en materia penal y también a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que por criterio mayoritario de la Sala Superior del TEPJF, es admisible debido a que podrían vulnerarse los derechos político-electorales del solicitante.

Esta actuación del TEPJF podría generar diversas consecuencias en sentido negativo, entre ellas, la incerteza jurídica, y otra desigual e inequitativa, construyendo por la vía judicial, un medio para que determinados sujetos (en razón de sus condiciones personales), no sean investigados y por tanto, permitiendo que sus actos queden impunes, con el argumento de que indagar sobre los actos de un magistrado electoral que pueden constituir un delito, se obstaculizaría el ejercicio de su función electoral, violando sus derechos político-electorales, lo que no es suficiente ni admisible en un estado constitucional de Derecho y tampoco acorde con el bloque y el parámetro de regularidad constitucional.

IX. LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS Y EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL SON UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL IMPUESTA A LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO, QUE NO CAUSAN PERJUICIO A LOS SUJETOS INVESTIGADOS

En efecto, en la jurisdicción federal en materia común, existen medios de defensa con los que cuentan los particulares para verificar que los actos de las autoridades se encuentren dentro del marco legal y constitucional.

En el caso de los desplegados por los agentes del Ministerio Público de la Federación, los Jueces de Distrito en Materia Penal son los competentes para realizar el control legal y constitucional de dichos actos, de manera que cualquier imputado o persona investigada, puede accionar los medios de defensa legales ordinarios o extraordinarios que estime para ejercer su derecho de acceso a la justicia.

Ahora bien, aun cuando los jueces federales en materia penal puedan conocer y analizar los actos de los agentes del Ministerio Público de la Federación, por sí no significa que pueden paralizar los actos de investigación de la autoridad ministerial y esto atiende a que la persecución de los delitos es de interés social.

Así, existe criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³ que ha determinado que la investigación de los delitos, por sí misma, no irroga un perjuicio al particular, pues es una atribución constitucional que obliga a la autoridad ministerial para que, una vez que conozca hechos que puedan constituir un delito, indague hasta llegar a la verdad de aquéllos y determine si ejerce o no acción penal.

En este sentido, al ser una obligación constitucional, el juzgador no puede ordenar a través de una sentencia, que la autoridad ministerial se abstenga en investigar los hechos que fueron denunciados como probablemente constitutivos de delito, pues hacerlo sería tanto como entorpecer dichas facultades, anteponiendo el interés particular frente al interés social.

En este sentido, la Sala Superior del TEPJF inobservó que los actos que se reclamaron de la FEPADE, fueron desplegados con motivo de la investigación de hechos probablemente constitutivos de delito, razón por la que no era factible que a través de su conocimiento, se analizara una probable violación a derechos político-electorales y además, que a través del JDC se impidiera al Ministerio Público llevar a cabo los actos que, por mandato constitucional, debe realizar para llegar a la verdad de las conductas denunciadas, pues asumir competencia, no solo invade la esfera de otras autoridades jurisdiccionales, sino que estaría anteponiendo el interés particular, sobre el interés social.

X. ¿EXISTE UN VACÍO JURÍDICO?

Estimo que no existe un vacío jurídico que haya permitido a la Sala Superior del TEPJF asumir competencia para conocer, juzgar y resolver sobre los actos de la FEPADE en la investigación de hechos que pudieran constituir un delito electoral.

Es así, pues como se ha expuesto en el desarrollo de este ensayo, la FEPADE realiza actos con efectos en el ámbito penal, no tiene incidencia en el aspecto electoral, de tal suerte que no puede existir una subespecialización de la materia penal y de los órganos jurisdiccionales en razón de los sujetos investigados.

¹³ ACCIÓN PENAL. LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y LA RESOLUCIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO LE IRROGAN PERJUICIO ALGUNO AL QUEJOSO, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.—El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone al Ministerio Público la facultad y obligación de investigar y perseguir los delitos, lo cual se da a través de las etapas de averiguación previa y de ejercicio de la acción penal. En este sentido, es indudable que no procede el juicio de amparo indirecto promovido contra la integración de la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal, ya que en dicha fase procedimental no le irrogan al quejoso perjuicio alguno pues éste se materializaría hasta que la autoridad judicial que conozca de la causa penal determine si resulta procedente o no librar la correspondiente orden de aprehensión; estimar lo contrario, sería tanto como entorpecer dichas facultades y obligaciones conferidas al Ministerio Público, anteponiendo el interés particular al de la sociedad.

Es claro que la comisión de cualquier ilícito sancionado por las leyes penales, se rige por esa materia, con independencia de que los delitos sean de carácter patrimonial, contra la humanidad, fiscales, financieros, contra las personas, electorales o de cualquiera otra índole.

Así, cualquier sujeto investigado por la autoridad persecutora del delito, sin considerar el tipo de ilícito que se investigue, ya cuenta con tribunales expeditos para analizar y determinar si los actos de los agentes ministeriales han sido apegados a las normas legales, constitucionales o convencionales, o bien, si han violado los derechos de los imputados, pues cualquier exceso de la autoridad puede revertirse a través de los medios de defensa que el legislador ya ha establecido para ese efecto, de tal suerte que los órganos jurisdiccionales deben hacer un análisis exhaustivo de la cuestión planteada para determinar si son o no competentes materialmente para admitir un medio de impugnación.

Incluso, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia por contradicción 1a./J. 89/2004, ha determinado que los actos del Ministerio público son de naturaleza electoral, como se advierte del rubro y texto siguientes:

AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INTERPUESTO CONTRA LOS ACTOS REALIZADOS POR EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE LA INTEGRACIÓN DE AQUÉLLA.— *Cuando se trate de juicios de amparo interpuestos en contra de actos realizados por el agente del Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa, que no incidan en la libertad personal del quejoso ni se esté en presencia de un procedimiento de extradición, en atención a su naturaleza intrínsecamente penal, independientemente de la procedencia del juicio de garantías, es competente para conocer de ellos el Juez de Distrito en Materia Penal y, en consecuencia, el Tribunal Colegiado de Circuito en la misma materia para resolver el recurso de revisión respectivo. Ello es así, en virtud de que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de conflictos competenciales suscitados entre Tribunales Colegiados o Jueces de Distrito atiende a la naturaleza del acto reclamado para decidirlos, prescindiendo de la naturaleza formal de la autoridad de la que emana el acto; de ahí que aun cuando durante la integración de la averiguación previa el agente del Ministerio Público es una autoridad formalmente administrativa, los actos que realiza son de naturaleza penal, ya que practica toda clase de diligencias con fundamento en leyes penales, tanto sustantivas como adjetivas, por lo que se actualiza la competencia de los Jueces de Distrito en Materia Penal, prevista en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues de la interpretación sistemática de sus fracciones se advierte que su teleología no está informada por el carácter orgánico de la autoridad que emite el acto, sino por la naturaleza penal de su actuación, aunado a que dicho análisis respeta el principio de especialización, el cual garantiza la expeditéz en el fallo, ya que la resolución de los asuntos por materia requiere del conocimiento y experiencia que tienen los que se dedican en forma específica a una determinada rama del derecho, y que por ello*

pueden ponderar en forma más expedita y autorizada las distintas soluciones al caso concreto. (Lo resaltado es propio)

De la lectura realizada a la jurisprudencia transcrita, se deduce que la Primera Sala de la Corte determinó que los actos del Ministerio Público en la etapa de investigación de los delitos, tienen naturaleza intrínsecamente penal y por tanto, son competentes los Jueces de Distrito en Materia Penal y los Tribunales Colegiados en esa materia para decidirlos.

En este sentido, si se atiende a la naturaleza intrínseca de los actos de FEPADE, se advierte que las autoridades adscritas a dicha fiscalía especializada, tienen esencia de carácter penal aun cuando investigue delitos en materia electoral y los sujetos a quienes impute sean funcionarios o autoridades electorales.

Incluso, de la propia tesis se advierte que los actos adquieren carácter penal, debido a que la autoridad rige sus actuaciones en leyes penales tanto adjetivas, como sustantivas, lo que es claro en el caso sometido al análisis de la Sala Superior del TEPJF, ya que la investigación de las conductas denunciadas se encontraba regida por lo establecido en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que debió desechar de plano la demanda de juicio ciudadano, ya que materialmente excedía las facultades competenciales de los asuntos que debe resolver dicho órgano jurisdiccional especializado.

XI. LA NECESARIA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Para resolver esta cuestión es necesario que sea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el órgano jurisdiccional que determine el criterio de competencia para decidir los asuntos que tengan como origen actos de investigación de delitos electorales, pues existe una evidente contradicción entre lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ambos órganos terminales.

Es así, pues como ya se explicó en líneas precedentes, la Primera Sala determinó que los actos del Ministerio Público tienen naturaleza intrínseca penal y por tanto, son los Jueces de Distrito en esta materia los competentes para decidir los juicios a través de los cuales se impugnen los actos de las autoridades de procuración de justicia.

No obstante y a pesar de que el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la jurisprudencia de la Corte es obligatoria para el TEPJF, es preciso que sea el Pleno del Máximo Tribunal, el órgano que decida en definitiva sobre la competencia formal para decidir los actos que

se reclamen de la FEPADE cuando se trate de una autoridad o funcionario electoral el sujeto a quien se investigue por la probable comisión de un delito de esta naturaleza.

Ahora bien, esta decisión final, no sólo tendrá que definir el órgano competente, también tendrá que dilucidar la vía idónea de impugnación, pues establecerá si será el juicio de amparo o bien, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano el medio de defensa a través del cual se pueda cuestionar y analizar la actuación de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a FEPADE.

Esta tarea no será fácil para el Pleno de la Corte, ya que según la decisión por la que se decante, podrá tener como efecto que se asuma plenamente la jurisdicción penal en la materia común, pero también podría abrir una nueva vía impugnativa para determinados sujetos y sobre todo para la procuración de justicia en materia electoral.

Sobre este tema, mi posicionamiento es previsible según el desarrollo de este trabajo, son los Jueces de Distrito en Materia Penal los competentes para conocer sobre los medios de defensa que los particulares promuevan contra los actos del Ministerio Público adscritos a FEPADE, pues es claro que el tema de procuración de justicia no puede subespecializarse y tampoco crearse diversas vías de impugnación dependiendo de la calidad de los sujetos, quien comete un delito lo hace sin la investidura, de tal manera que sus condiciones personales no pueden generarle un mayor beneficio para ejercer el derecho de acceso a la justicia, teniendo mayores medios para obtener un fallo favorable a sus intereses.

Es menester que exista una resolución al respecto para dar certeza y seguridad jurídica a las autoridades y a los particulares; una directriz perfectamente delimitada para los órganos jurisdiccionales, que no permita margen de discrecionalidad para la admisión de medios de impugnación inidóneos.

XII. FUENTES DE CONSULTA

Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley General en Materia de Delitos Electorales.
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Bibliográficas

KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. R. Vernengo, México, Porrúa, 2a. ed., 1991.
CALSAMIGLIA, Albert, *Introducción a la ciencia jurídica*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 96 y 97.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, coord. 2014. *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2a. ed.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo VI, México, Editorial Porrúa-IIJ-UNAM, 3a. ed., 2012.

Virtuales

<http://dle.rae.es/?id=8OPnJP9>

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES DESPUÉS DE LA PARIDAD

Diana Talavera Flores

I. INTRODUCCIÓN

El portal de internet de ONU-MUJERES advierte que la participación política de las mujeres está en riesgo en todo el mundo; que cuentan con poca representación en puestos directivos o de elección popular en el mundo de la política, el sector privado y la academia. Sostiene ONU-MUJERES que las causas de ello son barreras estructurales (leyes e instituciones discriminatorias) y brechas relativas a las capacidades (educación, contactos y recursos).

En este sentido el esfuerzo de la ONU ha sido promover la adopción de nuevas leyes y la introducción de reformas constitucionales para asegurar un acceso equitativo de las mujeres al ámbito público y político, ya sea como votantes, candidatas, representantes populares y funcionarias públicas; para ello, se basa en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en donde los dos primeros defienden la participación de la mujer en la vida pública y la eliminación de obstáculos para la participación igualitaria, en tanto que el tercero mide el nivel de avance hacia la igualdad de género.

En nuestro país, la indiscutible participación de las mujeres en los procesos políticos y sociales han sido un elemento indispensable del proceso democratizador, la lucha por el derecho al voto, a decidir sobre nuestro cuerpo, a vivir libres de violencia, a tener igualdad de oportunidades, a percibir salarios iguales a los hombres en trabajos semejantes, a no ser discriminadas, a ser el elemento central de las políticas públicas, pero sobre todo al pleno derecho a la participación en los procesos electivos como candidatas; todos estos elementos han definido el contexto del quehacer político actual. Sin embargo, es un hecho que el empoderamiento de las mujeres no ha sido igual en todas las esferas, como la pública y la privada, que han quedado rezagadas.

II. EVOLUCIÓN DE LA CUOTA DE GÉNERO Y SUS RESULTADOS

En México cuando se habla de este tema el enfoque que domina es el relativo a la participación de las mujeres en uno de los tres poderes que constituyen el

Estado Mexicano, el **Legislativo**. Y ello es así, porque en ese espacio se han desarrollado con mayor vigor en los últimos 25 años las acciones afirmativas, que han establecido en distintos momentos desde las cuotas hasta la paridad de género en las candidaturas que los partidos políticos presentan a cargos de elección popular. Este diseño institucional ha afectado positivamente la integración de las cámaras de senadores y diputados, que han observado la siguiente evolución:

Cuadro 1
% de diputadas y diputados por legislatura 1991-2016

Legislatura	Mujeres	Hombres	Acción Afirmativa
LV 1991-1994	8%	91%	Los partidos políticos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular (para diputaciones y senadurías) en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.
LVI 1994-1997	14%	85%	
LVII 1997-2000	17%	83%	Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género.
LVIII 2000-2003	17%	83%	
LIX 2003-2006	24%	75%	Se establecen 3 controles: 1) el porcentaje (al menos el 70%) en la cuota de género se vuelve una obligación al momento del registro de las candidaturas; 2) obliga el mandato de posición (<i>placement mandate</i>) la integración de listas plurinominales integradas por segmentos de tres candidaturas, en el que una de ellas deberá ser de un género distinto (33%) ; y 3) se definen sanciones para el partido que incumpla con estas disposiciones, entre ellas la negativa del registro . Se exceptúa de este procedimiento las candidaturas de mayoría que sean resultado de un proceso de elección interno o externo.
LX 2006-2009	26%	74%	
LXI 2009-2012	31%	68%	Se establecieron: 1) un nuevo porcentaje de cuota de género en la totalidad de las candidaturas (diputados y senadores propietarios) de cuando menos el 40 % para un mismo género ; 2) el mandato de posición se modificó para que en segmentos de 5 candidaturas 2 debían ser de género distinto (40%) ; y 3) la procuración de los principios de igualdad y paridad entre hombres y mujeres en la vida política del país.
LXII 2012-2015	37%	63%	
LXIII 2015-2018	43%	57%	Se introdujo la paridad de género en las candidaturas a cargos de elección popular federales y locales, sin importar si venía de un proceso de elección interno o externo.

Hace 25 años se estableció por primera vez en México, con la modificación del artículo 175, fracción 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el principio general que promovía una mayor participación de las mujeres en la postulación a cargos de elección popular. En ese primer momento, la reforma responsabilizaba a los partidos políticos de plasmar este objetivo en sus documentos internos. Con ello se atendía, de manera general e incipiente, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres de 1979 y la recomendación y plataforma de acción de la Conferencia Mundial de Nairobi de 1985.

Ese primer paso permitió que la participación de las mujeres de la Legislatura LV (1991-1994) a la LVI (1994-1997) pasara del 8% al 14%. Hubo que esperar la incorporación de acciones afirmativas a la ley electoral, para que estableciera cuotas y mandato de posición que acelerara la incorporación de un número mayor de mujeres a la postulación a cargos de elección popular y, de esta forma, incrementar su presencia en los escaños de ambas cámaras y en las bancadas de los partidos políticos.

En 1996 se modifica el COFIPE¹ y se establece por primera vez, un porcentaje de cuota a cumplir por los partidos políticos en sus candidaturas a diputados y senadores; de tal manera que un mismo género no debía exceder el 70%. Esta reforma seguía dejando en manos de los partidos políticos y sus estatutos el cumplimiento de dicha disposición. Lamentablemente la inventiva y la cultura política dominante en los partidos políticos encontraron atajos para cumplir formalmente la disposición legal. Las candidaturas de las mujeres eran postuladas en distritos electorales donde los partidos políticos valoraban pocas probabilidades de triunfo, se les asignaban las suplencias y en la listas plurinominales se les reservaban los últimos lugares.

Es hasta la reforma del 2002 que las acciones afirmativas cierran el paso a los mecanismos a través de los cuales los partidos políticos eludían cumplir con el principio general que promovía una mayor participación de las mujeres en la política del país. En esa reforma se establecen en el artículo 175 controles que permiten un avance cualitativamente diferente en la norma electoral, a saber, el porcentaje de la cuota de género se vuelve una obligación al momento del registro de las candidaturas y no ya un asunto voluntarios de los estatutos partidistas; se establece el mandato de posición (*placement mandate*) para la integración de las listas plurinominales y estas se integrarán por segmentos de tres candidaturas, en el que una de ellas deberá ser de un género distinto; así también se definen sanciones para el partido que incumpla con estas disposiciones.²

¹ Se incluye el Artículo 22 Transitorio, en el que se determina que: Los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores, no excedan del 70% para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres.

² Art. 175-A: De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en

El resultado de tales disposiciones se observó en el proceso electivo del 2006, ya que el porcentaje de integración de mujeres en la Cámara de Diputados alcanzó el 26%.

En el año 2007 una nueva reforma electoral significó un nuevo avance en los objetivos por alcanzar niveles más altos de representación política para las mujeres. Los nuevos artículos 218, 219, 220 y 221 del COFIPE modificaron el diseño institucional, estableciendo un nuevo porcentaje de cuota de género en la totalidad de las candidaturas (diputados y senadores propietarios) de cuando menos el 40% para un mismo género; el mandato de posición se modificó para establecer segmentos de 5 candidaturas de las que 2 deben ser de género distinto; pero sobre todo se introdujeron como principios, planteando su procuración, los de igualdad y paridad entre hombres y mujeres en la vida política del país. En 2009 se modificaron algunos registros de partidos que no habían cumplido en candidaturas que no procedían de elección interna, a través de un acuerdo del Consejo General del IFE (adoptado el 2 de mayo de 2009). No obstante, es en 2009 cuando se da el llamado escándalo de “Las Juanitas”. Con los resultados electorales del año 2012, en este nuevo contexto, **se alcanzó un nivel de integración de mujeres a la Cámara de Diputados equivalente al 37% del total de los escaños y en la Cámara de Senadores del 33%.**

La reforma electoral de 2014 modificó el Artículo 41 de la Constitución Política para establecer la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; que se tradujo en un nuevo avance en la integración de mujeres en la LXIII Legislatura, como resultado de las elecciones del 2015. **La Cámara de Diputados quedó conformada por 213 mujeres y 287 hombres, que representan el 43% y 57% respectivamente.**

Un hecho lamentable resultado de la búsqueda de una sociedad más equitativa entre mujeres y hombres, ha sido el incremento a partir de 2015 de la violencia política contra las mujeres y la búsqueda de la destitución del cargo

ningún caso incluirán más del 70% de candidatos del mismo género. Art. 175-B: Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los que señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político. Art. 175-C integra lo siguiente: 1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-B, en Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. 2. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. 3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

de aquellas que han ganado en la contienda electoral o en los procedimientos que apelan a los usos y costumbres para designar a sus representantes populares.

También es necesario señalar que si bien se ha logrado la paridad en las candidaturas a los cargos de elección popular, esto no se ha reflejado en la **integración paritaria** de la Cámara de Diputados ni en la de los Congresos Locales electos a partir de la aplicación de la reforma constitucional de 2014.

Sabemos que ese el resultado no se deriva automáticamente de la norma constitucional pero creemos que debería ser la aspiración de todos: lograr la integración paritaria del Congreso federal y de los Congresos locales.

Actualmente existen entidades donde la integración del Congreso Local, considerando la obligación de la paridad, no se reflejó en el incremento de la participación de las mujeres; por ejemplo, estados como Morelos tiene apenas el 20% de mujeres, Tlaxcala el 24% y Puebla el 29%. Todos por debajo de la media nacional del 42%.

Cuadro 2
Participación % por género en los
Congresos locales en 2017³

Entidad	Escaños	Hombres	Mujeres	%
Aguascalientes	27	14	13	48.14
Baja California	25	16	9	36
Baja California Sur	21	11	10	47.62
Campeche	35	16	19	54.29
Colima	25	15	10	40
Coahuila*	25	13	12	48
Chiapas	40	16	24	60
Chihuahua	33	16	17	51.51
Durango	25	14	11	44
Hidalgo	30	18	12	40
Ciudad De México	66	36	30	45.45
Estado De México	75	47	28	37.33
Guanajuato	36	20	16	44.44
Guerrero	46	28	18	39.13
Jalisco	39	21	18	46.15

³ La fecha de la información es 23 de enero de 2017.

Entidad	Escaños	Hombres	Mujeres	%
Michoacán	40	23	17	42.5
Morelos	30	24	6	20
Nayarit*	30	16	14	46.66
Nuevo León	42	26	16	38.1
Oaxaca	44	26	18	40.9
Puebla	41	29	12	29.26
Querétaro	25	12	13	52
Quintana Roo	25	14	11	44
San Luis Potosí	27	18	9	33.33
Sinaloa	40	22	18	45
Sonora	33	20	13	39.39
Tabasco	35	22	13	37.14
Tamaulipas	36	20	16	44.44
Tlaxcala	25	16	6	24
Veracruz*	50	38	19	38
Yucatán	25	15	10	40
Zacatecas	30	14	16	53.33
Total*	1126	656	474	42.1

* Estados con elecciones de congreso locales en 2017.

Destacan 5 estados porque rebasaron el 51% de participación de las mujeres en la integración del Congreso local, como son Campeche, Chiapas, Chihuahua, Querétaro y Zacatecas. Es decir, que se integran mayoritariamente por mujeres. En el caso de Chiapas las mujeres alcanzaron el 60% de los escaños del Congreso.

Un tema que empieza a llamar la atención es el referente a las presidencias de las Comisiones a través de la cuales se realiza el trabajo legislativo. En la actual legislatura federal 17 de las 56 comisiones ordinarias son presididas por mujeres, es decir, apenas el 30%. Sólo una mujer coordina a un grupo parlamentario. Ese mismo partido es el único que cuenta con mayoría de legisladoras y que asignó paritariamente las presidencias de las comisiones que le correspondieron.

A nivel de los Congresos Locales tenemos que solo en 5 entidades (Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato y Querétaro) las mujeres presiden más del 50% de las Comisiones Legislativas.

Cuadro 3
Presidencias de las comisiones de los congresos locales⁴

Entidad	Comisiones	Hombres	%	Mujeres	%
Aguascalientes	27	19	70.37	8	29.63
Baja California	26	17	65.38	9	34.62
Baja California Sur	26	13	50	13	50
Campeche	20	13	65	7	35
Colima	23	13	56.52	10	43.48
Coahuila*	24	12	50	12	50
Chiapas	45	21	46.67	24	53.33
Chihuahua	33	16	48.48	17	51.52
Durango	38	21	55.26	17	44.74
Ciudad de México	53	33	62.26	20	37.74
Estado de México	37	24	64.86	13	35.14
Hidalgo	31	18	58.06	13	41.94
Guanajuato	24	7	29.17	17	70.83
Guerrero	31	21	67.74	10	32.26
Jalisco	37	19	51.35	18	48.65
Michoacán	29	15	51.72	14	48.28
Morelos	31	25	80.65	6	19.35
Nayarit*	24	13	54	11	46
Nuevo León	26	17	65.38	9	34.62
Puebla	35	23	65.72	12	34.28
Querétaro	25	12	48	13	52
Quintana Roo	27	16	59.26	11	40.74
Oaxaca	40	25	62.5	15	37.5
San Luis Potosí	30	20	66.67	10	33.33
Sinaloa	27	15	55.56	12	44.44
Sonora	36	21	58.33	15	41.67
Tabasco	28	19	67.86	9	32.14
Tamaulipas	39	22	56.41	17	43.59

⁴ Fecha de la información es el 23 de enero de 2017.

Entidad	Comisiones	Hombres	%	Mujeres	%
Tlaxcala	24	16	66.67	8	33.33
Veracruz*	35	20	57.14	15	42.86
Yucatán	16	12	75	4	25
Zacatecas	33	15	45.45	18	54.55
TOTAL	980	573	58.47	407	41.53

* Estados con elecciones de congresos locales en 2017.

Innegables los avances que las acciones afirmativas permiten en la integración del poder legislativo en nuestro país, pero existen espacios de poder que siguen cerrados para las mujeres. A lo largo de nuestra historia, en lo que se refiere a los gobiernos de los estados, sólo seis mujeres han ostentado esa posición como resultado de una contienda electoral: Griselda Álvarez, Beatriz Paredes, Dulce María Sauri, Amalia García, Ivonne Ortega y Claudia Pavlovich.

En las elecciones de 2016 ninguna candidata a gobernadora alcanzó la victoria.

Otro espacio para el empoderamiento de las mujeres es su participación en los gabinetes del Ejecutivo Federal y de los Ejecutivos Locales. Allí las cuentas tampoco son halagüeñas. Al inicio de este sexenio la representación de las mujeres era de la siguiente manera:

Cuadro 4
Participación de las mujeres en el gobierno federal

Nombramientos	% Mujeres
Secretarías de estado	12.50%
Subsecretarías de estado	16.60%
Puestos de alta dirección	19.00%

En las elecciones de 2016 estuvieron en disputa 12 ejecutivos estatales, dándose la alternancia política en siete estados: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz.

La pregunta obligada es si ¿la alternancia política en los estados abrirá oportunidades equitativas para las mujeres en la integración de los gabinetes? ¿Los 12 ejecutivos locales electos a partir de la reforma constitucional de 2014 significaron una mayor integración de mujeres a sus respectivos gabinetes de gobierno? ¿O se seguirá reproduciendo el esquema actual que priva en esos gobiernos y sus gabinetes?

Al consultar los portales de cada uno de esos gobiernos y analizando la información publicada, podemos observar lo siguiente:

Cuadro 5
Participación de las mujeres en los gabinetes de los gobiernos locales

Estado	Gabinete (Número de áreas que lo integran)	Titulares hombres	Titulares mujeres	%
Aguascalientes	14	11	3	27.27
Chihuahua	16	8	8	50
Durango	13	12	1	7.7
Hidalgo	15	11	4	26.66
Oaxaca	14	10	4	40
Quintana Roo	15	10	5	33.33
Sinaloa	15	12	3	20
Tamaulipas	16	11	5	31.25
Tlaxcala	13	11	2	15.38
Veracruz	15	10	5	33.33
Zacatecas	14	10	4	22.22
Total	160	116	44	27.5

Nota: no se incluye al Estado de Puebla porque en enero de 2017 no había entrado en funciones el nuevo Gobernador.

De los datos presentados se desprende que la participación de las mujeres en los gabinetes de los estados en análisis va del 7.7% (Durango) al 50% (Chihuahua). Que el promedio de integración de mujeres a los gabinetes de estos estados es del 27.5%. Lo que sin duda expresa y representa una de las tareas pendientes en la agenda de la participación política de las mujeres. Destaca el caso del Gobierno de Chihuahua ya que es el único estado hasta el momento en introducir el tema de la paridad en los nombramientos de su gabinete.

También se observa que desgraciadamente el tema de la paridad en el ejercicio del poder no es un tema que reivindiquen los Partidos Políticos, es un tema de convicción propio del gobernante en turno. Por ejemplo, el PAN gobierna en Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Quintana Roo, Veracruz y Tamaulipas. Y la manera de integrar sus gabinetes está muy lejos de considerar la paridad como un tema de su agenda política.

No ha sido fácil alcanzar estos resultados, superar la cultura política dominante y traducir en avances los diseños institucionales para lograr la igualdad y paridad entre hombres y mujeres, es tarea por construir. La transversalización

de la perspectiva de género en el marco de las políticas públicas está apenas en marcha, y aún esperamos la creación de instancias de gobierno de mayor jerarquía, con los recursos presupuestales suficientes, para que se sumen a los esfuerzos de las acciones afirmativas para alcanzar en menor tiempo estos objetivos.

Sin embargo, debemos advertir de los riesgos latentes de perder lo alcanzado hasta el momento. **El establecimiento de la cuota de género ha tenido éxito gracias a que nuestro sistema electoral es mixto, de mayoría relativa y representación proporcional (aspecto fundacional del proceso democrático);** así lo reconocen quienes han analizado a detalle este tema. El sistema electoral es causa-efecto del proceso de democratización que el país ha experimentado desde 1977, y acompaña favorablemente la lucha de las mujeres.

III. CUOTA DE GÉNERO Y SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral mexicano es resultado de un proceso de cambios constitucionales que han dado paso a la consolidación de una nueva realidad y que ha posibilitado que las acciones afirmativas contenidas en las distintas reformas cuenten con el contexto adecuado para alcanzar los objetivos de igualdad y paridad.

Pero cada vez que se habla de una posible reforma política los sectores más conservadores de nuestro país manifiestan su interés por modificar el sistema electoral para hacerlo restrictivo y elitista, entre otras formas, a través de la eliminación de la representación proporcional.

Los argumentos que presentan para sostener esta propuesta van de señalar que este tipo de representación ya cumplió su objetivo, a otro que establece se ha desvirtuado, es caro y que los diputados o senadores electos bajo este principio responden a intereses estrictamente partidistas y no tienen un electorado al cual rendirle cuentas.

Lo cierto es que la representación proporcional es piedra angular de la democratización del país pues garantiza la expresión de diversas ideologías y posiciones políticas; así como la adecuada integración de las mujeres a los poderes públicos; abonando con ello a la estabilidad económica, social y política del país, y a la igualdad entre mujeres y hombres.

Una mayor participación de las mujeres en la representación política del país, en aras de la igualdad y paridad, sólo ha sido posible a partir de la representación proporcional; baste ir al detalle de los resultados de los dos últimos procesos electorales, que son por cierto los mejores para las mujeres en esta corta historia.

Cuadro 6
Integración de legisladoras a la cámara de diputados
Legislaturas LXII y LXIII

Legislatura	Diputadas mayoría relativa	Diputadas representación proporcional	Diputadas total de la Cámara
LXII 2012-2015	91 30.30%	94 47%	185 37%
LXIII 2015-2018	118 39.35%	95 47.50%	213 42.60%

Integración de legisladoras a la Cámara de Senadores en 2012		
<i>Mayoría Relativa</i>		
Mujeres	Hombres	Total
21 33%	43 67%	64 100%
<i>Primera Minoría</i>		
Mujeres	Hombres	Total
5 16%	27 84%	32 100%
<i>Representación proporcional</i>		
Mujeres	Hombres	Total
16 50%	16 50%	32 100%
<i>Integración total de la Cámara de Senadores</i>		
Mujeres	Hombres	Total
42 33%	86 67%	124 100%

De no existir la representación proporcional las mujeres estarían alejadas de alcanzar la paridad en la integración de la representación legislativa. Como se puede observar, de aplicarse únicamente el principio de mayoría relativa con las reglas vigentes, la integración de mujeres a la Cámara de Diputados sería del 39% y en la Cámara de Senadores del 27%. Mientras que a través de la representación proporcional el porcentaje de integración de las mujeres en la Cámara de Diputados se eleva al 43% y en la Cámara de Senadores al 33%.

Diego Reynoso en su estudio “El exiguo impacto de la Leyes de Cuotas en México”, demuestra a partir de la aplicación de varios modelos de regresión

longitudinal, para el caso de los procesos electorales locales y de las variantes de las cuotas de género, que el sistema electoral, en particular la representación proporcional a partir de las circunscripciones plurinominales "...tiende a garantizar que la nominación de mujeres se traduzca en un porcentaje de mujeres electas significativamente mayor, debido a la mecánica de la distribución de los escaños".

Vale la pena revisar la importancia de la representación proporcional en la integración de los Congresos Locales y ver detalladamente las implicaciones de la misma en la conformación por tipo de representación.

También es necesario ampliar a nuevas esferas las acciones afirmativas, para que permitan una mayor participación de la mujer en los espacios de poder político en México, tanto en los ejecutivos locales y federal como en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

La búsqueda de la equidad y derechos plenos de las mujeres han tenido avances, pero los mismos han sido muy lentos; se requiere una mayor presión de las mujeres al interior de los propios partidos políticos para lograr incidir en su agenda de gobierno.

El riesgo de perder lo alcanzado está siempre latente, la tarea es doble: ganar nuevos espacios de empoderamiento de las mujeres y mantener lo que se ha logrado.

SEGUNDA PARTE

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Cámara de Diputados

Partido Revolucionario Institucional

EL VOTO ELECTRÓNICO

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE SUS ANTECEDENTES Y VIABILIDAD EN MÉXICO

Martha Hilda González Calderón

I. PRESENTACIÓN

Una de las aspiraciones sociales mejor y más extensamente compartidas es la de buscar una convivencia social en un clima de paz y concordia, factores que a su vez promueven el progreso de las naciones y de los pueblos. Esta convivencia requiere tener medios de desarrollo propios, entre los cuales se encuentra el Estado de Derecho y una forma de gobernarse que asegure el libre juego de los factores de la democracia y sus valores, orientados por el interés social.

Sin embargo, la convivencia social no es un estado permanente de armonía ya que la democracia implica también el forcejeo por el poder político, si bien la aspiración es que tal contienda se dirima conforme a las reglas y modalidades que impone el juego democrático. En este contexto, la renovación de las autoridades —en paz y con orden— al final de cada periodo de gobierno o representación, es una premisa para que la sociedad vaya evolucionando hacia estadios de mayor calidad de vida y progreso, que es la aspiración común a todas las naciones.

En México las elecciones en todos los ámbitos de gobierno han sido cada vez más competidas, sobre todo a partir de los años ochenta del siglo pasado. Esto ha hecho que las campañas político electorales sean cada vez más tecnificadas, usando las herramientas que aporta la mercadotecnia política en general y electoral en particular, a fin de obtener el apoyo de la mayoría de los votantes; otra vertiente de esta complejidad creciente en los comicios, se refleja en un derecho electoral que cada vez se ha tornado más extenso y en ocasiones pareciera en una complejidad notable.

Se dice que “La democracia se sustenta también, sobre el principio de que todos tienen interés por la cosa pública. Los griegos llamaban inútil al que no se interesaba por el demos; los romanos tenían el concepto de res pública: cosa pública y quienes se interesaban por ella eran republicanos. El concepto de interés por la cosa pública conlleva, a su vez, a los correlativos de participación-abstención”. Es precisamente en esta dualidad (dialéctica, quizá) donde se presenta uno de los hechos definitorios del ejercicio democrático: el voto ciu-

dadano; el sufragio de los ciudadanos que deciden hacer valer su derecho a participar en el juego democrático manifestando a través de una decisión individual su preferencia por alguno o algunos de los contendientes en la lucha político electoral, la cual al inscribirse en el proceso mismo aspira a mantener la lucha dentro de los cauces que la civilidad y la ley prescriben; no tendría caso promover el juego democrático si este promoviera su vez luchas fuera de los cauces de la institucionalidad y la paz, circunstancias a las que aspira la mayoría de la gente.

En este trayecto aparece el voto, el sufragio, como expresión física de una decisión democrática del ciudadano, meditada —teóricamente— durante un lapso de análisis de opciones o de fortalecimiento de filiaciones (y también de fobias) que encuentran expresión material en el momento en que se expresa aquella decisión, generalmente a través de un trozo de papel marcado en secreto y depositado a continuación en una urna o contenedor semejante, o bien mediante algún otro medio, mecánico o electrónico que permita dejar testimonio individual y libre de una determinación política en un contexto electoral.

El voto como lo conocemos, con su característica principal de secrecía no ha sido la práctica común en los últimos siglos de la democracia. El voto emitido de manera secreta no fue una práctica común en el siglo XIX, ya que fue hasta el año de 1858, en Australia, que se adoptó la secrecía del voto como práctica en los procesos electorales, anteriormente, en muchos países las votaciones consistían en manifestaciones orales de preferencia o bien utilizando boletas de diferente color para identificar las preferencias de los ciudadanos al emitir el sufragio; estas prácticas desalineadas con una democracia sólida, permitían ejercer presión sobre los electores, sesgando frecuentemente el resultado de los comicios. El llamado “voto australiano” se empezó a generalizar en los estados a partir del año de 1888, haciendo que la participación ciudadana en las urnas fuera más copiosa y confiable, desde el momento en que el electorado se liberaba —al menos de manera directa— de reales o potenciales presiones por parte de los actores políticos en contienda. Esta práctica resultó también en la disminución de vicios antidemocráticos como la compra de votos y el fraude electoral.

Durante una buena parte del siglo pasado, la forma más usual del voto en su forma física fue la boleta electoral, medio que pasó a sustituir las llamadas balotas, término que proviene del idioma italiano (ballota) y que significa pequeña piedra, pues si bien en la época antigua se celebraban votaciones mediante el gesto de levantar la mano para dar evidencia de una decisión en asambleas comunitarias; en otras ocasiones, como en Roma y Grecia los medios para expresar el voto podían ser objetos que aportaban los ciudadanos para expresar o dar constancia de un sentido u otro en sus decisiones (eran utilizados pedazos de cerámica, conchas, entre otros objetos). Las balotas se siguen empleando aún en asambleas de diferentes organizaciones para llevar a cabo votaciones, como en el caso de los procesos de renovación sindical, por ejemplo.

Hoy en día los procesos electorales en países que han alentado la democracia en sus formas de renovación de los cargos de gobierno y representación, no han sido ajenos a la evolución misma de la ciencia y la tecnología. La vertiginosa evolución de la tecnología informática y de los medios de comunicación han impactado el desarrollo de los procesos políticos y electorales. Quizá sea cierta la afirmación que dice que “Cada vez más, la política se hará en línea y en la calle, como sucedió en los acontecimientos de la primavera árabe y en Europa durante el descontento de 2011.”

Recordemos que cuando Barack Obama ganó las elecciones presidenciales en los Estados Unidos en el año 2008, muchos sectores de la sociedad y estudiosos de la circunstancia norteamericana, destacaron la evidente capacidad y visión del primer presidente afroamericano en cuanto al manejo de las nuevas herramientas de la comunicación como instrumentos de campaña y procuración de fondos, al grado de que a aquellos comicios fueron llamados la “elección de Facebook”; además de que su campaña en Twitter sentara el precedente de un manejo inédito de política digital. Esta nueva forma de comunicación política, por lo visto, llegó para quedarse en la escena norteamericana, habida cuenta del empleo aún más sorprendente que ha hecho de esta herramienta el actual presidente Donald Trump.

Actualmente las nuevas tecnologías de la información improntan las campañas político electorales en variadas formas: desde la adopción de complejas técnicas de investigación de mercados electorales, hasta técnicas mercadológicas que buscan estudiar las decisiones y preferencias del electorado para tratar de influir en sus decisiones, avanzando en terrenos que parecen ya altamente sofisticados como pudiera ser el llamado “neuromarketing”. La tecnología informática ha avanzado también en el tema de los padrones electorales —por ejemplo— permitiendo que los procesos electorales cuenten con bases de ejecución más firmes y confiables. De igual forma se ha avanzado en la depuración de sistemas de votación más modernos, que han trascendido los primeros intentos de fabricar artilugios mecánicos de votación que en teoría eliminarían la manipulación de votos físicos a fin de dar mayor certeza a los procesos.

Al igual que en otros países del mundo, en México los avances informáticos y de las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación tienen que ver con dos grandes campos de actuación: el primero que es el de la disponibilidad que tiene el ciudadano de acceder a nuevas fuentes de comunicación y a establecer maneras de comunicación inter e intra ciudadana en materia política; hoy es posible que un ciudadano se comunique de manera directa —al menos tecnológicamente hablando— con sus autoridades en el caso del gobierno y con sus candidatos en el caso de los procesos electorales, sin desdeñar la comunicación extensiva que puede presentarse entre simpatizantes de una opción política y con sus adversarios en un momento dado. El otro campo de actuación es el que se refiere a la incursión de los avances tecnológicos en la forma misma de emitir el voto por parte del elector.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha publicado un informe sobre el estado de la democracia en América Latina, en el estudio se advertía que el cimientamiento de una democracia sólida, sustentable y coexistente con las expectativas ciudadanas consiste en la participación de los resultados del proceso científico que generen un estándar de vida creciente y compartido en todos los estratos sociales. Esta tendencia se vincula con el ejercicio de los derechos ciudadanos relacionados con la participación en la política, la cual a su vez tiene que ver —como lo ha señalado el investigador Mauricio Sáez de Nanclares—, con un nuevo horizonte tecnológico en materia electoral.

Este nuevo horizonte tecnológico ha comenzado a aparecer en la escena política desde los años sesenta del siglo pasado, teniendo diversas expresiones y modalidades en el tema del sufragio y sus maneras de emitirlo; así, se tienen por ejemplo las primeras tarjetas perforadas en los albores del despegue informático que permitían identificar la decisión del ciudadano mediante un lector de tarjetas previamente modificadas para representar los sentidos del sufragio. Otros métodos ya más recientes tienen que ver con procesos de escaneo óptico o de manipulación directa de una máquina que registra el sentido del voto y cuenta en paralelo los acumulados de la jornada electoral. En este sentido, algunos países como los Estados Unidos de Norteamérica, Brasil y Venezuela, han empleado máquinas de una modalidad que se ha denominado DRE y que se diferencian de otras por ser de Grabación Electrónica Directa, en este caso la papeleta es virtual y aparece en pantalla a la vista del elector con las diferentes opciones que pueden ser escogidas y registradas en el medio magnético que contiene el dispositivo.

Cabe destacar, como lo señala el Doctor Julio Téllez Valdés, que la globalización de los medios electrónicos en la era de la información ha marcado un cambio en la evolución económica, política, social y cultural de la sociedad, inscribiendo en esa dinámica la expansión del voto electrónico en el mundo. Sin embargo surgen aquí algunas interrogantes de fondo: en primer lugar destaca el por qué un número tan discreto de países es el que de manera formal y extensiva han implantado el voto electrónico en sus comicios, baste señalar en este sentido, que no más de diez países del mundo cuentan con este tipo de implantación tecnológica, aunque también es cierto que en otros pocos también se encuentra bajo estudio y en otros se ha desechado de plano esta modalidad.

Téllez Valdés señala en el ámbito de los antecedentes que en México los antecedentes de este tipo de máquinas para votar se remontan a la “Ley Madero” de 1911 y la “Ley Carranza” de 1918, ordenamientos que ya contemplaban la opción de emplear medios mecánicos o automáticos para votar. Estas disposiciones no hallaron una viabilidad en la realidad mexicana.

II. UN VISTAZO AL VOTO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO

Parece muy interesante el revisar cuál ha sido la evolución y alcances del voto electrónico en el mundo, subrayando que pocos han sido los países que lo han adoptado de manera decidida. De esta forma tenemos los siguientes datos:

En Europa uno de los países que inicialmente adoptó el tema del voto electrónico fue Bélgica. Este país inició con esta modalidad a fines de los años ochenta del siglo pasado. Su sistema estuvo basado en la utilización de tarjetas de banda magnética en las cuales eran grabados los datos con el apoyo de una pantalla táctil y la utilización de un lápiz óptico. Más adelante se utilizaron tarjetas que al ser insertadas en urnas electrónicas estas contabilizaban de manera automática los resultados. Para el año de 1994 este país genera a su interior el marco legal para formalizar el voto electrónico. Más recientemente, en el año 2010, Bélgica inició el proceso de adopción de un nuevo sistema basado en una urna de tipo electrónico dotada de una pantalla táctil que tenía la posibilidad de emitir un documento comprobatorio de la emisión del voto para posibles trámites de fiscalización del voto. En el año 2014 en las elecciones del Parlamento Europeo, se empleó un dispositivo de voto electrónico automatizado completamente y con mecanismos de verificación, no obstante, una falla en el sistema informático hizo que se anularan un poco más de dos mil votos, los cuales representaban el 0.06 de los votos totales.

Estonia. En este país se instrumentó en el año 2005 —por vez primera— la posibilidad técnica de votar por internet de manera vinculante. Para el año 2007, un porcentaje del 3.13% de los votantes utilizó el sufragio vía internet en sus elecciones generales. Más adelante, en el año 2008, se puso en práctica el voto por internet, pero ahora utilizando teléfonos móviles. Un año después, en 2009, durante las elecciones del Parlamento Europeo, casi el 10% de los votantes utilizaron el voto por internet, esto es un poco más de 104 mil personas sufragantes. Para lo que fueron las elecciones parlamentarias del 2011, ya el 25% de los votantes utilizaron el medio de la internet para emitir su voto. Mediante este sistema el elector puede emitir su voto de manera anticipada, unos días antes de la fecha de los comicios, en este lapso, se puede cambiar el sentido del voto las veces que el votante así lo considere. Una novedad más en este país es que para el año de 2013 se hizo público el código fuente del software que utiliza el sistema de voto electrónico. Más recientemente, en el año 2014, en las elecciones al Parlamento Europeo de ese año, un porcentaje ligeramente mayor al 30% de los votantes, usaron el voto por internet.

Brasil. Este país sudamericano es quizá uno de los que más avances ha tenido en materia de voto electrónico en esta parte del mundo, si bien su despegue en la materia ha sido ciertamente reciente: A partir del año de 1995, se aprobó la ley electoral que marcó los lineamientos para la implantación del voto electrónico, un año más tarde se comenzó con el proceso de implantación del sistema el cual estuvo basado en el empleo de urnas electrónicas. Ya para

las elecciones del año 2000, el sistema implantado de voto electrónico comprendió desde el dispositivo para la identificación de electores hasta la publicación de los resultados electorales; dos años más tarde en el 2002, la totalidad de los votos emitidos de manera presencial fueron hechos vía electrónica. El sistema siguió modernizándose en Brasil, de tal forma que para el año 2008, ya en tres importantes ciudades brasileñas se instrumentaron lectores de huellas dactilares para asegurar la identidad de los sufragantes; en las elecciones generales de 2010, ya cuatro millones de electores usaron urnas biométricas con lectura de huella, modalidad que se ha ido generalizando en el país sudamericano, esta cifra de votantes se incrementó para el año 2014, pues entonces fueron más de 23 millones de votantes quienes utilizaron estos dispositivos.

Estados Unidos de Norteamérica. Dadas las características del sistema político administrativo de los Estados Unidos, donde los estados cuentan con leyes y ordenamientos propios que en muchos casos no aplican a toda la Unión americana, se presenta la situación que los estados y condados adoptan dispositivos de voto que no son compartidos de manera general. Este país —al igual que en otros adelantos tecnológicos— cuenta con los antecedentes más remotos de empleo de este tipo de artilugios de votación, así se tiene datado que a partir de 1892 se registró el empleo de una de las primeras máquinas mecánicas de votación, la denominada “Myers Automatic Booth”, la cual utilizaba un sistema fundamentado en el uso de palancas mecánicas, al estilo de registradoras, otorgando a cada candidato una palanca específica que era accionada en el momento de emitir el voto a su favor; en el año de 1930 el uso de estas máquinas se generalizó al menos en las principales ciudades norteamericanas, y para el año de 1960 una proporción cercana a la mitad del electorado llegó a utilizar este tipo de máquinas para emitir su voto. Es interesante consignar que en los Estados Unidos se han utilizado diversos tipos de máquinas de votación, situación entendible si tomamos en cuenta la vocación innovadora de este país en temas de adelantos científicos de toda índole; de esta forma los dispositivos que se han usado incluyen: las mencionadas máquinas de palanca, tarjetas perforadas, papeletas de voto con y sin escaneo óptico y las ya mencionadas máquinas de grabación electrónica directa, conocidas genéricamente como DRE. Para el año de 1996, casi la cuarta parte de los votantes usaron el sistema denominado Marksense en las elecciones presidenciales, mismas que trabajan a partir de dispositivos de escaneo óptico, sólo el 7.7% utilizaron artilugios con el dispositivo DRE. Las boletas en papel prácticamente desaparecieron en las elecciones presidenciales americanas del año 2000, ya que solamente el 1.6% de los electores las emplearon, mientras que el 9.1% usó el registro electrónico directo; el 18.6% las máquinas de palanca; otro 27.3% empleó el dispositivo de lectura óptica y el 34.3% tarjetas perforadas. Cabe destacar que en el Estado de Florida se detectaron problemas con el sistema de tarjetas perforadas en el conteo de votos. Por otro lado, en esta ocasión 200 militares que realizaban tareas fuera del país pudieron emitir su voto vía internet.

En los Estados Unidos también se han aprobado ordenamientos legales que abonan hacia la modernización de las modalidades del voto, así en el año 2002, el Congreso estadounidense aprobó la Ley Hava (Help America Vote Act) que dispuso la mejora de las prácticas electorales en el país, asignando importantes recursos para la sustitución de sistemas considerados atrasados por otros con mejores características de modernidad y seguridad. Para el año 2008, en las elecciones primarias demócratas se permitió que ciudadanos estadounidenses residentes fuera de su territorio, pudieran emitir su sufragio vía internet. En 2012, en las elecciones presidenciales de ese año se presentaron algunos inconvenientes técnicos que provocaron largas filas de votantes en espera, esto en virtud de que el 56% de los votantes utilizaron boletas de papel con o sin sistema de lectura óptica y 39% emplearon las citadas máquinas de votación electrónica (DRE); soldados de seis estados asignados a tareas fuera del país pudieron votar por internet al igual que ciudadanos norteamericanos residentes allende sus fronteras.

Venezuela. En este país se ha empleado el sistema de escaneo óptico; su adopción ha tenido el propósito de abatir las posibilidades de manipuleo o fraude, el sistema se instrumentó básicamente en el periodo que va entre 1998 y 2003, sin embargo, las autoridades de ese país decidieron desechar el uso del sistema por no haber alcanzado, precisamente, los márgenes de seguridad deseados. Esto dio como consecuencia que se cambiara de sistema para adoptarse en el año de 2004 el sistema de pantallas táctiles e impresión de comprobante de voto para depositarse por el elector en una urna. En el año 2012 se reportó que Venezuela había logrado la automatización completa del proceso electoral en las elecciones nacionales, usando la detección biométrica ya mencionada, así como la activación de la urna electrónica hasta la fase del conteo de votos, a partir de la cual se articulaban de manera inmediata las fases subsecuentes de transmisión, totalización y publicación de los resultados. En las elecciones presidenciales del 2013 se reportaron presuntas irregularidades en el sistema de votación electrónica generando un debate público sobre la fiabilidad del sistema.

Filipinas. Este país comenzó instrumentando el voto por internet a ciudadanos filipinos residentes en el extranjero, este esfuerzo se dio en el año 2007; para el año siguiente se realizó una prueba piloto encaminada a probar dispositivos electrónicos a emplearse en la elección del año 2010, estos dispositivos consistieron en máquinas de votación con pantalla táctil y lectores ópticos. En las elecciones legislativas realizadas en el año 2010 se emplearon por vez primera los dispositivos electrónicos de voto, aunque hay que decir que fueron denunciadas diversas irregularidades lo que dio lugar a la integración de una comisión oficial que se encargaría de realizar las pesquisas necesarias sobre el tema. Tres años después, en el 2013, en las elecciones legislativas, se volvió a implementar el mismo sistema empleado en el 2010, sin que se registraran problemas en su desarrollo.

India. Como es sabido, la India tiene un desarrollo tecnológico importante en varios campos; en el tema del voto electrónico ha habido impulso importante por parte de las autoridades electorales del país y una aceptación razonable del electorado. De esta forma, para el año de 1989 se inicia la implementación del voto electrónico en ese país, dando como resultado que para el año 2003, fueran emitidos de manera electrónica el 100% de los votos. La magnitud del esfuerzo en este poblado país se refleja en los siguientes datos: en el año 2004, en las elecciones parlamentarias se utilizaron un millón de máquinas electrónicas donde más de 650 millones de votantes emitieron su sufragio durante tres semanas. Cabe destacar que en 2006 se incorporó como innovación el sistema braille en las máquinas de voto electrónico, sin embargo, cuatro años después, hubo dudas internacionales sobre la fiabilidad del sistema de voto electrónico en la India lo que orilló a explorar otras formas de votación más consistentes. En 2011 se comienza a tomar el voto por internet en una de las provincias de la India; en 2014, en las elecciones generales se instrumenta un nuevo método de fiscalización electoral de su sistema de votación en 8 de los 543 distritos.

Los anteriores son tan sólo algunos ejemplos de países que han desarrollado sistemas de voto electrónico a través de sus distintas variantes, ha habido experiencias exitosas, pero también otras que no lo son tanto. En otras partes del mundo, después de programas piloto y valoraciones exhaustivas el voto electrónico no ha sentado sus reales como práctica electoral cotidiana, hay países que no se han mostrado particularmente partidarios del voto electrónico o bien cuyas experiencias no del todo exitosas han mantenido acotado el tema sin presentar alguna tendencia hacia su adopción generalizada; ejemplo de estos casos lo hallamos por ejemplo en el Reino Unido, en el lustro que va del 2002 al 2007, se llevaron a cabo alrededor de 30 pruebas piloto con sistemas de sufragio electrónico que no alcanzaron a convencer a los ingleses de las bondades de semejante innovación tecnológica, pareciera que entre ellos campea el conservadurismo, al menos en este asunto. Otro caso es el de Holanda, país que se adelantó a muchos otros al legislar, en 1965, acerca del voto electrónico; sin embargo, ya en el tercer milenio, en el año 2006, se pusieron en relieve fallas de seguridad en los sistemas de votación electrónica lo que obligó a que Holanda regresara al voto en papel en el año 2008.

México. Por lo que hace a México los esfuerzos en cuanto al voto electrónico han sido discretos, vale mencionar que en el estado de Coahuila, el más avanzado en la materia, se realizaron algunas pruebas piloto en el año 2005, durante las elecciones para Gobernador, diputados y ayuntamientos. Fue así que en ese año, Coahuila se convirtió en el primer estado mexicano en usar urnas electrónicas con resultados vinculantes para el proceso. Tres años más tarde, en el 2008, se utilizaron 100 urnas electrónicas con pantalla táctil, hasta ahora el Proyecto de Democracia Digital del Estado de Coahuila ha sido uno de los esfuerzos más sólidos para tratar de adoptar la votación electrónica en México.

Se han dado otras experiencias de voto electrónico en la Ciudad de México y en el Estado de Jalisco. Por lo que hace al voto por internet, el Instituto Federal Electoral (actualmente INE), instrumentó por vez primera el voto por internet, para los mexicanos con residencia fuera del país, quienes pudieron votar en las elecciones presidenciales de ese año, sin que los resultados hayan sido relevantes.

Es de destacarse que en el año de 2002, el Instituto Electoral del Estado de México celebró el primer encuentro nacional de informática electoral, con el fin de discutir sobre adelantos tecnológicos recientes en el campo de los procesos electorales. Por su parte, el Instituto Electoral de Baja California, ha contado con el respaldo de su ley electoral particular para avanzar en el análisis y adopción de nuevas tecnologías electorales.

El Estado de San Luis Potosí, en un esfuerzo por generar tecnología propia, comenzó desde principios de la década a desarrollar un prototipo de urna electrónica; el proyecto ha sido revisado y analizado sin que a la fecha se tengan indicios de su adopción de manera generalizada. De igual forma la Ciudad de México ha avanzado en el estudio de opciones de voto electrónico, desde el año 2003 se programó realizar una prueba piloto en los comicios de ese año, utilizando urnas electrónicas de modelo brasileño; más adelante hubo otro esfuerzo, en 2006, cuando el Instituto Electoral del Distrito Federal realizó otra prueba piloto, ahora con prototipos de urna electrónica desarrollados por investigadores mexicanos. En el año 2006 también hubo un esfuerzo destacable de voto electrónico a nivel de prueba piloto en el estado de Jalisco, pero sin efectos vinculantes. En Chiapas también se dio un experimento interesante en el año 2006, con un ejercicio de voto electrónico, con urnas, tampoco con efectos vinculantes.

III. LA PERSPECTIVA

Esta breve recapitulación de algunos esfuerzos realizados en el mundo acerca del voto electrónico, no hacen sino denotar la complejidad del tema. Hay pocos países, tomando en cuenta la totalidad de regímenes democráticos que han adoptado con éxito el tema del voto electrónico en sus diferentes modalidades. Muchos lo han instrumentado y se han encontrado con inconvenientes relativos al tema de la seguridad en el manejo de la información resultante, si bien es cierto que la desconfianza ciudadana en el manejo pulcro de los resultados electorales no es privativa de los ambientes informáticos, también es cierto que por la velocidad en que transitan por la red los argumentos, los escándalos y las agresiones en temporada de comicios, hace que la credibilidad en temas electrónico-electorales avancen a duras penas por el camino de la fragilidad, sobre todo en países que por alguna circunstancia presente o pasada, hayan registrado dudas razonables en los resultados comiciales. Para explicarnos

mejor, partimos del planteamiento que hace Julio Téllez Valdés, cuando sostiene que:

“La implementación del voto electrónico exige tres condiciones:

a) Un nivel adecuado de aceptación social frente a las nuevas tecnologías aplicadas en el ámbito electoral. b) Una factibilidad técnica que colme los requisitos constitucionales y legales en el ejercicio del sufragio público. c) Un atractivo político para los diversos actores en un contexto democrático.”

Desde nuestra perspectiva, el quid del asunto estriba en el primer punto: la aceptación social. Esta a su vez deriva de la percepción que la gente tenga de un determinado producto o servicio y recordemos que, en muchos aspectos de la vida en sociedad, percepción es igual a verdad; bajo este contexto recordemos lo que el mercadólogo Jürgen Klaric sostiene, en cuanto a que “Vivimos en una era digital, una era social, en la que lo colectivo prima sobre lo individual. Es por eso que estudiar lo colectivo es entender al individuo” a partir de esto podemos decir que si existe una percepción social de que el voto electrónico puede facilitar manejos turbios de la información electoral, estaremos frente a un escollo quizá muy difícil de salvar: la desconfianza es difícil de erradicar si es compartida por un colectivo humano; y en este escenario la desconfianza es natural y es alimentada por información o percepciones de la gente que se encuentran en el consciente o inconsciente colectivo, por ejemplo, el hecho de que podemos mandar información, imágenes e incluso dinero en la fracción de segundo que tarda un click en nuestra computadora, hace que la “sabiduría” convencional concluya que si eso se puede hacer hoy en día, cuantimás se puede manipular un montón de votos. Y el ejemplo lo tenemos a la vuelta de la esquina: en los Estados Unidos, punta de lanza del desarrollo tecnológico, sede de los complejos creadores más grandes y formidables de la informática y pretendido “campeón” de la democracia y cabeza del “mundo libre” sufre de una crisis de credibilidad en sus recientes comicios presidenciales: se presume, en voz de sectores influyentes e informados, que Rusia intervino para causar una desestabilización en los comicios que ayudara a dar el triunfo en noviembre pasado a Donald Trump, dirigiendo ciberataques e interfiriendo en el proceso electoral, nada más y nada menos.

Nuestra percepción, para el caso de México es que las condiciones actuales no permitirían que la gran mayoría de los electores aceptaran los resultados derivados de una votación electrónica extensiva en cualquiera de los comicios venideros. Hemos tenido dolorosas experiencias de protestas originadas por un contexto en que un grupo político no acepta los resultados comiciales, situación que se ha generado en muchos casos por intereses políticos más que por evidencias irrefutables, sin embargo, el resultado es el mismo, la desconfianza que permea en la sociedad. Con esto no queremos decir que nos cerramos al avance de la tecnología en el ámbito electoral, por supuesto que son bienvenidas todas las innovaciones que abonan en favor de la democracia, del gasto racional de los recursos y de la armonía entre todos los mexicanos; tenemos la esperanza

que poco a poco nuestro país irá incursionando en mejores escenarios, hoy en día los mexicanos desconfían incluso del uso de dispositivos bancarios en línea: la Asociación Mexicana de Internet, en un estudio realizado en 2015 obtuvo resultados acerca de las razones que tienen los mexicanos para no almacenar información de sus tarjetas de crédito o débito en las tiendas online: el 77% dijo que eran “Preocupaciones por la seguridad”. Tenemos que avanzar en la confianza en nuevas tecnologías en todos los ámbitos de nuestra vida, pero como dice el viejo adagio: la confianza se gana. Ojalá en un futuro próximo tengamos mayor confianza, como colectividad, en el voto electrónico y demás avances de la modernidad en la materia.

IV. BIBLIOGRAFÍA

MARTÍNEZ SILVA, Mario, SALCEDO AQUINO, Roberto, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1a. ed., México, 1999, p. xvii.

Ibid, p. 672.

Véase: *Ibid*, p. 40.

HAMMERSLEY, Ben, *64 Cosas que debes saber sobre la era digital*, Editorial Oceano, México, 2012, p. 167.

<http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticiaprint&Article=770>

Véase: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernota&Article=770&c=9>

Véase: TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *Temas Selectos de Derecho Electoral, Voto Electrónico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TELLEZ VALDÉS, Julio, *Temas selectos de derecho electoral*. En: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/14_voto.pdf

Véase la página electrónica: http://www.euskadi.eus/botoelek/otros_paises/ve_mundo_impl_c.htm

Véase la página electrónica: <http://www.lavanguardia.com/politica/elecciones/20151218/30898019330/voto-electronico-20d-elecciones.html>

TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *Ibid*.

JÜRGEN, Klaric, *Estamos Ciegos*, BiiA International Publishing, 1a. ed., Lima, Perú, 2015, p. 61.

<http://www.roastbrief.com.mx/2015/06/amipci-presenta-su-estudio-de-comercio-electronico-en-mexico-2015/15>

**Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

LA EQUIDAD DE GÉNERO

LÍMITES DEMOCRÁTICOS DE UNA TRAYECTORIA IDEOLÓGICA, CONSTITUCIONAL, CONVENCIONAL, LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL, EN MATERIA ELECTORAL

Sadot Sánchez Carreño¹

El desarrollo gradual de la igualdad de condiciones es, pues, un hecho providencial, y tiene las siguientes características: es universal, durable, escapa a la potestad humana y todos los acontecimientos, como todos los hombres, sirven para su desarrollo.

ALEXIS DE TOCQUEVILLE,
La Democracia en América.

I. INTRODUCCIÓN

La equidad o igualdad de género recientemente introducida como principio constitucional puede ser estudiada desde diferentes perspectivas. Por razón natural, escojo la perspectiva jurídica para abordar el tema pues la igualdad de derechos está necesariamente asociada a otros conceptos jurídicos con los cuales se interrelaciona, como son los conceptos de Estado, nacionalidad, personalidad, ciudadanía o capacidad, pero también los de democracia, igualdad o justicia.

Ciertamente hay una concepción ideológica previa para dar contenido a dichos conceptos que, en el caso que nos ocupa, podrían arrancar de los pensadores más ilustres de la Grecia clásica, por ejemplo, Platón y Aristóteles. Al efecto, Margarita Dalton² recuerda lo siguiente:

¹ Director General del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Diputado Local, Diputado Federal y Senador de la República por el Estado de Oaxaca en diferentes Legislaturas.

² *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentes municipales en Oaxaca*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, CIESAS, pp. 46-47.

El papel que desempeñan la familia y la mujer en la sociedad en el ámbito privado y en el público fue tratado por los filósofos griegos Platón y Aristóteles; al escribir sobre el Estado y la política en *La República* (Platón) y *La Política* (Aristóteles) señalan cuál debía ser la participación de la mujer en esa organización. Platón tuvo conciencia de las contradicciones lógicas y políticas de la democracia si se excluía a la mujer, según señala sobre la desigualdad de género en el libro V de *La República*, e intentó por ello que en su mundo ideal esta relación se manifestara de forma diferente: “Porque las mujeres son iguales que los hombres pero más débiles”. Aristóteles, por el contrario, considera la organización de la sociedad como un hecho natural. Habla de las diferencias entre los sexos y las explica por razones biológicas. Establece una jerarquía basada en el supuesto de que la razón en la mujer es incompleta (Dalton 1996).

La autora en cita señala igualmente que durante tres siglos la Inquisición sancionó a más de 750,000 mujeres “acusadas de brujería, hechicería o pactos con el demonio simplemente porque conocían de medicamentos naturales, curaban a las personas, ayudaban a parir y eran reconocidas porque tenían poder”.³ De esta manera y mediante la cita de otros numerosos autores europeos, Margarita Dalton vuelve los ojos a la historia para describir el desarrollo de las ideas patriarcales respecto de la situación de la mujer, sus obligaciones y derechos; concepción de la situación de la mujer que llegará a México durante la Conquista española y su posterior colonización.

Uno de esos pensadores europeos fue Condorcet (1743-1794), quien sostuvo durante la época de la Revolución Francesa que el Estado debía garantizar la igualdad de derechos para los ciudadanos, incluidos por igual hombres y mujeres. En esa misma época, Marie Gouze (1748-1793), cuyo seudónimo era Olympe de Gouges, redactó su *Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana*, exigiendo igualdad de derechos para mujeres y hombres. Para lo cual copió casi textualmente la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*: “la mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común”.⁴

Federico Engels (1820-1895), en su libro *La familia, la propiedad privada y el Estado* se refiere a la situación de la mujer dentro de la familia donde no es considerada como un ser social independiente. Carlos Marx, en *El Capital*, se refiere a la explotación que sufrían las mujeres en las fábricas. Marx y Engels, en el *Manifiesto Comunista* también señalaron lo que consideraban debía ser la posición de la mujer. Dalton concluye que “Estos pensadores y muchos otros socialistas favorecieron las demandas femeninas, pero no las consideraban prioritarias o paralelas a la lucha de la clase trabajadora”.⁵

³ DALTON, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁴ *Ibidem*, p. 57.

⁵ *Ibidem*, p. 61.

Como puede empezar a apreciarse, la situación de la mujer en la sociedad y en la familia, por cuanto a sus derechos y obligaciones, responden a una ideología que se construye en función de las condiciones reales del funcionamiento de la sociedad en cada etapa de su desarrollo. El andamiaje jurídico que vuelve vinculante dicha concepción ideológica y constructo social conoce su propia evolución en la que se interrelaciona e influye o contribuye a modificar sus circunstancias sociales.

Pero es necesario advertir que la distinción entre sexo y género nos ofrece categorías indispensables para el análisis, “entendiendo por sexo la situación biológica y por género la situación social”.⁶

El caso es que formalmente declarada o implícitamente supuesta la igualdad entre el hombre y la mujer en las constituciones occidentales, incluso de las democracias avanzadas del siglo XX, lo cierto es que el derecho activo y pasivo de voto de la mujer no empezó a ser reconocido sino hasta bien entrado el siglo anterior. Incluso, los criterios de las cortes internacionales sobre los temas que adelante voy a explorar son todavía recientes, incluso en países europeos.⁷

II. ANTECEDENTES

Desde luego que la regulación jurídica de los derechos de la mujer corresponde al marco más amplio del estudio de los derechos fundamentales, los cuales pueden ser analizados desde distintos enfoques, sea desde el de la dogmática jurídica según estén regulados en un determinado ordenamiento jurídico; sea desde la perspectiva de la teoría de la justicia o de la filosofía política; o bien desde el enfoque de la teoría del derecho para comprender qué son los derechos fundamentales a efecto de ofrecer respuestas aplicables a todos los ordenamientos jurídicos.⁸

Los derechos fundamentales tienen como misión principal proteger los bienes más esenciales de todo ser humano. Los derechos fundamentales son llamados bienes básicos porque son aquellos que nos hacen moralmente autónomos, esto es, son bienes que nos hacen personas de verdad y no solo seres que nacen, se alimentan, se pueden reproducir y mueren.⁹

La titularidad de los derechos fundamentales está relacionada con la capacidad jurídica abstracta, esto es, que la adquisición de la personalidad se identifica con la capacidad para ser titular de derechos que son inviolables y están reconocidos en el ordenamiento constitucional. Pero la efectiva atribución cons-

⁶ *Ibidem*, pp. 81-82.

⁷ Cfr. REY MARTÍNEZ, Fernando, *Discriminación por razón de género y sistema electoral en Europa y España*, TEPJF.

⁸ Cfr. CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, p. 33.

⁹ Cfr. Voz: Derechos fundamentales (titularidad), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, t. I, A-F, p. 550.

titucional, directa o indirecta, puede estar condicionada por ciertos requisitos personales. En las democracias constitucionales contemporáneas, la titularidad de los derechos fundamentales solo puede estar condicionada por la nacionalidad.¹⁰ Pero desde luego que esto no siempre ha sido así.

Señala Ignacio Galindo Garfias, en su comentario al artículo 34 constitucional,¹¹ que:

Sólo el *cives* romano (el ciudadano) gozaba del *jus fugragii* y del *jus honorum* que le permitían tomar parte en el gobierno de la ciudad de Roma y más tarde, en la administración del Imperio. El *status civitatis* correspondía a los varones romanos que gozaban de plena capacidad.... Tanto en la antigua Grecia, como en la República Romana y aún durante el Imperio durante varios siglos, las ciudades de la antigua Hélade que antecedieron a la organización de la República y del estado Romano, se constituyeron y se desarrollaron sobre la base del concepto de ciudadanía. Eran ciudadanos los que pertenecían a cada una de las ciudades asentadas en la península helénica (*la polis*) y posteriormente en Roma (*civitas*).

En México, el derecho de votar y ser votado es uno de los derechos político-electorales, derechos fundamentales derivados de la ciudadanía, que fueron reconocidos a todos los mexicanos mayores de edad según los ordenamientos constitucionales sucesivos —en el siglo XIX se llegó a señalar en uno de ellos un ingreso o saber leer y escribir—. Pero la ambigüedad gramatical ocultó una discriminación social a las mujeres, como sucedió en todos los ordenamientos constitucionales, incluida la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, producto de la Ilustración y de la Revolución Francesa.

En México, las luchas por la igualdad jurídica y social de hombres y mujeres estuvieron postergadas por otras luchas: las de independencia nacional y la revolucionaria de 1910 contra el gobierno unipersonal y autoritario. Después vino la reconstrucción de la economía nacional y el empoderamiento de la clase política revolucionaria.

El afianzamiento del poder por un partido político surgido de la Revolución abrió posibilidades para que fructificaran las reivindicaciones de las mujeres mexicanas, una vez reconocida su participación tanto en la lucha revolucionaria como en las tareas productivas y en la enseñanza educativa durante el periodo de despegue económico. Es así como durante el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho se reforma el artículo 115 constitucional¹² para establecer que en las elecciones municipales las mujeres tenían derecho a votar y ser votadas. Pero fue hasta la reforma al artículo 34 constitucional en 1953,¹³ durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, cuando se

¹⁰ SILVA MEZA, SILVA GARCÍA, *Derechos Fundamentales*, pp. 55-56.

¹¹ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, t. V, artículos 28-36, p.

¹² *Diario Oficial de la Federación* de 12 de febrero de 1947.

¹³ DOF de 17 de octubre de 1953.

extiende y precisa la calidad de ciudadanía mexicana tanto a hombres como a mujeres.

Sin embargo, como lo veremos en seguida, el derecho activo y pasivo de voto para las mujeres mexicanas fue apenas el inicio de una nueva etapa en su lucha por el reconocimiento pleno de sus derechos en todos los ámbitos de la vida social y política en particular. La igualdad de género en el ejercicio de los derechos políticos incluye además del derecho al sufragio, el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, el acceso a la función pública, la garantía de permanencia en el cargo, al igual que el ejercicio de todas las facultades inherentes al puesto.¹⁴ Me referiré ahora a estos aspectos.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS

La lucha por las reivindicaciones de las mujeres para ampliar y hacer efectivo del disfrute de sus derechos, como ya lo apunté previamente, no se ha dado de manera aislada, ha estado necesariamente vinculada a otros procesos sociales y de reforma constitucional y legislativa. Pero lo que me importa ahora analizar es el contexto de reformas constitucionales para ubicar en él el tema que nos ocupa.

En la investigación coordinada por Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés titulada *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico*,¹⁵ señalan que la Constitución ha sido reformada de manera importante en las siguientes materias:

- Control de la constitucionalidad de las leyes
- Autonomía de gobierno y administración de los municipios
- Sistema electoral y representativo (federal y local)
- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas
- Propiedad y justicia agrarias
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Sistema de justicia penal y seguridad pública
- Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas
- Independencia, gobierno y carrera judiciales
- Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistema de planeación democrática
- Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado.

¹⁴ Cfr. BUSTILLO MARÍN, Roselia, “Igualdad de género y justicia electoral”, publicado en: *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, p. 330.

¹⁵ Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, IJ, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, p. 13.

Como me propongo demostrarlo más adelante, la expansión de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas, así como el notable incremento de su participación política en cargos de elección popular, particularmente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión durante las dos últimas legislaturas, ha sido posible gracias a un círculo virtuoso construido a partir de las reformas constitucionales en diversas materias, pero particularmente en tres de las reformas mencionadas por los autores en cita: derechos fundamentales, control de la constitucionalidad de las leyes y sistema electoral y representativo, así como en los criterios jurisprudenciales sostenidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos, permitió una expansión de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y derivados no solo del texto constitucional sino también de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, o en cualquier materia pero que ésta incluya disposiciones relativas a los derechos humanos, suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, con lo que expresamente se convierten de derecho internacional en derecho interno.

Como todos sabemos y la doctrina jurídica se ha encargado de valorizarlo y difundirlo, el artículo primero constitucional reformado en la fecha señalada, dio nacimiento a un bloque de constitucionalidad integrado por los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los contenidos en los instrumentos internacionales ya mencionados. Otro sector de la doctrina, y la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han referido a dicho bloque de constitucionalidad como nuevos parámetros de regularidad constitucional.

En cualquier hipótesis, la expansión de los derechos se ha dado no solo mediante las disposiciones convencionales mencionadas, sino también a través de la jurisprudencia nacional y la jurisprudencia interamericana emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyos criterios son obligatorios para todos los jueces nacionales mexicanos según criterio expreso de la SCJN establecido en la contradicción de tesis 293/2011, correspondiente a la Décima Época de la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Cabe reconocer que dicha expansión de derechos viene de atrás, pues desde la Novena Época de la jurisprudencia de la SCJN se establecieron los siguientes criterios:

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. EL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 218 DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS NO VIOLA ESOS PRINCIPIOS AL SEÑALAR QUE EN EL REGISTRO DE CANDIDATOS A DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, UNA CANDIDATURA DE CADA TRES FÓRMULAS SERÁ DE GÉNERO DISTINTO.¹⁶

¹⁶ Novena Época, Registro: 165247, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: SJF, XXXI, Febrero de 2010, Materia(s): Constitucional, Tesis: P/J. 14/20210, Página: 2320).

ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.¹⁷

Desde luego que el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación es consecuencia de las reformas ya mencionadas en materia de control de la constitucionalidad de las leyes, toda vez que en su momento la creación de nuevos procedimientos e instituciones ha ampliado su intervención en la definición de criterios jurídicos y en la impartición de la justicia constitucional. Me refiero desde luego a la acción de inconstitucionalidad, creada en 1994 y ampliada a la materia electoral en 1996, a la regulación de la controversia constitucional proveniente de la Constitución de 1857, así como a los medios de impugnación en materia electoral que, a partir de las reformas constitucionales de 2007,¹⁸ quedaron expresamente señalados como medios de control de la constitucionalidad en materia electoral.

Las reformas del sistema electoral y representativo, por su parte, han fortalecido la pluralidad del sistema político y del sistema de gobierno, con la consecuencia de que las nuevas propuestas surgidas de los actores políticos emergentes enriquezcan las contribuciones para la gobernabilidad del país.

Ciertamente, ninguna de dichas reformas constitucionales se ha planteado expresamente la reivindicación y ampliación de los derechos de las mujeres mexicanas, pero han tenido un efecto indirecto a favor de tales propósitos que no pueden dejar de ser resaltado.

De manera directa, la reforma constitucional de 1974¹⁹ al artículo 4o. constitucional, elevó a este rango la igualdad ante la ley del varón y la mujer, estableciéndose asimismo el derecho de toda persona para decidir el número y espaciamiento de sus hijos.

En virtud de la reforma de 2014²⁰ al artículo 41 de la CPEUM, en su fracción I, párrafo segundo, respecto de los fines de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática se adicionó el principio siguiente: “así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales”. Más adelante veremos cómo en virtud del círculo virtuoso entre legislación y jurisprudencia al que ya me he referido, este principio constitucional ha sido potenciado.

¹⁷ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXII, Octubre de 2005. Tesis: P/J. 123/2005. Página: 1874).

¹⁸ *DOF* de 27 de septiembre y de 13 de noviembre de 2007.

¹⁹ *DOF* de 31 de diciembre de 1974.

²⁰ *DOF* de 31 de enero de 2014.

Cabe agregar que el artículo 1o., párrafo quinto,²¹ de la Constitución Federal prohíbe toda discriminación motivada, entre otras cuestiones, por razones de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos o libertades de las personas.

IV. EL DERECHO CONVENCIONAL

Hasta hace algunos años, en las escuelas y facultades de derecho la enseñanza del derecho internacional se limitaba, y en ocasiones se limita aún, a la distinción entre derecho internacional privado y derecho internacional público. Se entiende por aquel “el conjunto de reglas aplicables a los individuos en sus relaciones internacionales”,²² y por este “el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estados y organizaciones internacionales”.²³ Esta división tradicional del derecho internacional, después de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos —aunque sin duda desde antes—, tiene que ser ampliada y precisada en virtud de la existencia de cortes internacionales que revisan en última instancia las resoluciones de las cortes nacionales que aplican e interpretan las disposiciones de los instrumentos internacionales suscritos por los países como entidades soberanas.

En consecuencia, podríamos adelantar el concepto de *derecho convencional* que, por cierto, no es definido como una voz particular en el tratado más actualizado sobre la materia que en nuestro país es el *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*.²⁴ Propongo entonces que *Derecho Convencional* es el conjunto de disposiciones en materia de derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales suscritos por México y ratificados por el Senado de la República, por lo que se convierte en derecho interno, sujetos al control de constitucionalidad por el Poder Judicial de la Federación y de convencionalidad por alguna corte internacional. Previamente me he referido al caso específico de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y al bloque de constitucionalidad del que forman parte en nuestro país desde la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, por lo que justifico mi propuesta conceptual aportando elementos para no confundir este concepto con una derivación de carácter civil contractual.

²¹ El texto vigente del artículo 1o. es resultado de la reforma constitucional publicada en el *DOF* de 10 de junio de 2011, pero el párrafo relativo a la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, por género, edad, capacidades diferentes, condición social, de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, es consecuencia de la reforma publicada en el *DOF* de 14 de agosto de 2001.

²² *Diccionario Jurídico Mexicano*, D-H, p. 998.

²³ *Op. cit.*, p. 1000.

²⁴ FERRER MACGREGOR, Eduardo *et al* (coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, t. I y II, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, IJ-UNAM, México, 2014.

Es por ello que otro elemento que ha interactuado en favor de las reivindicaciones de la equidad de género se encuentra en el conjunto de instrumentos internacionales suscritos por México en materia de derechos humanos a los que ya me he referido, que es conveniente precisar para distinguir el tránsito entre del concepto de igualdad jurídica que pone en relieve que el sexo o el género es irrelevante para la justificación de algún tratamiento diferenciado, al de igualdad de oportunidades que atiende aspectos materiales de la igualdad.

En el Sistema Universal de los Derechos Humanos se tienen los siguientes instrumentos internacionales que, como ya lo he señalado, son disposiciones obligatorias de derecho interno:

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS²⁵

Artículo 2

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*²⁶ (y sus protocolos facultativos):

Artículo 26.—Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER²⁷

Artículo 1.—A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades

²⁵ Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

²⁶ Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981. Publicación: *DOF* 20 de mayo de 1981. F. de E.: *DOF* 22 de junio de 1981.

²⁷ Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (I). Vinculación de México: 23 de marzo de 1981. Publicación: *DOF* 12 de mayo de 1981. F. de E.: *DOF* 18 de junio de 1981.

fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 7.—Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER²⁸

Artículo I. Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

En el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, se cuenta con los siguientes instrumentos protectores de los derechos de la mujer, no obstante la ambigüedad gramatical que se aprecia de inmediato:

DECLARACIÓN AMERICANA DE DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE²⁹

Derecho de igualdad ante la ley

Art. II.—Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS³⁰

(Pacto de San José)

Artículo 24.—Igualdad ante la ley

²⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 640 (VII), de 20 de diciembre de 1952 y entró en vigor el 7 de julio de 1954.

²⁹ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

³⁰ Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981. Publicación: *DOF* 7 de mayo de 1981.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR
Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES
(Convención Belém do Pará)³¹

Artículo 5.—Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Artículo 7.—Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación,

b) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

c) Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

d) Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresora abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad,

e) Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f) Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

g) Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y

h) Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

A partir de estos instrumentos que el juez nacional está obligado a aplicar e interpretar, se deduce que la implementación de acciones positivas encaminadas

³¹ Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Vinculación de México: 12 de noviembre de 1998. DOF 19 de enero de 1999.

a asegurar una paridad de género en la postulación de candidaturas a cualquier cargo de elección popular, privilegia el principio de no discriminación de la mujer, al potencializar su derecho humano a ser elegida y ejercer cargos públicos, en un plano de igualdad de oportunidades frente a los hombres.

De esta forma, de la interpretación de la normatividad en examen, se advierte en las resoluciones jurisdiccionales electorales nacionales una progresividad para hacer viable la paridad, lo cual replica para ambos géneros, y con ello se tiende a la igualdad, esta no sólo en un plano meramente formal sino material en la medida en que hace viable el efectivo acceso a los cargos públicos, de elección popular o no, en igualdad de condiciones.

V. LA LEGISLACIÓN

La legislación nacional protectora de los derechos de la mujer, además de las disposiciones constitucionales previamente señaladas, se materializa en los siguientes ordenamientos:

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN³²

Artículo 2.—Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES³³

Artículo 1.—La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que oriente a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra la discriminación basada en el sexo. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

³² *DOF* de 11 de junio de 2003. Última reforma publicada: *DOF* de 1 de diciembre de 2016. El párrafo segundo del artículo 3 reformado apenas en diciembre de 2016, establece: “En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal, se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas a que se refiere el Capítulo IV de esta Ley”.

³³ *DOF* de 2 de agosto de 2006. Última reforma publicada: *DOF* de 24 de marzo de 2016. El Capítulo Tercero de esta Ley regula las acciones para la participación y representación política equilibrada de las mujeres y los hombres.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES³⁴

Artículo 4

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y **la equidad entre hombres y mujeres** para tener acceso a cargos de elección popular.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES³⁵

Artículo 7

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y **la paridad entre hombres y mujeres** para tener acceso a cargos de elección popular.

VI. LA JURISPRUDENCIA NACIONAL

En principio, la jurisprudencia aplicable a la materia electoral incluye la emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y la emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Desde luego que igualmente es aplicable a la materia electoral los criterios sustentados por el Máximo Tribunal de la República en otras materias aunque no sean necesariamente la electoral, pero que por su contenido sean aplicables a esta. Por ejemplo, es el caso de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del contenido y alcance del interés legítimo para efectos de la procedencia el juicio de amparo (interpretación del artículo 107, fracción I, de la CPEUM) (contradicción de tesis 111/2013), que como veremos más adelante se encuentra en el fundamento de las consideraciones formuladas por el TEPJF al resolver uno de los asuntos y fijar los criterios que veremos más adelante.

Respecto de la interpretación del artículo 4o. constitucional, en su párrafo primero, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido como una de las manifestaciones concretas de una democracia justa la igualdad formal y material entre hombres y mujeres, cuya finalidad aspira a erradicar la desigualdad histórica que estas últimas han padecido mediante la creación de leyes, políticas públicas e incluso decisiones judiciales³⁶ con perspectivas de igualdad de género, que fomenten y hagan efectivo el ejercicio de los

³⁴ *DOF* de 14 de enero de 2008.

³⁵ *DOF* de 23 de mayo de 2014.

³⁶ A partir de 2016, el Comité Interinstitucional de Igualdad de Género del Poder Judicial de la Federación, a través de la Unidad General de la Igualdad de Género, entre otras actividades promueve la institucionalización de la perspectiva de género en las labores jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

derechos humanos que tienen a su favor. Me refiero a las tesis 1a. XLI/2014 y 1a. CLXXVI/2012, cuyos rubros son: DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, Y DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Las resoluciones y criterios sobre equidad de género que, con perspectiva de género, ha emitido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son clasificados por Bustillo Marín³⁷ considerando, de una parte, los tres mecanismos o acciones afirmativas³⁸ utilizados para asegurar la equidad de género: la cuota,³⁹ la paridad⁴⁰ y la alternancia, así como por otra parte las reivindicaciones frente a los diferentes actores impugnados: los intrapartidarios (integración de dirigencias y de candidaturas); elecciones para la integración de las autoridades electorales (federales y estatales); actos de la autoridad electoral administrativa (federal y estatal) al momento del registro de candidaturas. Esto permite dar seguimiento a la evolución jurisprudencial en la aplicación de los principios y procedimientos respectivos.

Respecto de las cuotas de género, la Jurisprudencia 16/2012 del TEPJF estableció:

CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.

Respecto de la alternancia, en la sentencia SUP-JDC-461/2009 el TEPJF determinó la forma de aplicar la regla de alternancia de géneros, prevista en el artículo 220, párrafo 1, del código electoral federal entonces vigente: “la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre o viceversa, hasta agotar las cinco candidaturas del segmento, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respec-

³⁷ *Op. cit.*, p. 335.

³⁸ Las acciones afirmativas en materia político electoral establecidas a favor del género que se encuentra en minoría, se conciben en el sistema jurídico como una herramienta encaminada a garantizar la igualdad en el acceso a los cargos de elección popular, razón por la cual constituyen un elemento esencial del sistema democrático.

³⁹ Cuota de género, modalidad a través de la cual se busca promover y garantizar la igualdad de oportunidades, procurándose la paridad de género. Dichas acciones constituyen un trato diferenciado que tiene por objeto que los miembros de un grupo específico, insuficientemente representados, alcancen en la realidad un nivel de participación más alto, con el propósito de generar condiciones de igualdad.

⁴⁰ La implementación de acciones positivas encaminadas a asegurar una paridad de género en la postulación de candidaturas a cualquier cargo de elección popular, privilegia el principio de no discriminación de la mujer, al potencializar su derecho humano a ser elegida y ejercer cargos públicos, en un plano de igualdad de oportunidades frente a los hombres.

tivo”. Esta forma de interpretar la alternancia quedó consignada en la Tesis XVI/2009:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

Respecto de la rotación, alternancia y equidad de género en la integración de los órganos electorales, en la sentencia SUP-JDC-28/2010 dictada con motivo de la impugnación de la designación del magistrado presidente de un tribunal electoral local, ante el alegato de la actora de la violación al derecho de turno para ocupar dicho cargo que ya habían ocupado sus dos compañeros varones, el TEPJF que se debían seguir los criterios de votación, rotación y principios de equidad y alternancia de género, por lo que debería ocupar el cargo la actora. En consecuencia y en lo sucesivo, tales designaciones deberían hacerse de conformidad con los principios de temporalidad de los cargos públicos, rotatividad del cargo, participación de las personas y alternancia de género.

En la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-85/2015, la Sala Superior del TEPJF estableció los siguientes criterios respecto del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en materia político electoral, conforme a estándares internacionales:

- Las condiciones generales de igualdad “*están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación*”.⁴¹
- En relación al acceso a los cargos de elección popular se ha considerado que “*la participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello*”.⁴²
- El derecho en cuestión no se circunscribe a determinados cargos o niveles de gobierno, sino que se ha consagrado en relación a “*todos los planos gubernamentales*” y “*para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional*”.⁴³
- En consecuencia, el alcance de este derecho implica que debe observarse en relación a todos los cargos de elección popular en los ámbitos federal y local.⁴⁴

⁴¹ Sustentó este criterio en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 200.

⁴² *Idem*, párr. 199.

⁴³ La sentencia del TEPJF invoca al efecto: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 —décimo tercera sesión, 2004, artículo 4 párrafo 1—, Medidas especiales de carácter temporal, párr. 8.

⁴⁴ Sentencia en cita, p. 29.

- Es preciso que (se) generen las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁴⁵
- También se exige que adopten las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.⁴⁶
- Asimismo, “el Estado Parte no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria”.⁴⁷ En efecto, el Estado debe implementar medidas especiales de carácter temporal —también denominadas acciones afirmativas—, a fin de acelerar la igualdad de *facto* entre mujeres y hombres.⁴⁸
- Por otra parte, la consideración de esas medidas debe establecerse para que la mujer pueda “ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”.⁴⁹
- También, los gobiernos deben adoptar medidas, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres”.⁵⁰

Asimismo, en la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-90/2015 y SUP-REC-91/2015, ACUMULADOS, la Sala Superior admitió el *amicus curiae* suscrito por la Representante acreditada en México de ONU Mujeres, al considerar aplicable al respecto la jurisprudencia *AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELA-*

⁴⁵ La sentencia en estudio invoca: CorteIDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145.

⁴⁶ Sustenta este criterio en el Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 27, párr. 201.

⁴⁷ Afirmación sustentada en: Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 28. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres (artículo 3), 29 de marzo de 2000.HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. II), párr. 3.

⁴⁸ Según lo establecido por: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general No. 25 —décimo tercera sesión, 2004, artículo 4, párrafo 1—, Medidas especiales de carácter temporal, párr. 14.

⁴⁹ Artículo 7, inciso b), de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁵⁰ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Artículo 190. Medidas que deben adoptar los gobiernos:

[...]

b) Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres [...].

CIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.⁵¹ Ahora bien, respecto del criterio de aplicación de la paridad y alternancia de género de registro, entre otras, de las planillas de candidatos para integrar los ayuntamientos de una entidad federativa, sostuvo las siguientes consideraciones:⁵²

- Respecto del interés legítimo para promover una acción procesal electoral en situaciones concretas o excepcionales que guarden características diferentes a las generales en que pueden encontrarse los gobernados frente al orden jurídico, la Sala Superior consideró que para determinar si existe o no un interés legítimo en favor de los promoventes, se “exige como requisito mínimo, que el particular resienta un perjuicio real y actual en sus derechos, aun cuando la norma no le confiera un derecho subjetivo o la potestad para reclamarlo directamente”... “ampliándose con ello el derecho de acceso a la justicia, en aras de proteger en mayor medida los derechos sustantivos de la ciudadanía y los principios constitucionales sobre los que descansa nuestro ordenamiento”.
- En la especie, la autoridad pasó por alto que si bien las entonces actoras no manifestaron estar situadas como destinatarias directas del acuerdo impugnado, sí alegaron una afectación al principio de certeza respecto de la forma en que debía establecerse el principio de paridad de género en el registro e candidaturas municipales y, en consecuencia, de cómo se dotaría de eficacia a las disposiciones constitucionales y legales en la instauración de las **medidas a favor de las mujeres**, específicamente por cuanto hace a la omisión de asegurar la paridad de género horizontal en el registro de las candidaturas a presidencias municipales que presenten los partidos políticos para el proceso electoral en una entidad.
- Respecto de la naturaleza y alcance constitucional, convencional y legal del principio de paridad, la Sala Superior del TEPJF consideró que la paridad de género en la integración de los órganos de representación popular —a diferencia de las cuotas de género— constituye una norma con doble naturaleza como regla y principio, de carácter general y permanente cuyo objetivo es garantizar la representación de la pluralidad de la sociedad mexicana en todos los niveles y órdenes de gobierno; esto es, no se trata de una medida provisional como son las “cuotas” donde se garantizan mínimos de participación a grupos que históricamente han sido objeto de discriminación, sino que, por el contrario, se trata de una medida de configuración permanente en la integración de los órganos de gobierno que emergen de una elección democrática, y que se traduce en hacer efectiva la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres y de acceso al poder público.

⁵¹ Jurisprudencia 17/2014, aprobada por unanimidad de cinco votos y declarada obligatoria el veinticuatro de septiembre de dos mil catorce.

⁵² P. 25 y siguientes de la sentencia en comentario.

En el voto particular formulado por la magistrada María del Carmen Alán Figuroa y el magistrado Manuel González Oropeza, sostuvieron, por su parte, respecto de la igualdad horizontal debatida para hacer efectivo el principio constitucional de paridad de género, sostuvieron:

Para respetar el mandato constitucional de la paridad, incluso en esta etapa del proceso electoral, los partidos políticos hubieran podido **reordenar las planillas que ya tenían registradas** —moviendo a quienes tenían contempladas como regidoras o síndicas— o bien hacer las **incorporaciones necesarias** para que el 50% de sus candidaturas a presidencias municipales estuviera encabezada por mujeres.

Además de lo expuesto, concluyo esta contribución señalando que de manera natural la reforma constitucional de 2014 nos lleva al desarrollo jurisprudencial del principio de paridad de género en los términos siguientes:

Jurisprudencia 6/2015

PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.—La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por el principio pro persona, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lleva a considerar que la inclusión del postulado de paridad en el artículo 41 de la norma fundamental, tratándose de candidaturas a legisladores federales y locales, se enmarca en el contexto que delinear los numerales 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; esquema normativo que conforma el orden jurídico nacional y que pone de manifiesto que la postulación paritaria de candidaturas está encaminada a generar de manera efectiva el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros, en auténticas condiciones de igualdad. En ese sentido, el principio de paridad emerge como un parámetro de validez que dimana del mandato constitucional y convencional de establecer normas para garantizar el registro de candidaturas acordes con tal principio, así como medidas de todo tipo para su efectivo cumplimiento, por lo que debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales como municipales, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

Quinta Época:

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 24, 25 y 26.

A diferencia de lo sostenido por Tocqueville, el desarrollo gradual de la igualdad de condiciones *no* es, pues, un hecho providencial. Ciertamente, tiene

las siguientes características: es universal, durable, pero *tampoco* escapa a la potestad humana y, efectivamente, todos los acontecimientos, como todos los hombres, sirven para su desarrollo.

Una vez asumido el principio de paridad en el texto constitucional, podría pensarse que desde el punto de vista jurídico se ha llegado a un límite; pero como lo muestra el desarrollo jurisprudencial expuesto, es claro que los límites jurídicos de este nuevo principio en la Constitución Mexicana están abiertos a todas las situaciones que el sistema representativo y la práctica política cotidianas puedan ofrecer a los juzgadores electorales.

VII. FUENTES

- AGUILAR RIVERA, José Antonio, *Igualdad democrática y medidas afirmativas ¿equidad y cuotas?*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 10, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011.
- BUSTILLOS MARÍN, Roselia, GILAS, Karolina Monika, *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tirant lo Blanch, Monografías, México 2014.
- CARBONELL, *Los derechos fundamentales en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2004.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016*, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del *Diario Oficial de la Federación*.
- DALTON, Margarita, *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentes municipales en Oaxaca*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, CIESAS, México 2012.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, t. V, artículos 28-36, 4a. ed., México 1994.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 6a. ed., México 1993.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, CARBONELL, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos. Textos, Prontuario y Bibliografía*, Editorial Porrúa, México 2012.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, MARTÍNEZ RAMÍREZ, Fabiola, FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A. (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tt. I y II, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, IIJ-UNAM, México 2014.
- REY MARTÍNEZ, Fernando, *Discriminación por razón de género y sistema electoral en Europa y España*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas selectos de Derecho Electoral, Número 9, 1a. ed., 2009, Primera reimpresión 2011, México.
- SILVA MEZA, Juan, SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos Fundamentales*, Prólogo Luigi Ferrajoli, Editorial Porrúa, 2a. ed., México 2013.

Páginas Web

Cámara de Diputados
Suprema Corte de Justicia de la Nación
Diario Oficial de la Federación
Orden Jurídico Nacional

**Academia de Gobierno
y Derecho Parlamentario**

LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO

Miguel Ángel Garita Arce¹

I. INTRODUCCIÓN

En los regímenes democráticos, el Poder Legislativo constituye uno de los pilares en los que se sustenta el Estado de Derecho y en los países que experimentan procesos de transición y consolidación democrática,² como México, es además el garante fundamental no sólo de la vigencia de las leyes e instituciones sino también de la estabilidad y gobernabilidad democrática.

Los estudiosos de la ciencia política y del derecho se han dedicado a estudiar la actual composición y estructura de gobierno en el país, coincidiendo en que el Poder Legislativo mexicano ha sido partícipe en una serie de reformas que han quedado plasmadas en la Constitución Federal y que configuran la nueva realidad de carácter plural en la institución emblemática de la responsabilidad y hechura de las leyes.

Cabe afirmar que el pluralismo ha sido una concepción interiorizada por una gran cantidad de países que proponen como modelo una entidad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aun en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar, e incluso eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el estado;³ esta cualidad se ha visto reflejada en la actual composición de la Cámara de Diputados en donde existen ocho partidos políticos y un candidato independiente.

Uno de los grandes retos de las democracias contemporáneas, está en lograr que el sentir social y la actuación de los representantes públicos correspondan

¹ Director de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario.

² GONZÁLEZ CHÁVEZ, José Ramón, “Investigación y práctica legislativa”, *Congreso Redipal “Virtual V. Enero-agosto 2012”*, México, Cámara de Diputados, 2012, p. 3.

³ BOBBIO NORBERTO, Matteucci Nicola, y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de Política*, 9a. ed. enteramente revisada y ampliada, México, Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso de la Unión, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, Siglo XXI Editores, 2013, p. 1184.

con una legislación cierta en sus materias y alcances;⁴ el sistema jurídico busca ser un instrumento de organización y orientación de los aspectos más relevantes de la convivencia social, a fin de actualizar sus postulados normativos en la realidad cotidiana.

En una era de pluralismo político y activismo reformador, el Poder Legislativo debe lograr una armonía entre la realidad fáctica, en la que confluyen los cambios acelerados de la realidad social, y su régimen jurídico, en el que se integran el conjunto de normas que regulan la conducta humana; este importante reto requiere de una función legislativa impregnada de una virtuosa nomografía, entendida como el arte de hacer leyes,⁵ que trace un sólido puente entre la norma y nuestra realidad.

Las tareas y funciones constitucionales del Congreso son de gran envergadura, tecnicismo y complejidad, de ahí que la realización de las mismas exija conocimiento experto, labores especializadas y capacitación continua. La creciente variedad de asuntos que el órgano parlamentario debe atender, hace necesaria la existencia de un servicio no sólo técnico sino también de formación y capacitación, en el cual los legisladores puedan auxiliarse para el desempeño de sus actividades.⁶

El desarrollo e importancia del Poder Legislativo debe tenerse presente en la concepción de todo Estado contemporáneo, ya que desde sus orígenes su labor cotidiana ha sido velar por el bienestar de la ciudadanía. Hay que recordar que el Parlamento en la Edad Moderna surgió para representar los intereses de los grupos sociales emergentes que estaban sometidos por sistemas absolutistas; en poco tiempo, se convirtió en la institución en donde los límites al ejercicio del poder y la representación popular dejaron de ser una simple inspiración y se volvieron una realidad que debía forjarse a través del tiempo. Al día de hoy, el parlamento mantiene esa función originaria, pues caracteriza la plataforma fundacional de la representación ciudadana, sostiene la vigencia de las Constituciones, produce las leyes necesarias para normar aspectos indispensables de la sociedad, ejerce la rendición de cuentas y permite el equilibrio entre los Poderes del Estado.

Lo anterior nos permite visualizar la entrañable relación entre el Parlamento y la democracia; estos dos conceptos se imbrican, se definen y se nutren de forma directamente proporcional. Los Estados constitucionales modernos han hecho de la democracia una clave para la gobernabilidad, al interiorizarla den-

⁴ *Agenda Legislativa 2008-2011*, Puebla, H. Congreso del Estado de Puebla, LVII Legislatura, p. 5.

⁵ El concepto de nomografía, o el arte de redactar leyes fue acuñado por Jeremy Bentham, en una obra intitulada *Nomografía o el arte de redactar leyes*, México, Senado de la República, Mesa Directiva, LXI Legislatura, 2009.

⁶ GARITA, Arturo, *Los Servicios de Apoyo Técnico y su Aportación al Fortalecimiento del Congreso Mexicano (1988-2003)*, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Junio 2005, p. 13.

tro de sus culturas y ordenamientos jurídicos y contemplarla como una forma de vida; sobre este aspecto el derecho internacional camina en la misma dirección, pues desde 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos determinó que la voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno.

Para avanzar hacia una mejor sincronía entre democracia y Parlamento, se necesita un Parlamento deliberativo, que implica el disentir, negociar, construir acuerdos para votar resolutivos y leyes, así como la aprobación o el rechazo de esos actos parlamentarios; de esta forma, el Poder Legislativo tiene la responsabilidad específica de conciliar expectativas e intereses conflictivos de la pluralidad de los sectores sociales que representa.

A fin de lograr esa meta, el Parlamento requiere de instituciones de apoyo parlamentario que cumplan con los siguientes elementos: la sistematización de un cúmulo de saberes y de conocimientos técnicos que logren armonizar el edificio normativo con los cambios que se dan constantemente en el mundo real; personal con suficiente preparación técnica y especializada para hacer frente exitosamente a esta importante tarea, así como espacios fuera del Pleno y de neutralidad partidaria que logren la aprehensión de nuevos conocimientos, la generación del intercambio académico y la construcción de acuerdos cuando el recinto parlamentario no resulta suficiente, ante la ausencia de una mayoría predominante en el Congreso.

Con la idea de afianzar la actividad de creación normativa por parte del legislador, en México se han construido estructuras de apoyo técnico al interior de la institución parlamentaria que han permitido dar contenido sustantivo a la tarea legislativa,⁷ con la finalidad de mejorar la toma de decisiones de los representantes, lograr un buen diseño del marco jurídico y, en última instancia, contribuir al desarrollo y a la calidad de la democracia.

Frente a este panorama, se han constituido centros de investigación, departamentos de análisis legislativo y otros espacios de apoyo técnico al interior de la institución parlamentaria que tienen una meta de gran envergadura: realizar sus actividades en armonía con los distintos cambios en el orden jurídico, participar de manera activa en las diversas instancias del proceso legislativo para fortalecer la función legislativa y promover la difusión de la cultura de la legalidad a fin de vincular al Congreso con la sociedad.

Las estructuras de apoyo parlamentario viven un momento histórico en vísperas de una nueva era de profesionalización en el Poder Legislativo en México, pues la elección consecutiva de legisladores, que será aplicable a aquellos que serán votados en el proceso electoral de 2018 y subsecuentes, hace indispensable más que nunca su participación institucional en la profesionalización del Congreso y en el fortalecimiento de la autonomía del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

⁷ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “El desafío del Congreso y el futuro del país”, *El Universal*, 27 de junio de 2013.

En este sentido, la iniciativa de ley presentada en el Senado de la República en 2010 por diversos legisladores en la que se propuso la reelección legislativa en el Congreso Mexicano, contempla diversos argumentos orientados a sustentar que este cambio normativo promueve la profesionalización en el órgano legislativo:

Sin duda una de las cuestiones centrales para el fortalecimiento del Congreso reside en la posibilidad de reelección por parte de sus integrantes, abriendo la posibilidad a la existencia de verdaderas carreras legislativas. Un Legislativo fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales y expertos en sus temas. Resulta evidente, y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse.

[...]

En concreto, la adopción de la reelección consecutiva tendría [...] ventajas:

1. Profesionalización de la política. La primera ventaja es la de dejar de considerar a la política como algo efímero en el tiempo. Se trata de permitir un proceso de aprendizaje y de fomentar que los legisladores tengan experiencia en el trabajo que realizan. Sólo el que esté años en el asunto es capaz de hacer el trabajo legislativo bien. En el ámbito legislativo, la reelección fomenta el desarrollo de conocimientos expertos, pueden ser funcionales desde una perspectiva de eficiencia y efectividad contribuyendo de esa manera a la calidad de la política.

La experiencia no es sólo de carácter individual, sino también institucional.

5. Revalorización del parlamento en el sistema político. La profesionalización de los legisladores implica una mayor fortaleza del Congreso y en consecuencia una mayor presencia en el debate público por parte de este órgano representativo. Significa que está en capacidad de desarrollar un mucho mayor y un mejor papel como contrapeso del Poder Ejecutivo.⁸

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma político electoral a nivel constitucional que introdujo la reelección legislativa y abre las puertas a las carreras parlamentarias.

No obstante, la profesionalización en el Poder Legislativo no se puede concretar con la sola inclusión de una norma de reelección legislativa al régimen jurídico, pues es indispensable que exista un diseño institucional que permita incidir de manera funcional y directa en la dinámica del proceso legislativo, así como en el desarrollo de líneas estratégicas que permitan a los legisladores y al personal técnico parlamentario contar con una preparación y capacitación continua de calidad que corresponda a las necesidades parlamentarias del momento.

En ese sentido, destaca la aprobación por parte del Pleno de la Cámara de Diputados en México de una reforma legislativa al artículo 283, numeral 3

⁸ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversos senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, México, 2010, pp. 16 y 17.

de su Reglamento interior, en la cual se crea la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario y que es del tenor siguiente:

Artículo 283. El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en el ámbito de sus atribuciones, podrá crear y organizar una academia de formación de cuadros y personal parlamentarios que se denominará Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario que podrá actuar interinstitucionalmente con instancias afines, cuyos programas se establecerán tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las Instituciones Nacionales Públicas de Educación Superior.

Esta nueva institución, creada formalmente el 15 de abril de 2016, forma parte de una nueva generación de academias de gobierno a nivel iberoamericano al interior del parlamento que buscan propiciar la formación de cuadros y personal parlamentario, como plataforma de capacitación, actualización y profesionalización legislativa.

En este sentido, el presente trabajo busca demostrar que un correcto diseño institucional en las instituciones de los servicios parlamentarios, específicamente el contar con academias adscritas al parlamento, permite al Poder Legislativo consolidar la profesionalización de la institución parlamentaria, que le permitirá a su vez tener una mayor autonomía frente a los otros poderes, crear espacios de análisis y discusión en un ambiente de neutralidad partidaria y pluralismo político y permitirá que el trabajo parlamentario tenga un sustento más sólido al existir mayores fuentes de información. Además, busca demostrar que se requiere de una metodología en el proceso de racionalización de la actividad legislativa, para lograr una verdadera profesionalización del proceso de creación normativa.

II. LA CENTRALIDAD DEL CONGRESO MEXICANO

En las últimas seis décadas, el Congreso Mexicano realizó importantes reformas constitucionales y legales que permitieron transitar de manera pacífica hacia un Estado Constitucional y Democrático de Derecho vigente y efectivo.

Los principales ejes de estas reformas, materializadas a través de la función legislativa, se han orientado al fortalecimiento de la división de poderes y la ampliación del catálogo de los derechos humanos, instituciones indispensables en la vigencia de nuestra Constitución, que tiene cerca de 100 años de existencia, y en el fortalecimiento de nuestra democracia.

En ese tiempo, la función legislativa no sólo se ha limitado a estructurar y organizar las instituciones públicas, sino que ha orientado el actuar de los ciudadanos y las autoridades hacia una convivencia social armónica, en el que se ha aumentado el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en nuestro país.

La nación mexicana, forjada originariamente bajo un régimen presidencial, privilegió la predominancia del Poder Ejecutivo por encima de los otros poderes constituidos, lo cual inhibió al Congreso Mexicano en el despliegue de las

facultades constitucionales con las que fue dotado,⁹ particularmente su función legislativa. Esta situación no emanaba necesariamente de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo, sino de la presencia de un partido político hegemónico, que estuvo presente durante setenta años en México.

El panorama antes descrito comenzó a cambiar en la medida que los partidos de oposición se fueron fortaleciendo y la cantidad de legisladores fue aumentando en ambas Cámaras del Congreso federal a través de diversos arreglos constitucionales que, durante la segunda mitad del siglo XX, modificaron el diseño institucional del Poder Legislativo en nuestro país, hasta convertirlo en un auténtico espacio asequible al pluralismo y la vitalidad democrática.

Los cambios constitucionales de 1977 y 1986 abrieron los canales de participación política dentro del Congreso y permitieron la incorporación de grupos políticos y sociales excluidos, sentando las bases para la transformación democrática del sistema político mexicano.

La reforma de 1977 introdujo el sistema de partidos políticos y la representación proporcional en la Cámara de Diputados, elementos indispensables en el desarrollo de los partidos electorales modernos; con este cambio, se buscaba generar un ensanchamiento de las posibilidades de representación política que captara el complicado mosaico ideológico de la diversidad política en el país y diera un espacio a las minorías que antes no eran tomadas en cuenta.

De esta forma, se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público dotadas de personalidad jurídica y de una serie de derechos y prerrogativas, entre ellos, tener acceso a medios electrónicos de comunicación y recibir financiamiento público. Además, se integró un sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional; este nuevo sistema determinó que se elegirían 300 diputados según el principio de votación mayoritaria, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados electos por representación proporcional, a través del sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

El efecto de la reforma de 1977 en relación con la inclusión partidista dentro el Congreso fue contundente: si inicialmente el Partido Revolucionario Institucional y su opositor Acción Nacional eran los principales protagonistas electorales, junto con el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, después de la reforma se incluyeron nuevos partidos al lograr su registro condicionado para participar en los comicios electorales de 1979, como el Partido Socialista de los Trabajadores, el Demócrata Mexicano y el Comunista Mexicano; ulteriormente lo harían el Partido Revolucionario de los Trabajadores (1982) y el Mexicano de los Trabajadores (1985).

La reforma de 15 de diciembre de 1986 avanzó en la misma dirección, al incrementar de 100 a 200 el número de diputados electos por el principio de

⁹ ARROYO VIEYRA, Francisco, "Un político de acción e ideas", *Alonso Lujambio, Estudios Congresionales. Edición Homenaje*, México, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, 2010, p. 10.

representación proporcional, manteniendo los 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, con lo que la Cámara de Diputados aumentó a 500 diputados para tener su composición actual.

Las reformas de 1977 y 1986 abonaron al pluralismo político, al aumentar la representación política de las minorías en la Cámara de Diputados y reflejar de manera más exacta el número de curules con relación al número de votos obtenidos por partido. La asignación de escaños por representación proporcional se extendió a todos los partidos políticos, ya no sólo a los minoritarios; y se estableció una cláusula de gobernabilidad, en la que el número máximo de diputados por partido estaba topado a 350 por ambos sistemas de votación, por lo que la obtención de una mayoría absoluta para votar las reformas lucía cada vez más complicado.

Con estos cambios constitucionales de apertura democrática, la Cámara de Diputados se convirtió en el espacio idóneo para la expresión de las ideas, la representación plural de las fracciones, la discusión de propuestas sobre temas de diversa índole y en el motor de la transformación democrática en el país.

Pero no fue sino hasta 1988 que se vio concretado el efecto catalizador de las reformas en la nueva integración de la LIV Legislatura: el partido hegemónico obtuvo apenas el 51.1% de la votación y contó con 260 curules en la Cámara de Diputados; en cambio, el resto de los competidores, en conjunto, obtuvieron el 48.9% de la votación y 240 curules; en el caso del Senado, el pluralismo se asentó en una medida similar pero en menor grado, el partido mayoritario obtuvo 50.85% de los votos, ganó 30 de las 32 entidades federativas y obtuvo 60 senadurías, por cuatro de la oposición.¹⁰

La nueva forma de integración del Congreso impidió al partido predominante contar por sí solo con los votos necesarios para reformar la Constitución, por lo que, desde entonces, fue indispensable la negociación política entre las distintas fuerzas representadas en el Congreso para aprobar las reformas constitucionales con la mayoría calificada.

A pesar de la nueva conformación plural de las cámaras, el Poder Legislativo logró conjuntar la mayoría suficiente para aprobar diversas reformas constitucionales en 1990, 1993, 1994 y 1996, orientadas principalmente a la construcción de instituciones electorales autónomas, transparentes, auténticas y equitativas, así como leyes que dieran mayor certeza y seguridad jurídica en los comicios electorales.

La reforma constitucional de 1996 modificó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados estableciendo un tope máximo 300 legisladores por ambos principios y se introdujo la representación proporcional en el Senado de

¹⁰ BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Editorial Cal y Arena, 2011, 4a. ed., pp. 202 y 204.

la República para 32 de los 128 senadores, con lo que se garantizó también la integración plural en el Senado de la República.

Durante los años 90's, el activismo legislativo comenzó a tener una tendencia ascendente que se mantendría en las legislaturas posteriores. En este periodo se fortaleció la centralidad política del Congreso al recobrar su autonomía en la función legislativa, por las siguientes razones: 1) el órgano representativo de la soberanía popular tuvo mayor injerencia en el proceso de reformas al orden jurídico; 2) por primera vez, el Poder Legislativo generó más iniciativas de ley que el Ejecutivo; y 3) el Congreso regresó a ser el centro de los debates nacionales en tiempos de corresponsabilidad, pluralidad de opiniones y críticas de distintos grupos sociales que buscaban que sus ideas fueran escuchadas y aterrizadas en acciones concretas, como fue el caso de la aprobación de la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, aprobada en el Congreso y posteriormente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de marzo de 1995 y que se dio en medio del movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Diversos expertos y especialistas afirman que a partir de la nueva conformación de la LVII Legislatura en 1997, en México inició la era de los gobiernos divididos, cuya característica principal es que el Ejecutivo Federal no dispone de una mayoría suficiente en el Congreso, adoleciendo también de mecanismos para la construcción de mayorías gobernantes.¹¹ En ese año, el partido mayoritario obtuvo por primera vez menos curules de las necesarias para lograr la mayoría absoluta, al obtener 239 escaños, condición que provocó una relación tensa entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El fenómeno de los gobiernos divididos se consolidó en las elecciones de 2000, cuando ninguno de los tres partidos políticos con mayor representación política alcanzó la mayoría en las Cámaras del Congreso de la Unión y el partido predominante perdió la presidencia de la República.¹²

La integración plural en las Cámaras se afianzó como una característica definitoria y consolidada del parlamento mexicano del siglo XXI. Además, se generó con mayor intensidad un activismo legislativo en las distintas etapas del proceso de creación normativa al aumentar la cantidad de iniciativas presentadas en el Pleno y el trabajo en comisiones, las cuales tuvieron una configuración más plural desde 1988¹³ en la Cámara de Diputados, y a partir de 1997 por lo

¹¹ Senador Beltrones Rivera, Manlio Fabio. "Iniciativa que contiene proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Gobiernos de Coalición", *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, Núm. 268, Miércoles 14 de septiembre de 2011.

¹² CARPIZO, Jorge, "Presentación", *Poder Legislativo*, México, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. XXVII.

¹³ VALENCIA ESCAMILLA, Laura, "Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de políticas públicas. De la dependencia a la autonomía del Congreso de la Unión", *Congreso Redipal "Virtual V. Enero-agosto 2012"*, México, Cámara de Diputados, 2012, pp. 8 y 12.

que respecta al Senado de la República; situación derivada del sistema de representación proporcional en los órganos de representación política.

La centralidad del Congreso Mexicano, cuyas bases se edificaron desde 1977, se ve reflejada en distintos aspectos que se pueden corroborar en el Cuadro sobre la Evolución de la Producción y Eficacia Legislativa en el que destaca el incremento de iniciativas a medida que aumenta el pluralismo político en la Cámara de:

Cuadro 1
Evolución de la producción y eficacia legislativa del congreso federal

Legislatura*	Trienios	Reformas a la Constitución presentadas por los legisladores al Congreso Federal	Reformas Constitucionales aprobadas por los legisladores al Congreso Federal	No. De Iniciativas (Constitucionales y secundarias) presentadas por los legisladores al Congreso Federal	Tasa de aprobación de Iniciativas del Congreso Federal
LIV	1988-1991	S/D	S/D	184	22%
LV	1991-1994	S/D	S/D	107	25%
LVI	1994-1997	S/D	S/D	163	21%
LVII	1997-2000	183	22	595	18.50%
LVIII	2000-2003	352	6	1308	20%
LIX	2003-2006	758	11	3045	12.40%
LX	2006-2009	902	52	3906	7.19%
LXI	2009*	256	0	1153	0.26%

FUENTE: Laura Valencia Escamilla. “La relación Ejecutivo-legislativo en la elaboración de Políticas Públicas”. En: *Confines*, México, ITESM, Núm. 8. Agosto-diciembre 2012 (S/D: Sin Datos). * A excepción de la primera columna “Legislatura”, así como de los títulos de las columnas 3, 4 y 5 en donde se precisa que se trata sobre temas presentados por los legisladores al Congreso Federal, la información se retomó del trabajo de Valencia Escamilla. p. 12.

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible advertir las siguientes consideraciones:

1. El número de iniciativas presentadas por el Poder Legislativo se incrementó notablemente a partir de la LVIII Legislatura en 2000, duplicando la cantidad de iniciativas con respecto a la Legislatura anterior y aumentando la tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal en 2.5% más con respecto a su antecesora.

2. Si bien el aumento en la producción legislativa no fue proporcional al éxito de las medidas presentadas (tasa de aprobación de iniciativas del Congreso Federal), sí se construyó paulatinamente la capacidad para generar propuestas de reforma al interior del Poder Legislativo, fortaleciendo así la función de creación normativa desde el órgano de representación popular.
3. Se dio un aumento en la producción legislativa, en la medida que el Ejecutivo tuvo menor control sobre el Congreso, derivado de la presencia del creciente pluralismo político, garantizado con las reformas político electorales de 1977, 1986 y 1996.
4. Se observa una relación indirectamente proporcional entre las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y el Legislativo: mientras que en el primer caso la tendencia ha sido disminuir el número de iniciativas presentadas, en el caso del Legislativo la inclinación es aumentar la presentación de iniciativas independientemente del éxito en su aprobación.

Como puede apreciarse, las reformas constitucionales fueron garantizando la pluralidad en el Congreso, lo que también le dio mayor autonomía en su toma de decisiones y el sistema político mexicano dejó de estar a la voluntad del Poder Ejecutivo.

Al día de hoy, el pluralismo político en el Poder Legislativo, que puede constatararse con ocho partidos con representación política y un candidato independiente en la Cámara de Diputados, ha impulsado el aumento de actividades legislativas en el Congreso; tan sólo en la presente LXIII Legislatura, que inició en 2015, se han aprobado 163 dictámenes, que incluyen 18 nuevas leyes, 8 reformas constitucionales, 117 reformas a leyes ya existentes y 20 decretos.¹⁴

De lo anterior cabe mencionar que ante la creciente complejidad dentro del funcionamiento del Poder Legislativo y su evolución plural que ha transitado a través de reformas constitucionales, se hizo necesario que en la práctica la actividad de los legisladores fuera asistida por estructuras de apoyo técnico parlamentario al interior del Congreso que les permitieran cumplir de mejor manera con su mandato constitucional en la elaboración de leyes, cuestión que se desarrolla más adelante.

III. LA IMPORTANCIA DE LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN AL INTERIOR DEL CONGRESO

Hoy más que nunca, el Congreso debe generar que sus recursos humanos operen de manera eficaz y eficiente para lograr un buen diseño de la legislación,

¹⁴ Numeraria actualizada al 14 de octubre de 2016, prevista en la página de la Cámara de Diputados, en el apartado Dictámenes Con Proyecto de Ley o de Decreto aprobados durante la LXIII Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios, en la página: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_dictamenes_ld_con_ligas_lxiii.php.

lo que implica perfeccionar, entre otras cuestiones, los estudios e investigaciones previas al debate parlamentario, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones por parte de los legisladores; algunos de estos trabajos versan sobre estudios de impacto regulatorio, análisis del costo/beneficio de las políticas públicas, proyecciones de impacto presupuestal, estudios de constitucionalidad y convencionalidad de las propuestas, estudios de derecho comparado y en general cualquier tipo de información analítica de tipo objetiva, imparcial y oportuna, orientada a fortalecer las propuestas de los legisladores.

Con la información adecuada, los congresistas no sólo pueden ser capaces de comprender tanto los aspectos generales como las particularidades de la problemática que buscan regular, sino que también pueden contar con mejores herramientas para tomar decisiones realistas y eficientes.

Para afianzar la profesionalización dentro del Poder Legislativo, se requiere de instituciones de apoyo parlamentario que cumplan con tareas fundamentales como son: la sistematización de un cúmulo de saberes y de conocimientos técnicos que incidan en la viabilidad legislativa de la propuesta; personal con suficiente preparación técnica y especializada; la posibilidad de generar espacios de intercambio académico que permitan mejorar los conocimientos y la preparación de las personas que laboran al interior de las cámaras.

Dichos órganos juegan un papel trascendental en los países democráticos, pues a través de sus actividades de apoyo parlamentario refuerzan la autonomía del Poder Legislativo y han permitido que el Congreso retome su papel central de generador de leyes y propuestas, permitiendo que la democracia fluya y se desarrolle de mejor manera.

Las entidades de investigación que pertenecen a los Parlamentos, a fin de cumplir con los objetivos referidos, deben estar vinculadas con otros entes: órganos públicos, universidades de distintas corrientes de pensamiento, institutos de investigación, organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles generadoras de investigación científica, a fin de aprehender nuevo conocimiento desde distintas perspectivas que renueven y mejoren las propuestas al interior de las cámaras, así como exportar los recursos generados de manera institucional y su perspectiva desde el Congreso. Sólo con una visión incluyente es posible alcanzar un conocimiento plural y neutral, de lo contrario se puede llegar a paralizar y predeterminar el conocimiento generado por los centros de investigación.

En ese sentido, debe existir una red de información e investigación legislativa que permita afianzar una perspectiva crítica sobre las problemáticas y necesidades de la realidad social.

Desde otra óptica, la investigación parlamentaria puede ayudar a mejorar la dinámica institucional del Congreso. Una investigación útil, objetiva e imparcial puede contribuir a que los legisladores lleguen a acuerdos derivados de un conocimiento de mayor alcance y profundidad. El uso de información técnica profesional, así como las investigaciones de calidad, pueden inclusive ayudar a mejorar la imagen pública del Congreso y de los legisladores.

Para todo parlamento, la posibilidad de disponer de instituciones generadoras de investigación es trascendental para el aseguramiento de su autonomía como Poder de la Unión. El conocimiento que estos órganos generan representa un auténtico activo o patrimonio del Congreso, generado por personas o capital humano que lo transmiten, organizan y almacenan para su recuperación y para ser compartido con la comunidad parlamentaria y con la sociedad.

Ese conocimiento, propiedad de los Congresos, permite alcanzar distintos fines de gran relevancia: mayor grado de certeza legislativa, mejor aplicación de la técnica legislativa, mayor capacidad fiscalizadora, mejor representación de las aspiraciones ciudadanas, óptima defensa de los intereses nacionales y un adecuado equilibrio entre los poderes del Estado.

Así, con el apoyo de los centros de estudio, el Congreso puede tener un papel más activo y decisivo en la política nacional, cumpliendo de mejor manera su función de control de los otros Poderes de la Unión y mejorando su labor en la representación de los ciudadanos.

IV. LA CREACIÓN DE LA ACADEMIA DE GOBIERNO Y DERECHO PARLAMENTARIO EN MÉXICO

La academia, del héroe griego *Akademós*, ha sido una institución milenaria pero de vigencia perenne I, desde la cual se han gestado las grandes revoluciones del pensamiento I; basta remontarse al 338 A.C., para visualizar la primera Academia fundada por Platón en la Ciudad de Atenas, cuyas características pueden extrapolarse a las escuelas y academias de gobierno del siglo XXI, en particular a la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, pues representaban una sociedad científica con autoridad pública comprometida por un profundo amor a la sabiduría y por el bienestar común de la sociedad.

Conviene narrar los antecedentes de un cambio legislativo que, a pesar del creciente pluralismo asentado en la Cámara de Diputados, logró reunir a todos los legisladores para aprobar en el mismo sentido una propuesta que sin duda será de beneficio a la institución y en última instancia a la sociedad:

El 10 de marzo de 2016, los diputados César Camacho Quiroz y Braulio Guerra Urbiola, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron ante el Pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en la cual se propuso la creación y organización de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, adscrita al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP). En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara tuvo por presentada la iniciativa de mérito y la turnó a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para su dictamen respectivo.

En sesión de 31 de marzo de 2016, los integrantes de la Comisión de referencia aprobaron por unanimidad el dictamen con Proyecto de Decreto por el

que se adiciona un numeral 3 al artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Posteriormente, el 12 de abril de 2016, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el Dictamen antes descrito, cuyo Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de abril de 2016, fecha en que nace formal e institucionalmente la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario.

Destaca el posicionamiento del diputado Triana Tena, Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias para defender el dictamen aprobatorio y sustentar la necesidad de contar con una academia de gobierno y derecho parlamentario:

Es una constante que a mayor profesionalización en el servicio público, mejores son las condiciones en las que se desenvuelve, al tiempo que se eliminan aspectos como ineficacia, opacidad y corrupción en sus distintas escalas.

Por ello surge desde el Congreso de la Unión la necesidad de que se rijan instituciones, centros de investigación y academias especializadas en la capacitación y preparación de quienes con verdadera vocación de servicio aspiran a ejercer las labores de gobierno, ya sea como mando medio, superior, como asesor parlamentario, secretario técnico o incluso también como legislador.

Con la evolución y dinámica plural de este Congreso se vuelve fundamental que las y los legisladores no solamente contemos con un cuerpo de apoyo especializado y constituido por estos centros de estudio, sino también contemos internamente con una sociedad del conocimiento especializado y focalizado en nuestra labor legislativa. Lo anterior sin pretender suplantar la labor de las universidades, centros e institutos tecnológicos en cada rubro.

Se trata de una academia de gobierno que se incorpore a la vida legislativa diaria de esta soberanía, nacional e internacional en materia de eficiencia parlamentaria, técnica legislativa mecanismos procedimentales que catalicen el desahogo de los vitales asuntos que están por legislarse.

Podemos afirmar que este dictamen que crea la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario no duplicaría funciones con ninguno de los centros de estudios, al tiempo que se fortalece el trabajo de investigación y, principalmente, la formación de profesionales en el ámbito legislativo a través de la creación de cuadros y perfiles especializados en la labor legislativa y la labor de gobierno.¹⁵

La Academia de Gobierno fue instalada el 24 de agosto de 2016, fecha que representó un punto de inflexión en la dinámica de la Cámara de Diputados, pues por primera vez se cuenta con una institución interna exclusiva para el fortalecimiento, preparación, actualización y profesionalización de las y los diputados, así como también para el personal técnico del órgano de representación popular. Si se parte de que legislar es un proceso dialéctico, en donde la

¹⁵ Diputado Triana Tena Jorge, Presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Versión estenográfica, discusión y votación del dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto por el que se adiciona un numeral 3 al artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

iniciativa es la tesis, su dictaminación la antítesis y el decreto final es la síntesis con carácter de norma jurídica; entonces institucionalizar la profesionalización en la Cámara de Diputados garantiza el progreso de la dialéctica parlamentaria y la mejora en la hechura de las leyes.

Como se ha mencionado anteriormente, la nueva estructura y composición del poder legislativo del siglo XXI justifica la necesidad de una nueva sociedad del conocimiento especializado: en primer lugar, la consolidación del pluralismo político en el Congreso ha incrementado sustancialmente la actividad legislativa, traducida en una mayor cantidad de iniciativas, dictámenes y un más amplio debate legislativo; I ello, aunado a la necesidad de contar cada vez más con saberes concretos y multidisciplinarios que hacen necesaria una formación especializada para el desarrollo de la actividad legislativa.

La Academia tiene como objetivo propiciar la formación de cuadros y personal parlamentarios, como plataforma de preparación, fortalecimiento y actualización profesional de los representantes populares y demás servidores públicos que integran la Cámara de Diputados, así como difundir el conocimiento en las materias relacionadas con el gobierno y derecho parlamentarios (Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto por el que se adiciona un numeral 3 al artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Dicha institución permitirá la armonización y sistematización de la profesionalización en la Cámara de Diputados en esta nueva era en la que el Poder Legislativo ocupa un lugar central en el diseño del Estado mexicano.

Del dictamen aprobatorio que dio lugar a la creación de la Academia de Gobierno, se advierten elementos importantes que pueden servir de manera general para comprender la necesidad de contar con este tipo de entidades al interior del parlamento:

- La gran cantidad de conocimientos en distintos campos que demanda la función legislativa, hace necesario que aquellos involucrados en la hechura de las leyes trabajen constantemente en la investigación, actualización y profesionalización del personal de apoyo camarl.
- La Academia de Gobierno no busca replicar el trabajo de las universidades o instituciones de educación superior, sino de vincular horizontal y transversalmente el trabajo que desde estas perspectivas se desarrolla en el ámbito parlamentario, en beneficio de las actividades legislativas que requieren productos de investigación, análisis estudio, contrastación de ideas y conocimientos.¹⁶
- La teleología de las academias parlamentarias deben orientarse al fortalecimiento de los valores democráticos, la cultura del diálogo, de la legalidad,

¹⁶ Dictamen de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un numeral 3, al artículo 283 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pagina 2.

de la constitucionalidad y de la construcción de acuerdos entre los diferentes grupos políticos representados o independientes.

- Resulta conveniente que el trabajo académico de ese tipo de instituciones cuente con la colaboración de instituciones públicas y privadas, así como con los órganos del Estado y de otros países para asegurar la formación o capacitación de la más alta calidad.

V. LA NUEVA VISIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Con la creación de la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, que forma parte de la nueva generación de academias adscritas a los parlamentos a nivel internacional, inicia formalmente en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión una nueva dimensión en la profesionalización legislativa, orientada a fortalecer las estructuras de apoyo técnico parlamentario y perfeccionar el procedimiento de toma de decisiones al interior de las comisiones y órganos de gobierno en la Cámara de Diputados.

El objeto de la Academia de Gobierno en este sentido, debe orientarse a propiciar la formación de cuadros y personal parlamentarios,¹⁷ como plataforma de capacitación, actualización y profesionalización de las y los diputados y personal de apoyo técnico que integran la Cámara de Diputados; generar y difundir el conocimiento de los sistemas de gobierno y del derecho parlamentario; así como coadyuvar al perfeccionamiento del proceso de toma de decisiones al interior de la Cámara, para el mejor desempeño de su función constitucional.

En este aspecto, resulta indispensable que dicha institución tenga como finalidad institucionalizar la profesionalización parlamentaria en la Cámara de Diputados, mediante la creación e implementación de planes y programas académicos que cuenten con el reconocimiento de validez oficial y a través de la actuación interinstitucional con entidades de educación superior, como lo es en este caso la Secretaría de Educación Pública, que en términos del artículo 10 de la Ley General de Educación es la encargada de registrar los planes y programas de estudios al Sistema Educativo Nacional, a efecto de tener un reconocimiento oficial de los estudios impartidos.

Ahora bien, como se comentó anteriormente, es indispensable cumplir con un diseño institucional que propicie una profesionalización en sentido material para que se pueda hablar realmente de profesionalización, pues resulta insuficiente una norma jurídica que prescriba de manera genérica dicha cuestión. Por ello, a continuación se esbozan algunas líneas estratégicas que buscan servir de

¹⁷ Artículo 283, numeral 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

orientación para la construcción de un modelo de profesionalización en sentido material:

1. *Formación Especializada*. La formación de profesionistas parlamentarios debe trascender el campo de los estudios universitarios, se requiere incluso que ésta se instituya sobre la base de educación especializada y de alto nivel académico, que permita a los legisladores, sus equipos de trabajo y demás servidores públicos, contar con la capacitación y bases para la realización de un trabajo de calidad en las distintas esferas que comprenden de la actividad legislativa.
2. *Cuerpo Académico de Alto Prestigio*. La labor legislativa requiere de fuentes de información de calidad, para ello resulta indispensable contar con un cuerpo de expertos y especialistas, nacionales e internacionales, en los temas parlamentarios que de manera permanente mantengan una vinculación con la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario.
3. *Vinculación Interinstitucional*. Las academias tienen el deber de actuar interinstitucionalmente con instancias afines, con el propósito de convertirse en el vínculo académico de la Cámara de Diputados con las institucionales nacionales de educación superior.
4. *Generación y Difusión del Conocimiento Científico*. Las academias requieren desarrollar programas de capacitación y actualización permanente sobre la dinámica legislativa, los cambios trascendentes al orden jurídico mexicano y temas de relevancia general en el ámbito del gobierno y derecho parlamentario. También, resulta indispensable contar con una política editorial propia, que permita difundir el trabajo de investigación que realizan los integrantes de las academias, así como la difusión del trabajo que derive de los programas de capacitación y actualización continua.
5. *Consejo Académico*. Para el mejor desempeño y funcionamiento de las academias, y tomando la experiencia positiva de otras instituciones similares, es conveniente que éstas cuenten con un órgano asesor o rector de sus funciones sustantivas, a fin de que sus planes y programas académicos tengan una actualización constante en manos de un órgano compuesto por una pluralidad ideológica.
6. *Servicio Civil de Carrera*. Los Estatutos del Servicio Civil de Carrera de cada una de las Cámaras tienen como punto nodal la profesionalización del servidor público de carrera, para garantizar la continuidad y funcionamiento eficaz y eficiente de los programas, planes y procesos sustantivos de las Cámaras. Sin embargo, en la Cámara de Diputados se advierte que su Estatuto no se aplica a cabalidad y que en realidad se trata de una carta de buenos deseos, por lo que resulta indispensable que se consolide la aplicación de los Estatutos que regulan el servicio civil de carrera a fin de que el personal de la institución pueda formarse con alta calidad, se les provea de servicios para convertirse en servidores públicos

calificado, se les garantice su desempeño atendiendo a los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional; así como garantizarles su permanencia, promoción, y ascenso, en tanto cumplan con la normatividad en la materia.

7. *Funciones que se orienten a la profesionalización legislativa.* A continuación, se presenta una propuesta de catálogo de funciones que pudiera contar la Academia de Gobierno, a fin de que sus actividades se orienten a una óptima profesionalización:

I. Promover y fortalecer, con sus actividades, los valores democráticos de la cultura del diálogo, la legalidad y la constitucionalidad, así como las buenas prácticas parlamentarias.

II. Vincular, horizontal y transversalmente, el trabajo de las instituciones políticas y sociales, nacionales e internacionales, con el quehacer parlamentario y en beneficio de las actividades legislativas y de la gobernabilidad democrática.

III. Impulsar el fortalecimiento de la preparación y actualización profesional de los representantes populares y demás servidores públicos.

IV. Fomentar la colaboración, la coordinación interinstitucional y el apoyo a los congresos locales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

V. Promover y organizar reuniones académicas vinculadas al estudio de los sistemas de gobierno y del derecho parlamentario.

VI. Generar estudios especializados en las materias relacionadas con el derecho parlamentario y los sistemas de gobierno, que podrán realizar los alumnos de la Academia, integrantes del Consejo Académico, miembros del Claustro Académico, investigadores e invitados nacionales e internacionales.

VII. Contribuir a la formación y actualización de cuadros y personal de apoyo a la función parlamentaria desde una perspectiva de gobierno.

8. *Transparencia y derecho a la información.* Uno de los temas que han tomado auge a nivel mundial en el ámbito del derecho público ha sido el tema de transparencia y rendición de cuentas, temática que ha sido integrada en la Constitución mexicana, en donde el derecho a la información representa un verdadero derecho humano.

Conviene citar, en lo que interesa, las recientes reformas a la legislación secundaria mexicana, en donde se han concretado obligaciones de transparencia para la Cámara de Diputados que deben ser integradas en la actividad de la Academia:

REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Artículo 176, numeral 2 y artículo 283.

Proceso de dictamen, Artículo 176, numeral 2. Para efectos de lo anterior, la Junta Directiva podrá solicitar el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudio y demás servicios con que cuenta la Cámara.

Artículo 283. [...]

3. El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en el ámbito de sus atribuciones, podrá crear y organizar una academia de formación de

cuadros y personal parlamentarios que se denominará Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario que podrá actuar interinstitucionalmente con instancias afines, cuyos programas se establecerán tomando en cuenta las observaciones y opiniones de las Instituciones Nacionales Públicas de Educación Superior”

MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Funciones de la Dirección General del CEDIP, incisos *b*), *h*) y *l*)

Dirección General de Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias [...]

h) Coordinar la participación del Centro en actividades de apoyo para las que sea requerido, siempre que no exista limitación o impedimento legal o administrativo para ello por encontrarse reservadas a otras instancias de la Cámara.

l) *Organizar foros, conferencias y mesas redondas, para abordar el estudio de temas jurídicos y parlamentarios.*

LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 59. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones coadyvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Artículo 66. *Las Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los organismos constitucionalmente autónomos y demás sujetos obligados en el ámbito federal, en materia de Gobierno Abierto deberán:*

[...]

II. *Generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés;*

III. *Crear mecanismos para rendir cuentas de sus acciones, y*

IV. *Promover la eficacia tanto en la organización de su trabajo como en su propio desempeño.*

Artículo 67. *En materia de Gobierno abierto compete: I. A las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión: a) Permitir, de conformidad con su legislación interna, la participación ciudadana en el proceso legislativo; b) Publicar activamente información en línea sobre las responsabilidades, tareas y funciones de las Cámaras; c) Facilitar la formación de alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en las Cámaras; d) Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales; e) Publicar información legislativa con formatos abiertos; f) Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permitan la interacción ciudadana con las Cámaras del Congreso; g) Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas, y h) Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales.*

En este tenor se considera que a fin de cumplimentar con las obligaciones de parlamento abierto, la Academia puede colaborar con la realización de foros académicos de parlamento abierto que garanticen los principios APA (Alianza por el Parlamento Abierto) y en el que se garantice un mecanismo de participación ciudadana en el proceso legislativo, así como también se garantice el derecho a la información a través de la publicación completa y de fácil búsqueda, de los documentos parlamentarios que se toman en cuenta para aprobación o modificación de nuevas leyes.

De acuerdo a la Alianza el Parlamento Abierto (APA), espacio de encuentro de organizaciones de la sociedad civil, instituciones legislativas y órganos garantes de acceso a la información y protección de datos personales, los siguientes elementos distinguen claramente a un parlamento abierto:¹⁸

1. Derecho a la Información. *Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.*

2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. *Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.*

3. Información parlamentaria. *Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.*

4. Información presupuestal y administrativa. *Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.*

5. Información sobre legisladores y servidores públicos. *Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.*

6. Información histórica. *Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hipervínculos de referencia de los procesos legislativos.*

7. Datos abiertos y no propietario*. *Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.*

¹⁸ Los principios han sido reproducidos de la página de APA, y visible en: <http://www.parlamentoabierto.mx/>

8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

VI. CONCLUSIONES

- Existen diversos factores que trazan una nueva configuración del Congreso mexicano a partir del siglo XXI: el creciente activismo legislativo, la consolidación del pluralismo político en el Congreso y la elección consecutiva de legisladores. Estas transformaciones han transitado paulatinamente por la ruta de los cambios constitucionales y presentan un panorama de fortalecimiento de la centralidad política de la institución parlamentaria.
- La reelección legislativa, que tendrá lugar en 2018 en México, sentará las bases para carreras parlamentarias de amplia duración; no obstante, no garantiza por sí misma la profesionalización del Congreso, sino que únicamente facilita dicho escenario.
- Los servicios de apoyo parlamentario y su estructura, en la cual se encuentran los centros de investigación y las academias parlamentarias, representan los pilares del diseño institucional del Poder Legislativo que harán asequible la profesionalización de la institución parlamentaria. En este aspecto, la reforma por la cual se crea la Academia de Gobierno y Derecho Parlamentario, viene a ser un complemento que da sentido y apuntala a la diversa reforma constitucional en materia de reelección legislativa.
- Los centros de estudios al interior de las cámaras del Congreso viven un momento especial hacia su consolidación como unidades indispensables de apoyo a la función legislativa y al desarrollo democrático del país. No obstante, es indispensable que estas entidades de investigación trabajen de manera armónica con los distintos órganos de la Cámara y participen de manera activa en la dinámica del proceso legislativo, teniendo como ruta crítica los distintos temas de la agenda legislativa.
- Las academias o escuelas de gobierno y derecho parlamentario han adquirido la tarea concreta de la profesionalización parlamentaria, dado que por lo general los centros de investigación terminan abocándose en la práctica a prestar servicios de apoyo técnico parlamentario al trabajo

legislativo, tal como sucede en México, frente a la enorme carga del trabajo legislativo.

- Para hablar de una verdadera profesionalización legislativa, no basta su acepción meramente formal, sino sobre todo que tenga una existencia material, para ello se requiere que los programas y las acciones de las instituciones orientadas a la profesionalización cumplan en efecto esta función; en el presente trabajo se ofrecieron diversas propuestas como la reactivación de un auténtico servicio civil de carrera parlamentaria, la presencia de un consejo académico en la estructura de la Academia de Gobierno, la realización de foros de parlamento abierto que garantice la participación ciudadana y el derecho a la información en el proceso legislativo, así como por su puesto tener un claustro académico de buen nivel.
- Una de las claves para la consolidación de escuelas o academias de gobierno al interior del parlamento se encuentra en su función de vinculación con instituciones parlamentarias y educativas, tanto nacionales, locales como internacionales; de ahí que en el catálogo de funciones se prevea el vincular, horizontal y transversalmente, el trabajo de las instituciones políticas y sociales, nacionales e internacionales, con el quehacer parlamentario y en beneficio de las actividades legislativas y de la gobernabilidad democrática.

TERCERA PARTE

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación**

Sala Superior

LA APLICACIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL CONCRETO POR PARTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Mónica Aralí Soto Fregoso¹

I. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL TEPJF

El paradigma de la Constitución normativa representa en la actualidad, la teoría funcional del Estado constitucional de derecho; propone que la norma fundamental del Estado condiciona a todo el sistema jurídico, así como la actuación de todos los poderes públicos, principalmente en la emisión de leyes por el poder legislativo.

El caso *Marbury vs Madison* resuelto en 1803 por el juez Marshall, quien por vía interpretativa reconoció la facultad inherente que poseen los jueces, para realizar de realizar un control sobre leyes inconstitucionales, de tal suerte que “una ley contraria a la Constitución es nula y que los tribunales, además de los demás poderes, están sometidos a la Constitución”;² lo cual significó un caso esencial para entender la supremacía de la Constitución en relación con la legislación ordinaria y cualquier otra norma de inferior jerarquía.

Las constituciones dejaron de ser meras “hojas de papel” —según la expresión de Ferdinand Lasalle—³ subordinadas a la voluntad de los gobernantes en turno, para erigirse como el cuerpo normativo que reconoce una jerarquía suprema a los contenidos establecidos en la Constitución: los derechos fundamentales, así como la garantía de su protección y observancia a través del control de la constitucionalidad de las leyes por los jueces. Dependiendo del sistema o modelo de control constitucional, hablamos de un aspecto difuso para la inaplicación de la norma al caso particular que conozca el juzgador; o bien por el

¹ Magistrada de la Sala del Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² Los casos más representativos en la evolución del Estado constitucional contemporáneo Véase FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional” en FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALADÉZ, Diego, *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, UNAM-Colegio Nacional, 2010, pp. 151-159.

³ Véase LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, pról. Eliseo Aja, epíl. Alejandro Nieto, Barcelona, Ariel, 2012.

juez constitucional en los modelos concentrados, para declarar la invalidez de las normas con efectos generales.⁴

Bajo ese contexto, existen dos modelos o sistemas de control de constitucionalidad: el sistema judicial o difuso (*judicial review of Legislation*) conocido como *sistema americano*, y, por otra parte, el sistema autónomo o concentrado, conocido como el sistema *europo-kelseniano*.

Según Calamandrei, dichos modelos de control constitucional tienen las siguientes características: el *sistema difuso* es instaurado por la vía *incidental* (se interpone vía prejudicial por las partes en el proceso), *especial* (la declaratoria de inconstitucionalidad versa sobre el caso particular) y *declarativo* (dicha inconstitucionalidad opera de forma retroactiva y, por tanto, con efectos *ex tunc*), y todos los órganos jurisdiccionales de la autoridad judicial pueden ejercerlo;⁵ por lo que respecta al *sistema concentrado*, que es ejercido únicamente por un órgano constitucional especial, es caracterizado como tema principal en *abstracto* (el control de la cuestión por separado y cuestionando directamente la ley en general sin mediar controversia particular), *general* (la declaratoria de inconstitucionalidad conlleva la invalidez de la ley con efectos *erga omnes*) y *constitutivo* (la declaratoria de inconstitucionalidad aplica desde su declaración y al futuro *ex nunc*, sin darle efectos retroactivos).⁶

No obstante, la enorme expansión y evolución de la justicia constitucional, ha propiciado la mixtura e hibridación de los dos tradicionales sistemas en mención, para efecto de que sus características esenciales se combinen en un proceso de progresiva convergencia, para lograr que esa bipolaridad, se transforme en una nueva tipología de las variables conformadoras de un control de constitucionalidad de manera integral;⁷ un modelo idóneo que logre consolidar un mecanismo efectivo de defensa de la Constitución y de los derechos que la misma reconoce.

El principal objetivo del control constitucional de la ley, es preservar a la Constitución de las disposiciones ordinarias que emite el legislador y que contravengan el texto fundamental; es decir, no puede subsistir ninguna disposición legislativa que permanezca en conflicto con la Carta Magna, pues de lo contrario, presupondría que la legislación válidamente pudiera modificar el texto constitucional, lo cual resultaría inadmisibile.

⁴ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional", en FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALADÉZ, Diego, *Formación y perspectivas del Estado en México*, op. cit., p. 158.

⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, México, UNAM, 2004, pp. 25-26. Para abundar en la distinción de ambos modelos Véase AMAYA, Jorge A., *Control de constitucionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2012, pp. 89-147.

⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, op. cit., pp. 89-147.

⁷ *Ibidem*, pp. 14-15.

Por ende, el principio de supremacía jurídica de la Constitución en esta nueva etapa evolutiva se ha convertido en uno de los signos distintivos del Estado constitucional de derecho, y el control de constitucionalidad de las leyes, una de sus expresiones más destacadas. La evolución de los sistemas y modelos de control de constitucionalidad, ha propiciado la especialización de la justicia constitucional en las democracias modernas en proceso de consolidación como en México; de tal manera que las decisiones jurisdiccionales van sentando diversas directrices, fijando el alcance de tales medios de control de constitucionalidad, cuya finalidad es prevenir y resarcir la violación a los derechos humanos y preservar la supremacía constitucional.⁸

En el sistema electoral mexicano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ha venido transformando en un *tribunal constitucional especializado*; ya que el constituyente le ha conferido la facultad de resolver la no aplicación de leyes, es decir, control constitucional en concreto sobre la materia electoral, que controviertan lo establecido en la Constitución, erigiéndolo como *máxima autoridad jurisdiccional electoral*, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) —a punto de cumplir 100 años de vigencia (1917-2017)—, a través de sus reformas en materia electoral, ha prevalecido la intención de actualizar el marco constitucional hacia la conformación de un sistema de justicia constitucional electoral orientado hacia la protección de los derechos político-electorales del justiciable. Por ello, resulta destacable el papel que juega en el sistema electoral, la función que realiza en la actualidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano jurisdiccional especializado y máxima autoridad en la materia, en cuanto al control de constitucionalidad de los actos y leyes electorales: el TEPJF.

II. LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL MEXICANO

A partir de la reforma de constitucional 1996, se inició una nueva etapa del control de constitucionalidad, estableciéndose por dos vías la confrontación normativa de las normas violatorias de la Constitución; desde un aspecto concentrado, la SCJN posee la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales a través de las acciones de inconstitucionalidad.

⁸ Obras fundamentales que desarrollan la evolución y consolidación del control de constitucionalidad en México, en las cuales la materia electoral ocupa una asignatura especializada. SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, México, Editorial Porrúa, 2014 y CASTELLANOS MADRAZO, José Francisco, *El control de constitucionalidad de la ley en México*, México, Editorial Porrúa, 2014.

lidad (art. 105, fracción II de la CPEUM) y analizar, mediante éstas, las posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución; por otra parte, al TEPJF se le confirió la facultad de resolver los medios de impugnación en contra de los actos y decisiones de las autoridades electorales de las entidades federativas que violen las normas constitucionales mediante el juicio de revisión constitucional electoral (art. 99, fracción IV de la CPEUM).

Con dicha reforma, podemos advertir la transición de México de un sistema de justicia electoral de carácter predominantemente político hacia la conformación de una estructura constitucional especializada en materia electoral, con la asignación del control constitucional concreto al TEPJF, y en consecuencia, el sistema de control de constitucionalidad de las leyes electorales nació articulado por esa doble vía, en la cual la SCJN y el TEPJF actúan de forma conjunta en la materialización de la defensa constitucional.⁹

La facultad del TEPJF de inaplicar disposiciones normativas, parecía ser una facultad inherente a la función jurisdiccional de éste órgano, la cual se había aplicado sin ningún problema o contradicción.¹⁰ Sin embargo, el 23 de mayo de 2002 la SCJN al conocer la contradicción de tesis 2/2000, emitió diversos criterios jurisprudenciales en las que sostuvo la falta de competencia del TEPJF para pronunciarse sobre la constitucionalidad de leyes electorales en los actos concretos de aplicación en asuntos que sean de su conocimiento, terminando con la distribución competencial entre dichas autoridades terminales.

En la citada contradicción de tesis, se determinó que la única vía para impugnar las leyes electorales era a través de la acción abstracta de inconstitucionalidad, lo que implicó la concentración del análisis de constitucionalidad de leyes electorales en la SCJN; dicho medio de control concentrado, únicamente podía ser interpuesto ante dicho tribunal supremo, sólo por las minorías parlamentarias, las dirigencias nacionales de los partidos políticos o la Procuraduría General de la República.

Previo a la emisión de la aludida contradicción de tesis, en 1998 la Sala Superior del TEPJF resolvió tres juicios de revisión constitucional-electoral,¹¹ en los cuales llevó a cabo un control constitucional concentrado, inaplicando las disposiciones contenidas en las leyes electorales por considerarlas contrarias a la Constitución, de los que derivó la jurisprudencia S3ELJ 5/99, con el rubro y texto siguientes, en la parte que nos interesa:

⁹ *Ibidem*, p. 548.

¹⁰ La evolución de la facultad del TEPJF en el conocimiento de la inaplicación de leyes electorales es analizada en TERRAZAS SALGADO, Rodolfo y SÁNCHEZ ÁVILA, Rosa María, “Antecedentes, evolución y perspectivas de la facultad para determinar la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral” en *Revista Justicia Electoral*, Vol. 1, No. 7, 2011, pp. 185-253 y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Retos de la justicia electoral mexicana”, en ACKERMAN, John, (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM-IIJ, 2009, p. 200.

¹¹ SUP-JRC-033/98, SUP-JRC-091/98 y SUP-JRC-092/98.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.—[...] el [TEPJF] está facultado por la Carta Magna para decidir el conflicto de normas que en su caso se presente, y determinar que no se apliquen a actos o resoluciones combatidos por los medios de impugnación que corresponden a su jurisdicción y competencia, los preceptos de leyes secundarias que se invoquen o puedan servir para fundarlos, cuando tales preceptos se oponen a las disposiciones constitucionales; [...], para lo cual se fijó una distribución competencial del contenido total de ese sistema integral de control de constitucionalidad, entre la [SCJN], sistema que finalmente quedó recogido en los términos pretendidos, pues para la impugnación de leyes, como objeto único y directo de la pretensión, por considerarlas inconstitucionales, se concedió la acción de inconstitucionalidad ante la [SCJN], en el artículo 105, fracción II, constitucional, y respecto de los *actos y resoluciones en materia electoral, la jurisdicción para el control de su constitucionalidad se confirió al Tribunal Electoral, cuando se combaten a través de los medios de impugnación de su conocimiento, [...]*.¹²

Posterior al criterio emitido por el TEPJF, la SCJN conoció de la referida contradicción de tesis 2/2000, que contrario al criterio antes transcrito, fue el origen de las jurisprudencias 23/2002, 24/2002,¹³ 25/2002¹⁴ y 26/2002,¹⁵ cuyo rubro y texto de la primera de ellas, se transcribe por su relevancia en el tema que nos ocupa.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.—De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la [CPEUM], se desprende, por un lado, que el *Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación*, cuya competencia es la de

¹² Sala Superior, Tercera Época, Apéndice 2000, Tomo VIII, Jurisprudencia Electoral, p. 55. Las cursivas son nuestras.

¹³ “CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES, Tesis: P./J. 24/2002, Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, enero de 2010, Materia(s): Constitucional, página: 19.

¹⁴ “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”, Tesis: P./J. 25/2002, Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, enero de 2010, Materia(s): Constitucional, página: 20.

¹⁵ “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, Tesis: P./J. 26/2002, Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, Materia(s): Constitucional, página: 23.

garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la [LGSMIME] y, por otro, que a la [SCJN] le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la *facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la [SCJN], por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.*¹⁶

Los antecedentes antes referidos sobre el conflicto de competencias que se originó desde la reforma constitucional de 1996 entre la SCJN y el TEPJF en cuanto a los alcances del control de constitucionalidad en materia electoral, en lo particular, la facultad de inaplicar normas por considerarlas inconstitucionales.¹⁷ Esto evidenció el déficit imperante en el sistema electoral mexicano de no contar con un medio efectivo para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes electorales en los casos concretos en que se apliquen.

Así, el TEPJF ha transitado entre los años 1996 a 2007, de ser un tribunal de mera legalidad, hacía un tribunal de constitucionalidad especializado en la materia electoral; para finalmente consolidarse en el 2011 como un tribunal de constitucionalidad y convencionalidad. Si bien existieron, conflictos de competencia entre TEPJF y la SCJN, a partir de la contradicción de tesis 2/2000 se estableció una división tajante entre las funciones que realizaban dichos órganos jurisdiccionales en cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes en materia electoral a cargo de la SCJN, y un análisis estrictamente de legalidad en los casos concretos por parte del TEPJF.

El modelo de justicia constitucional mexicano ha tenido una evolución importante, de la cual no se puede afirmar su simplicidad; los antecedentes del control constitucional en materia de derechos político-electorales se encuentran en los diversos criterios emitidos por el TEPJF y la SCJN. Sin embargo, la posterior evolución jurisprudencial, ha transitado hacia la consolidación de la facultad

¹⁶ Tesis: P./J. 23/2002, Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, enero de 2010, Materia(s): Constitucional, Página: 22.

¹⁷ Para entender la evolución de dicho conflicto de competencias véase ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, *Dueling banjos entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Justicia electoral: Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Cuarta época, vol. 1, No. 6, 2010, p. 89.

de desaplicación de normas contrarias a la Constitución para la defensa de esos derechos por parte del TEPJF de manera consistente y progresiva.¹⁸

El caso Castañeda Gutman,¹⁹ resulta un precedente importante, toda vez que se hizo referencia de la importancia de la tutela judicial efectiva. Ya que la pretensión del accionante evidenciar la inexistencia (en aquel entonces) de un recurso judicial efectivo, capaz de establecer dilucidar la existencia de una vulneración a los derechos humanos contenida en la ley; en este caso, la omisión del legislador respecto de la regulación del sistema jurídico electoral a participar como candidato independiente, pues el juicio de amparo no resultaba procedente en materia electoral para controvertir la pretendida inconstitucionalidad que se reclamara.²⁰

De esta forma se puede considerar que existieron distintas etapas en las que el control de constitucionalidad por parte del TEPJF, se aplicó de distintas maneras, en atención a modelos cuya mixtura escapaba de la simplicidad.²¹ Sin embargo un caso paradigmático, que por varios autores, se considera como el *caso fundacional del control de constitucionalidad y convencionalidad en el derecho electoral*, al haberse realizado una interpretación conforme, fue el SUP-JDC-695/2007, mejor conocido como el caso “Hank Rhon”,²² en el cual, se estableció la necesidad de analizar el alcance de lo establecido por el artículo 41 fracción VI y 42, párrafo III, de la Constitución Política del Estado de Baja California.

El primer artículo, permitía que aquel que ocupaba un cargo, empleo, o comisión, en el ayuntamiento, podía ser votado como gobernador, siempre y cuando se separara del cargo que ocupaba 90 días antes de la elección a Gobernador. En el segundo de los preceptos citados, se establecía que no podían ser electos a esos cargos, los presidentes municipales, aun cuando quedasen separados de su cargo.

Si bien, es cierto que, el TEPJF en el caso Hank Rhon reiteró su incompetencia para declarar las normas inconstitucionales, hizo el análisis de la debida interpretación del artículo 42 de la Constitución de Baja California, en relación

¹⁸ LÓPEZ SÁNCHEZ, Rogelio, *El control de convencionalidad en la justicia electoral. Una herramienta para la optimización de los derechos político-electorales*, Serie Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 18, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2013, p. 35.

¹⁹ *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

²⁰ *Ibidem*, párrafos 104-118.

²¹ BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Líneas jurisprudenciales. El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, TEPJF-CCJE, s.l., s.a.

²² Véase GARCÍA FIGUEROA, Alfonso *et al.*, *Interpretación conforme a la Constitución. Antinomias y lagunas: caso Hank Rhon*, México, TEPJF, 2009. El análisis del caso Hank Rhon, bajo el paradigma del control de convencionalidad. Véase HERRERÍAS CUEVAS, Ignacio F., *Control de convencionalidad y efectos de las sentencias*, 2a. ed., México, UBIJUS, 2012, pp. 25-37.

con los tratados internacionales de conformidad con el criterio de la SCJN, en lo relativo a las limitantes del derecho de ser votado; pero sin llegar a inaplicar la norma al caso concreto, por la restricción establecida en la Contradicción de Tesis 2/2000.

La reforma que terminó por dilucidar el conflicto de competencias entre la SCJN y el TEPJF en materia de inaplicación de leyes fue sin lugar a dudas la reforma constitucional de 2007.

III. EL TEPJF COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 2007 Y LA FACULTAD DE INAPLICACIÓN DE LEYES

Las lagunas legales y constitucionales ante la falta de un medio de defensa idóneo para analizar la inconstitucionalidad de una ley aplicada en el caso concreto por parte del TEPJF, generó un periodo de incertidumbre jurídica, que finalizó por la reforma constitucional electoral de 2007.

El constituyente decidió reformar el artículo 99 párrafo quinto de la Constitución Federal, para otorgarle de manera precisa al TEPJF, la facultad de inaplicar disposiciones normativas en materia electoral por considerarlas inconstitucionales, reservando como se ha señalado, el conocimiento del control abstracto de inconstitucionalidad para la SCJN, establecido en el artículo 105, fracción II, de la Ley fundamental.

A partir de dicha reforma constitucional, se erigió como facultad de las Salas del TEPJF, la inaplicación de una norma electoral en los casos concretos cuya competencia pudieran conocer, y, en consecuencia, el Poder Legislativo colmó el vacío existente en cuanto al control de constitucionalidad de las leyes electorales a partir del acto concreto de aplicación; ya que desde el paradigmático Amparo Morelos, en el cual, se estableció el criterio interpretativo de la incompetencia de origen, el cual, fue eliminado en el Amparo Salvador Dondé, proyectado por el célebre Ignacio L. Vallarta, quien determinó que el juicio de amparo resulta incompetente para conocer de cuestiones político electorales. La anterior restricción, permanecería hasta el año 1996, cuando se estableció el juicio de protección para los derechos político electorales del ciudadano, erigiéndose como el primer medio de tutela efectiva en materia de derechos electorales.²³

En la materia electoral, el control de constitucionalidad de leyes ha evolucionado, pues para declarar la inconstitucionalidad de una ley, no sólo depende de la contravención a un dispositivo constitucional de manera taxativa,

²³ PENAGOS LÓPEZ, Pedro Esteban, "Control de constitucionalidad en materia electoral", *Quid Iuris*, Año 7, vol. 20, marzo-mayo 2013, p. 43.

sino también, de la inobservancia a los principios establecidos en la propia Constitución.

En materia electoral, la facultad de inaplicación de leyes por parte de las salas del TEPJF, puede ejercerse al resolver cualquiera de los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).²⁴

Por lo anterior, en la reforma constitucional de 2007, el TEPJF se consolidó en un *tribunal constitucional en materia electoral*; si bien carece de atribución para declarar con efectos generales la inconstitucionalidad de dichas normas, representó un avance significativo en la defensa del orden constitucional.

IV. EL TEPJF EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 2011 Y EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

En México, la transformación del sistema jurídico se vino a consolidar con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y el juicio de amparo aprobadas en México, el 6 y 10 junio de 2011 respectivamente; la inclusión de los tratados internacionales que reconocen derechos humanos en el parámetro de control de regularidad constitucional, ha marcado un antes y un después, en la justicia constitucional, y la materia electoral, constituye un ejemplo de avanzada.

Nos encontramos ante el paradigma de la Constitución normativa y su expansión hacia los tratados internacionales de derechos humanos, como parámetros de regularidad constitucional y convencional, en el control efectivo del poder, así como el inicio de un diálogo jurisprudencial entre los tribunales constitucionales de los estados nacionales y los tribunales internacionales de derechos humanos, como lo es la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La reconfiguración del sistema jurídico y democrático del Estado mexicano contempla la inclusión de figuras jurídicas destacadas para la protección de los derechos humanos. Dicha evolución ha respondido a una serie de necesidades en la interpretación y aplicación del derecho, tanto en la práctica, como en la teoría; principalmente con la nueva redacción del artículo 1o. de la CPEUM,²⁵

²⁴ *Ibidem*, p. 44.

²⁵ “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

que establece los elementos fundamentales del control de convencionalidad en sede interna: a) La incorporación del *bloque de constitucionalidad*, que integra a los tratados internacionales en materia de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución, y en consecuencia, la implementación por los jueces nacionales del *control difuso ex officio de convencionalidad*; y b) El establecimiento de nuevos métodos y principios de interpretación: cláusula de interpretación conforme, el principio *pro persona*, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.²⁶

A la luz de dichos cambios estructurales, México ha dado un gran paso para consolidar el Estado de derecho constitucional y proporcionar un sistema jurídico más idóneo en la defensa y protección de los derechos humanos tanto de fuente interna como externa. El complejo sistema jurídico que presupone el control de constitucionalidad y convencionalidad, hace que todos los tribunales del Estado Mexicano, deban implementar un modelo de justicia constitucional más conveniente para lograr una adecuada protección de los derechos humanos, y en lo particular, de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Así pues, en la doctrina latinoamericana, se ha denominado *control de convencionalidad*, como aquél análisis que realizan los Estados miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), a través de sus jueces nacionales, para adoptar las medidas necesarias y hacer compatibles los actos y leyes del derecho interno con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en la medida en que reporten un mayor beneficio al justiciable.²⁷

El caso Radilla Pacheco emitido por la Corte IDH así como su cumplimiento por el Estado Mexicano en el expediente *Asunto Varios 912/2010* por la SCJN, condicionó de manera determinante la estructura fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, así como la forma en la cual los tribunales deben interpretar y aplicar las normas de derechos humanos, bien de fuente nacional como internacional; por su parte, la contradicción de tesis 293/2011 de la SCJN, dio grandes avances en la configuración del control de convencionalidad en el

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

²⁶ Véase GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2a. ed., México, Editorial Porrúa-UNAM, 2012 y CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

²⁷ Véase FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, prólogo de Diego Valadés, estudio introductorio de Héctor Fix-Zamudio, UNAM-Marcial Pons, Madrid, 2013 y FERRER MC-GREGOR, Eduardo (coord.), *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, México, Fundap, 2012.

modelo mexicano, al reconocer al mismo nivel de la Constitución a los tratados internacionales de derechos humanos, así como las sentencias de la Corte IDH se consideraron obligatorias con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en la controversia, estableciendo un auténtico *parámetro de control de regularidad constitucional*.

Sin embargo, en la evolución que ha experimentado el control de constitucionalidad que realiza el TEPJF, se puede constatar que no solamente ha sido en relación con la protección de los derechos humanos político-electorales de la ciudadanía, sino que también ha fungido como un legislador negativo; para efecto de inaplicar leyes que controvierten lo establecido en la Constitución.²⁸

Por todo lo anterior, podemos advertir que la evolución del control de constitucionalidad, atiende al paradigma de juzgar con la perspectiva de derechos humanos, y en lo particular con la defensa y protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para el fortalecimiento del *control difuso de convencionalidad en la justicia electoral*; particularmente cuando las Salas del TEPJF han inaplicado leyes por estimarse contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales en los casos emblemáticos que se han sometido a su competencia, tales como la violación al plazo de los 90 días previos para emitir una ley electoral para que sea válida, la violación al derecho a ser votado, el sistema de representación proporcional, la tutela judicial efectiva y el derecho a integrar autoridades electorales, tal y como analizaremos a continuación.

V. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR INAPLICACIÓN DE LEYES EN CASOS CONCRETOS POR PARTE DE LAS SALAS DEL TEPJF

1. REFORMA A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL LOCAL INOBSERVANDO EL PLAZO DE 90 DÍAS ANTES DEL INICIO DEL PROCESO

En diversos casos²⁹ se realizó un estudio de constitucionalidad de los artículos 225 de Ley Orgánica Municipal de Puebla y al artículo 201 quater, fracción I,

²⁸ El modelo garantista de protección a los derechos humanos, en particular a los derechos político-electorales en ejercicio del control de constitucionalidad que realiza el TEPJF, ya había sido abordado de forma visionaria con Jesús Orozco Henríquez, y posteriormente en obras que atienden al nuevo paradigma de los derechos humanos como modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral, con Felipe de la Mata Pizaña y Raúl Montoya Zamora, entre otros: OROZCO HERNÁNDEZ, Jesús J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Editorial Porrúa, 2006; DE LA MATA PIZANA, Felipe, *El control de convencionalidad de los derechos político-electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2016; MONTOYA ZAMORA, Raúl, *El nuevo paradigma del control de convencionalidad en materia electoral*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2012.

²⁹ SM-JDC-339/2009; SDF-JDC-23/2014 y acumulados; SDF-JDC-38/2014 y acumulados; SDF-JDC-58/2014 y acumulados; SDF-JDC-85/2014 y acumulados; SDF-JDC-103/2014; SDF-

inciso *c*), del Código de Instituciones y Procesos Electorales de dicha entidad y en el caso SM-JDC-339/2009, se controvertió el artículo 11 de la Ley Orgánica para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro; dicho análisis consistió en determinar si con la emisión de las reformas a dichas disposiciones, se contravino la temporalidad en que fueron promulgadas para regir los procesos electorales, vulnerando el plazo de 90 días previos, fijado por la norma fundamental para que surta sus efectos en dichos procesos electivos de forma válida, en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la CPEUM.

La *ratio iuris* de dicha disposición constitucional atiende a que, resulta necesario crear el marco adecuado para dar plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, de tal suerte que las modificaciones puedan ser impugnadas ante una posible inconstitucionalidad y resueltas oportunamente por la SCJN; para que, en su caso, las anomalías que pudieran existir sean corregidas por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos. En tal sentido, las modificaciones mencionadas, debieron publicarse con la debida anticipación, si es que pretendían regir el proceso electivo de que se trate, pues sólo con la temporalidad dispuesta, sería posible tener plena certeza de las reglas que imperarían en la elección. En consecuencia, la Salas Regionales correspondientes a la 2a. y 4a. circunscripción electoral, consideraron que las reformas a la legislación controvertida modificaron sustantivamente las condiciones de competencia electoral, al no haber sido emitidas con 90 días de anticipación al inicio del proceso electivo, su aplicación vulneró la Constitución federal, por lo que procedieron a su inaplicación en cada caso particular.

2. DERECHO A SER VOTADO

A. INELEGIBILIDAD POR LA COMISIÓN DE UN DELITO DOLOSO: SUP-REC-58/2013

El caso versó sobre la constitucionalidad del requisito de elegibilidad, consistente en no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal, previsto en la última parte de la fracción V del artículo 102 de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, y, por ende, su incompatibilidad con el derecho político-electoral a ser votado reconocido en la normativa nacional e internacional.

La porción normativa controvertida, estableció una causa de inelegibilidad abierta e indeterminada respecto del tiempo de su duración, lo que provocó la

JDC-107/2014; SDF-JDC-111/2014 y acumulado; SDF-JDC-115/2014 y acumulado; SDF-JDC-123/2014 y acumulado; SDF-JDC-128/2014; SDF-JDC-129/2014; SDF-JDC-130/2014 y acumulado; SDF-JDC-132/2014 y acumulado; SDF-JDC-136/2014; SDF-JDC-173/2014 y acumulado; SDF-JDC-178/2014; SDF-JDC-179/2014 y acumulado.

clausura permanente e indefinida del ejercicio del derecho humano a ser votado, en contravención a la obligación de otorgar a ese tipo de derechos la protección y garantía más amplia posible; por lo que la Sala Superior determinó inaplicarla en el caso concreto, en tanto que no cumplió con los principios de certeza y seguridad jurídica, así como de los de legitimidad, necesidad y proporcionalidad.

B. IMPOSIBILIDAD DE LA REELECCIÓN EN LA INTEGRACIÓN
DE LOS COMITÉS CIUDADANOS: SUP-REC-69/2013

Se controversió la constitucionalidad del artículo 92, tercer párrafo, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, ya que no sólo restringió el derecho de todo ciudadano a participar en su comunidad a través de un cargo honorífico, como es integrar los Comités Ciudadanos o los Consejos de los Pueblos, sino también porque no estableció temporalidad alguna imposibilitando la reelección a dichos cargos.

Por lo anterior, la Sala Superior determinó inaplicar la disposición controvertida, pues estableció una restricción injustificada que no obedeció al *test de proporcionalidad* y sus tres subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; pues con tal limitación, implicaba prejuzgar sobre el indebido desempeño de quienes han ocupado el cargo de integrantes del Comité Ciudadano, así como de la voluntad ciudadana que podía optar por reelegir a un candidato.

C. INELEGIBILIDAD POR CONDENA O POR HABERSE EXTINGUIDO
LA PENA: SG-JDC-73/2009

En el caso se controversió lo señalado en el numeral 132 fracción IV de la Constitución de Sonora, al establecer que una persona es inelegible aun cuando haya cumplido la condena o extinguido la pena; lo cual limita las aspiraciones de todo ciudadano, porque restringe o minimiza los derechos políticos de todo gobernado de manera absoluta.

Al respecto la Sala Regional determinó la no aplicación al caso concreto de dicho precepto normativo relacionado con la elegibilidad de un ciudadano, al vulnerar el derecho a ser votado, toda vez que dicha restricción no se encuentra de manera expresa en el artículo 38 de la CPEUM.

D. PARTICIPACIÓN DE UN PRECANDIDATO EN DOS PROCESOS INTERNOS
DE PARTIDOS O COALICIONES: SUP-JRC-173/2016, SM-JDC-528/2013
Y SX-JDC-475/2013

En el caso SUP-JRC-173/2016, la Sala Superior, determinó que la restricción prevista en el artículo 151, párrafo 5, última parte del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, resultaba

violatoria del derecho a ser votado, en razón que, la prohibición referida a un ciudadano intervenga en el proceso de selección interna de un partido político o coalición, ante la derrota, pudiera ser postulado por un partido político o coalición diversa.

En el expediente SM-JDC-528/2013, se controvertió el artículo 194, párrafo segundo del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, ya que se estimaba la vulneración de los derechos político-electorales al impedirse intervenir a un ciudadano participar en el proceso electoral local, cuando dentro de un proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, participe como precandidato en un partido diferente al que lo postula, salvo el caso de las coaliciones.

Por lo que respecta al juicio SX-JDC-475/2013, se analizó la restricción prevista en el artículo 151, párrafo 5 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, que negó la posibilidad de ser postulado por un instituto político como candidato a presidente municipal, por haber intentado registrarse como precandidato a dicho cargo por un diverso partido político en el mismo proceso electoral.

Todas estas sentencias coinciden, en que, si un precandidato pierde en un proceso electivo interno partidista, no significa que sus derechos político-electorales pierdan vigencia o sean suspendidos para contender en el proceso interno de otro instituto político, pues conllevaría la imposición de una sanción de suspensión, restricción o limitación de su derecho de ser votado, por haber ejercido sus derechos de participación al interior de un partido político o coalición, sin que hubiera ganado la postulación respectiva. En consecuencia, la Sala Superior y Salas Regionales, procedieron a la inaplicación de los dispositivos controvertidos.

E. OBLIGACIÓN DE LOS CANDIDATOS DE ASISTIR A LOS DEBATES ORGANIZADOS POR LOS ÓRGANOS ELECTORALES: SM-JDC-522/2015

Se combatió la constitucionalidad de los artículos 42, fracción IV de la Constitución de Nuevo León y 347, fracción XIII de la Ley Electoral para dicha entidad federativa, por imponer la obligación a cargo de los candidatos de asistir a los debates organizados por los órganos electorales de la entidad, supuesto que contravino el derecho a ser votado y el principio de autodeterminación de los partidos políticos.

El análisis de constitucionalidad que realizó la Sala Regional, determinó inaplicarlas al caso particular, pues tales disposiciones impugnadas, establecieron la obligación de los candidatos de participar en los debates, así como la imposición de una sanción administrativa por incumplir con dicho mandato; tales normas no son susceptibles de interpretación conforme, en tanto que establecen consecuencias desproporcionadas en detrimento del derecho a ser votado así como el aludido principio de autodeterminación de los institutos políticos.

F. INELEGIBILIDAD POR NO SEPARARSE DE UN CARGO ADMINISTRATIVO
EN EL CONGRESO ESTATAL: SX-JRC-54/2016 Y ACUMULADO

El precedente en cuestión, versó sobre la inconstitucionalidad del artículo 56, fracción II, de la Constitución de Quintana Roo, el cual dispone que, no podrá ser diputado, aquel servidor público que desempeñe un cargo público estatal, a menos que se separe definitivamente de su cargo 90 días antes de la fecha de la elección; lo que dejó al ciudadano accionante en estado de indefensión, cuando éste era un empleado administrativo especializado del área de la biblioteca del Congreso del Estado; por ende, no poseía atribuciones de representatividad, iniciativa, decisión, mando y dirección; esto es, no cuenta con un cargo público con el que se encuentre en ventaja frente a otros contendientes.

La Sala Regional estimó que en el caso en cito, el artículo 56, fracción II, de la referida Constitución local en la porción normativa “y cualquier otro servidor público que desempeñe cargo público estatal”, mismos que resultaron ser inconstitucionales, inaplicándose al caso en particular, estimándose contrario a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad en cuanto a la fijación de una restricción a un derecho fundamental, al no pormenorizar cuáles son los funcionarios que quedan comprendidos en ese universo. Por lo que al señalar de manera indeterminada la referida restricción, no se efectúa una delimitación específica de aquellos funcionarios o servidores públicos que tienen el deber de separarse de su cargo, y en consecuencia deja al arbitrio de la autoridad colmar la hipótesis de restricción al derecho fundamental de ser votado.

G. INELEGIBILIDAD POR CUENTAS PENDIENTES DE SER APROBADAS
EN EL CABILDO O EN EL CONGRESO: ST-JRC-39/2015

Se controvertió lo establecido en el artículo 119, fracción IV, de la Constitución de Michoacán, que prevé causas de inelegibilidad para el cargo de Presidente Municipal, para los tesoreros municipales, cuando no se aprueben sus cuentas por el Cabildo o por el Congreso del Estado, según corresponda.

La Sala Regional inaplicó la norma controvertida en el caso particular, pues se trataba de una norma que no aprobaba el *test de proporcionalidad*, en tanto que, no resultó idónea para lograr su cometido, pues la no aprobación de la cuenta pública no arrojaba *per se*, la determinación automática de una responsabilidad administrativa o penal en contra del tesorero; por lo que dicha prohibición se materializó sin haberse desarrollado los procedimientos en los que se cumplan las reglas del debido proceso, esto es, carecía de la existencia de un plazo, tiempo o duración del impedimento, que supone una restricción desproporcionada e irrazonable en detrimento de la seguridad jurídica y de la certeza de los destinatarios de la norma.

H. REQUISITO DE RESIDENCIA POR 10 AÑOS PARA ACCEDER
AL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL: SG-JDC-152/2016

En el caso en cuestión se estudió la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 80 de la Constitución de Baja California, que establece que el Presidente Municipal debe tener 25 años cumplidos el día de la elección, tener residencia efectiva en el Municipio, de por lo menos 10 años inmediatos anteriores al día de la elección.

La Sala Regional decretó la inaplicación de dicha medida, como requisito para ser candidato a munícipe, la cual no justificada a la luz de un fin constitucionalmente legítimo; además de que no resultó una medida necesaria, pues existían otras maneras menos restrictivas, como exigir un plazo menor para garantizar que el aspirante tenga cierto arraigo en la comunidad como ocurría en el caso de los diputados locales o los otros integrantes del Ayuntamiento.

I. REQUISITO DE NO CONTAR CON ALGÚN TIPO DE PARENTESCO
PARA SER MIEMBRO DEL AYUNTAMIENTO: SX-JDC-1212/2012
Y SX-JDC-525/2015

La Sala Regional analizó la constitucionalidad del artículo 68, fracción VI, de la Constitución de Chiapas, el cual establece como requisito para ser miembro del Ayuntamiento, no tener parentesco por afinidad hasta en segundo grado con el Presidente Municipal o Síndico en funciones, si se aspira a ocupar dichos cargos.

En los casos se determinó, que el parentesco por afinidad con cierta persona no puede considerarse, bajo supuesto alguno, como un atributo de una persona que pretende adquirir la postulación de candidato, y por ende, que implique una incompatibilidad para el ejercicio del cargo al cual se aspira; por lo que la restricción aludida no resultó idónea para alcanzar la finalidad perseguida consistente en lograr el adecuado desempeño de un cargo de elección popular, el cual se encuentra asegurado a través de diversos mecanismos constitucionales (preventivos, correctivos, sancionatorios, etc.).

En consecuencia, se acreditó la violación al marco constitucional e internacional, por lo que la Sala Regional decretó su inaplicación en los casos concretos y ordenó restituir en su derecho político-electoral de sufragio pasivo a los accionantes.

J. EL ESTATUS DE ESTAR AL CORRIENTE DE PAGO DE IMPUESTOS
MUNICIPALES, ESTATALES Y FEDERALES, COMO REQUISITO
DE ELEGIBILIDAD: SDF-JRC-38/2016

En el asunto referido, se controversió el requisito de elegibilidad contenido en los artículos 88 de la Constitución de Tlaxcala, 18 y 152 fracción VII parte final de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de

Tlaxcala, y 14, fracción III de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, consiste en el deber de estar al corriente en el pago de impuestos municipales, estatales y federales, el cual estableció un límite al derecho fundamental de ser votado para las elecciones municipales.

La Sala Regional determinó que la norma restrictiva establece un requisito absoluto que no permitió al órgano administrativo electoral ponderar los diversos niveles de incumplimiento de la norma, y por ende no acreditó pasar el *test de proporcionalidad*; ya que resultó excesiva la causal de inelegibilidad, consistente en la obligación de estar al corriente en el pago de impuestos, siendo estimadas inconstitucionales, por lo que fueron inaplicadas con efecto al caso concreto.

K. REQUISITO DE SEPARACIÓN DE CARGO DE DIRECCIÓN
DE UN PARTIDO POLÍTICO UN AÑO ANTES DEL DÍA DE LA ELECCIÓN:
SM-JDC-2034/2012

En el asunto referido, la constitucionalidad del artículo 43 Bis de los Estatutos del Partido Acción Nacional, que contempla una regla referente a que el accionante, en su calidad de Presidente del Comité Directivo Estatal de Aguascalientes, está obligado a separarse de tal cargo un año antes del día de la elección constitucional, si pretende preservar la posibilidad de ser postulado por su partido en tales comicios; lo cual vulnera por una parte el derecho de afiliación, en cuanto a la afectación de la prerrogativa a un ciudadano a ser postulado como candidato a un puesto de elección popular y, además, por trastocar indebidamente su permanencia en el cargo partidista, lo cual incide también en el derecho de afiliación y en la libertad de trabajo.

La Sala Regional decretó que resultaba excesiva la imposición de la obligación de separarse del encargo directivo en cuestión, con una anticipación de un año anterior a la elección, y, por ende, determinó la inaplicación del artículo 43 Bis de los Estatutos dicho instituto político, toda vez que, quedó evidenciada su inconstitucionalidad.

3. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

A. ASIGNACIÓN ADICIONAL DE DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN
PROPORCIONAL PARA EL PARTIDO MAYORITARIO: SUP-REC-202/2012
Y ACUMULADO

En el caso concreto, la Sala Superior analizó la constitucionalidad de los artículos 44, fracción VI, de la Constitución de Guanajuato y el 282 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa misma entidad, toda vez que, para los efectos de la aplicación del citado precepto jurídico, excluyó a un instituto político al momento de efectuar la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, con la intención de evitar que se

provocara “un incremento del margen de sobrerrepresentación del partido beneficiado”.

Al prever que la asignación de hasta dos diputaciones atendiendo exclusivamente a la mayor votación y la mayoría de triunfos en los distritos electorales uninominales, la norma controvirtió la base constitucional que rige la asignación de diputados por el principio de representación proporcional;³⁰ la cual es independiente y adicional a los diputados surgidos del principio de mayoría relativa, provocando con ello la posibilidad de sobrerrepresentación adicional a la que estrictamente le corresponde por el principio de representación proporcional.

La referida inconstitucionalidad y por ende inaplicación al caso concreto de ambos preceptos, radicó en que permitió que el partido mayoritario podía acceder a un número adicional de diputaciones por el principio de representación proporcional, en franca desigualdad de quienes también tuvieron el derecho para obtenerlas; con ello desvirtuando la esencia de dicho principio al favorecer al partido político que obtuvo el mayor número de triunfos en los distritos electorales uninominales y en desventaja del resto de los partidos políticos con derecho a la asignación bajo ese principio.

B. ASIGNACIÓN DE REGIDORES CONFORME A UNA LISTA DISTINTA
DE LA REGISTRADA ANTE LA AUTORIDAD ELECTORAL:
SG-JDC-806/2011

Se controvirtió la constitucionalidad del artículo 202, fracción I de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, por la aplicación que de ella hizo en un primer momento la autoridad administrativa electoral local al momento de la asignación, y su confirmación por la Sala responsable, al haberse modificado la lista definitiva de candidatos a ediles de representación proporcional que presentó un instituto político, y por ende, estableció un nuevo orden de la lista de prelación de candidatos de la que originalmente tenía, desplazando al actor a la segunda posición.

En concepto de la Sala Regional, la disposición trasunta que prevé que la asignación de regidores pueda realizarse con una lista distinta a la anteriormente aprobada por el autoridad electoral local, vulneró el derecho político electoral de ser votado en una elección de municipios en relación con la facultad discrecional que contiene la norma controvertida, a favor de los partidos políticos y coaliciones, en el sentido de poder determinar una lista definitiva de

³⁰ En los casos analizados cuando se hace referencia a las bases constitucionales que rigen el principio de representación proporcional, son aquellas que fueron definidas por la SCJN en una tesis jurisprudencial con clave y rubro siguiente: P./J. 69/98, “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”, Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VIII, noviembre de 1998, p. 189.

candidatos con un orden de prelación distinto al que previamente tenía en la etapa de registro.

Por lo anterior, la Sala Regional determinó inaplicar al caso concreto, pues vulneraba las bases fundamentales del principio de representación proporcional en materia electoral y de certeza; pues una vez transcurrida la jornada electoral, el cómputo, la declaración de validez de la elección y luego de darse a conocer cuántos escaños por representación proporcional, le otorgaba la facultad discrecional a cada instituto político o coalición, de presentar una lista “definitiva” con modificaciones respecto al orden inicialmente presentado.

C. ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SEGÚN EL NÚMERO DE CONSTANCIAS DE MAYORÍA: SG-JRC-2/2011 Y ACUMULADOS

Se promovió la inconstitucionalidad de los artículos 261, fracción III, 263, fracciones II, III y IV de la Ley Estatal Electoral de Baja California Sur, debido a que no se observó el principio de representación proporcional en materia electoral, en relación con la asignación de diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación, pues los preceptos indicados lo condicionan a las constancias de mayoría y no a la votación obtenida.

Además, se controvertió el artículo 264 de dicha ley local, al establecer que no podrían lograrse, por parte de los partidos o coaliciones, más de 6 diputaciones por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional); soslayando que son 16 el número de distritos electorales en el Estado, incumplándose así otra de las bases generales de representación proporcional, siendo el atinente al tope máximo de diputados que, por ambos principios, puede alcanzar un partido político, el cual debe ser igual al número de distritos electorales.

La inconstitucionalidad en mención consistió en realizar la asignación de diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación; la condición para acceder a las diputaciones de representación proporcional, en relación con el número de constancias de mayoría relativa, y no a los votos obtenidos por la coalición, con lo cual resulta una variante que trastocó las bases constitucionales del sistema de representación proporcional.

La Sala Regional Guadalajara procedió a inaplicar los artículos controvertidos, pues al modificar dicho parámetro, se tradujo que la facultad de cada legislatura será arbitraria, por establecer un número ínfimo como límite por ambos principios, lo que pondrían en riesgo la representatividad en los órganos legislativos, pues soslayaría el criterio poblacional de representatividad (plasmadas en constancias obtenidas por el resultado de la votación) y la pluralidad democrática; lo que no contribuiría a mostrar realmente que los partidos

mayoritarios o las minorías sean un reflejo ideológico de una significativa representatividad ante una comunidad determinada.

D. REGULACIÓN DE COALICIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
POR LA LEGISLACIÓN LOCAL: SG-JDC-11422/2015 Y ACUMULADOS

En el precedente en cuestión se analizó la constitucionalidad del artículo 19, párrafo 1, fracción IV del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en relación con la invasión de facultades de la esfera estatal a la competencia de la federación, en virtud de que regulaba cuestiones relacionadas a la pertenencia de los candidatos de las coaliciones; a efecto de determinar a qué partido político debe adjudicarse el triunfo de la coalición en un distrito por mayoría relativa y bajo la modalidad del mayor número de votos que aportaba cada instituto, para alcanzar la curul.

La Sala Regional determinó la inaplicación del artículo controvertido, que establece que “independientemente de lo establecido en el convenio y el origen partidario de los candidatos” para efectos de la asignación de representación proporcional, la curul contará para el partido político que más votos haya aportado al triunfo; lo anterior en virtud de que el Congreso del Estado de Jalisco, al momento de expedir dicha norma, invadió la esfera de competencia que la Constitución expresamente reservó al Congreso Federal, en relación a la facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, de conformidad con lo señalado en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la CPEUM.

E. ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
VINCULADO AL PORCENTAJE DE VOTACIÓN PARA GOBERNADOR:
ST-JRC-213/2015 Y ACUMULADOS

Se impugnó la inconstitucionalidad del artículo 175, fracción II, inciso *a*), del Código Electoral del Estado de Michoacán, al habersele exigido al accionante el requisito de contar con el 3% de la votación de Gobernador para tener derecho a la asignación de una diputación por el principio de representación proporcional. Lo anterior resultó desproporcionado e irracional, pues el mismo debió considerar únicamente, para dicha asignación, el porcentaje de la votación de la elección de diputados de mayoría relativa y no así la de Gobernador.

En la sentencia se determinó, que la exigencia de considerar el porcentaje de votación de la elección de Gobernador para asignar una curul por el principio de representación proporcional bajo la concepción de resto mayor, resultaba inconstitucional, al introducir un factor exógeno para el cómputo de la representación proporcional, lo cual, excede los límites de la libertad de configuración que tiene el legislador local en términos del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, además de que la norma se torna irrazonable al

desnaturalizar el sistema de representación proporcional en la elección de diputados conforme a las bases constitucionales.

F. ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL VINCULADO AL PORCENTAJE DEL 15% DE LA VOTACIÓN EMITIDA EN TODA LA ELECCIÓN: ST-JDC-462/2011; ST-JDC-463/2011 Y ACUMULADO; ST-JDC-464/2011 Y ACUMULADO; ST-JDC-488/2011; ST-JRC-94/2011 Y ACUMULADOS

En los precedentes en cuestión, la Sala Regional Toluca analizó la inconstitucionalidad del modelo de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, con base en lo dispuesto por el citado artículo 197 del Código Electoral del Estado de Michoacán, al hacer nugatoria la efectividad del sufragio por establecer como tope el 15% de la votación, puesto que, aquellos no alcancen dicho porcentaje, no serán tomados en consideración para efectos de la asignación y en consecuencias, sin posibilidad de verse representados; lo que violenta las bases constitucionales del principio de representación proporcional cuya esencia radica en permitir que el voto de las minorías sea tomado en cuenta y que éstas últimas tengan la posibilidad de ser representadas.

En el caso se analizó el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal, el cual, debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala, para la integración de los órganos legislativos. Esto es que, los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios.

En ese contexto, el artículo 196 del Código Electoral en cita, establece de forma correcta una fórmula y el procedimiento conforme al cual tendrán derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, aquellos que hayan obtenido por lo menos el 2% de la votación emitida; tantas regidurías como veces contenga su votación el cociente electoral, y en caso que, quedasen regidurías por asignar, se distribuirán por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.

Sin embargo, la norma contenida en el artículo 197 restringió de forma indebida el principio constitucional de pluralidad y fortaleza de las minorías que subyace en el principio de representación proporcional; porque el sistema de asignación de regidurías contemplado en el precepto que se analizó, tiene una clara tendencia a subrepresentar a la segunda fuerza electoral del municipio, lo cual contravino el principio de que los votos se traduzcan en escaños de forma proporcional, además de encarecer artificialmente el costo de cada regiduría, apartándose de la base que conforma la votación válida emitida.

Por lo anterior, el principio constitucional de representación proporcional, consistente en que, la asignación de regidurías sea acorde a los resultados de la votación no se cumplió, y tampoco se logró acreditar que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad en el órgano de gobierno acorde con su presencia en el municipio correspondiente; además de que no se evita que el partido dominante a nivel municipal pudiere verse sobrerrepresentado.

En consecuencia, la Sala Regional procedió a inaplicar en cada caso concreto la norma controvertida, al establecer una indebida restricción al derecho al voto, tanto en su aspecto pasivo como activo, debido a que, sin atender a características personales de quienes podrían acceder al ejercicio de un cargo público, está impidiendo tal acceso a quienes no hayan obtenido un mínimo de 15% de la votación emitida, sin considerar qué porcentajes inferiores a éste también representan un sector de la voluntad popular, que de otra manera, no tendría forma de lograr la representación de sus intereses en los órganos de poder político.

4. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

A. ESCRITO DE PROTESTA COMO CONDICIÓN DE PROCEDIBILIDAD PARA EL ESTUDIO DE LAS CAUSAS DE NULIDAD: SUP-JRC 494/2007 Y ACUMULADO

Se tildó de inconstitucional el artículo 288 del Código Electoral de Aguascalientes, por establecer que el requisito de presentar un escrito de protesta como condición de procedibilidad para el estudio de las causas de nulidad devino en nugatorio a la tutela judicial efectiva.

La Sala Superior determinó inaplicar el dispositivo normativo controvertido, el cual, exigía el escrito de protesta como un requisito de procedencia para el estudio de los planteamientos de nulidad de la votación recibida en casilla, el cual resultó violatorio del derecho a la tutela judicial efectiva por constituir una limitación al ejercicio del derecho constitucional de acceder a la administración de justicia; la cual no responde a la celeridad de los procesos jurisdiccionales electorales, ni a las finalidades que inspira el control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos, así como las resoluciones propias de la materia.

B. PRESENTACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN SIN POSIBILIDAD DE HACERLO A TRAVÉS DE REPRESENTANTE: SM-RAP-31/2012, SM-RAP-53/2012 Y SUP-REC-216/2012

En los expedientes SM-RAP-31/2012 y SM-RAP-53/2012, se controvertió el artículo 13, párrafo 1, inciso *b*), de la LGSMIME al establecer que los ciudadanos y candidatos deben promover los medios de impugnación por sí mismos, sin que sea admisible representación alguna, por lo cual, dicha limitación no

obedece a un fin objetivo y constitucionalmente legítimo que garantice los derechos, valores y principios establecidos en el parámetro de control de la regularidad constitucional.

Por su parte, en el juicio SUP-REC-216/2012, se controvertió el artículo 20 fracción II, de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, que establece que el juicio electoral local sólo puede presentarse por el ciudadano actor, sin la posibilidad de hacerlo a través de algún representante, lo anterior se trata de una limitante que no constituye una condición racional para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, porque no demuestra ser una medida justificada y razonable.

De conformidad con el *test de proporcionalidad* aplicado a las normas impugnadas, se comprobó un trato desigual e irrazonable, pues si bien los derechos fundamentales no son absolutos y existe la posibilidad de limitarlos, no resultó jurídicamente válido establecer como condición legítima, limitar la presentación de los medios de impugnación electorales directamente por los ciudadanos sin dar la posibilidad de autorizar a representante legal; lo que constituye una medida injustificada que introduce medidas arbitrarias y restringen de forma irrazonable el derecho de acceso a la justicia, siendo que debería otorgarse mayor facilidad para lograr la defensa oportuna de sus intereses.

La Sala Regional y la Sala Superior procedieron a inaplicar las disposiciones controvertidas, por violar el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso, así como la exigencia de realizar la interpretación más justa y benéfica en el análisis de los requisitos de acceso a la justicia, en armonía con los principios constitucionales, *pro persona* y *pro actione* de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1o. de la CPEUM.

C. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD CUANDO SE IMPUGNE MÁS DE UNA ELECCIÓN O DISTINTOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA: SG-JRC-506/2012

Se controvertió la inconstitucionalidad en la aplicación de los artículos 509 fracción VII y 618 fracción II del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que disponían la improcedencia del juicio de inconformidad, cuando en un mismo escrito de demanda se pretenda impugnar más de una elección o resolución, y la prohibición de impugnar en un mismo escrito de demanda distintos supuestos de procedencia del juicio; constituyendo gravámenes innecesarios que van en contra de todo principio lógico, y por ende, estableció mayores obstáculos al trámite o sustanciación de los juicios y se tradujo en una violación al derecho de acceso a la justicia.

La Sala Regional determinó la inaplicación de la norma combatida, al violar el derecho de acceso a la justicia, libre de obstáculos innecesarios que hagan nugatorio tal derecho; por lo que el precepto controvertido, impuso requisitos adicionales a los previstos legalmente para acceder a la jurisdicción del Estado, rebasando los fines perseguidos por el legislador, dejando de observar el principio

pro actione, que implica dar una interpretación lo más favorable y con efectos más amplios a las normas, a fin de que los justiciables puedan acceder a la jurisdicción de los tribunales evitando todo aquello que lo limite.

D. PREVENCIÓN POR ESTRADOS AL ACCIONANTE PARA SUBSANAR
OMISIONES EN SU ESCRITO DE DEMANDA CON APERCIBIMIENTO
DE DESECHARLA: SDF-JDC-596/2012

Se controversió el artículo 317 de la Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos que señala que ante la omisión de alguno de los requisitos que se contemplan en el diverso 316, para lo cual el tribunal local, debe prevenir al accionante, por una sola vez y en los estrados de su sede, para que dentro de un término de 24 horas subsane la deficiencia, con apercibimiento de tenerse por no presentado el juicio.

La Sala Regional inaplicó la norma a la luz del *test de proporcionalidad*, al establecer una consecuencia excesiva de tener por no presentado el juicio cuando no se desahogue la prevención para el señalamiento de domicilio en la ciudad en que reside el tribunal para recibir notificaciones; lo cual vulneró el derecho de acceso de los ciudadanos a la jurisdicción y al debido proceso.

E. ADMISIÓN DE PRUEBAS SUPERVENIENTES SOLO PARA ACREDITAR
LA NACIONALIDAD O SI SE ENCUENTRAN SUSPENDIDOS LOS DERECHOS
CIVILES O POLÍTICOS: SUP-REC-769/2015

Se cuestionó la constitucionalidad del artículo 526 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, que limita la posibilidad de ofrecer pruebas supervenientes, en la parte que establece que, en los juicios de inconformidad locales, “(...) solamente pueden aceptarse pruebas supervenientes para acreditar que el candidato o candidatos no son de nacionalidad mexicana o que no están en pleno goce de sus derechos civiles o políticos. (...)”.

La Sala Superior determinó la inaplicación de la norma cuestionada, pues resultaba fundamental que en aras de proteger el derecho humano al debido proceso en el que se encuentra inmerso el derecho a ofrecer pruebas que aseguren una adecuada defensa, el juicio de inconformidad debe permitir la admisión de pruebas supervenientes en todos los casos en que así proceda; por lo que la acotación que se hizo en la norma en cuanto a permitir pruebas supervenientes sólo en los supuestos señalados, no resultaba razonable ni idónea, atendiendo al hecho de restringir su admisión a partir de la materia de impugnación que se formule.

F. CONDICIONAMIENTO DEL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS
SUPERVENIENTES: SUP-REC-863/2015 Y SM-JRC-164/2015
Y ACUMULADOS

En estos casos se cuestionó la constitucionalidad de los artículos 305, 308 y 312 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, al considerar que los mismos

violentaron el marco constitucional, por condicionar el ofrecimiento de las pruebas supervenientes a la audiencia de pruebas y alegatos, lo que vulneró el derecho de acceso a la tutela judicial.

La Sala Superior determinó la inaplicación de la porción normativa que limitaba la presentación de pruebas supervenientes hasta antes de la audiencia de pruebas y alegatos; ya que previo a la emisión de la sentencia, existe la posibilidad de que se ofrezcan y aporten aquellos elementos convictivos surgidos o conocidos con posterioridad a dicha audiencia, a efecto de ser estudiados por el juzgador.

5. DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES

A. RETROACTIVIDAD DE NORMAS EN RELACIÓN CON NOMBRAMIENTOS DE CONSEJEROS DE INSTITUTOS ELECTORALES LOCALES: SUP-JRC-105/2008 Y ACUMULADO Y SUP-JDC-31/2009 Y ACUMULADOS

En el expediente SUP-JRC-105/2008 se impugnó la inconstitucionalidad del artículo Segundo Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al constituir una disposición retroactiva en perjuicio de los consejeros electorales del Instituto Electoral local, y consecuentemente violatorio del principio consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Por lo que toca al juicio SUP-JDC-31/2009, se cuestionó la constitucionalidad del artículo cuarto transitorio del decreto 149 emitido por la LX Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, en virtud de que su diseño permitía la aplicación retroactiva para establecer una nueva integración del Consejo General del Instituto Estatal Electoral; además de la facultad para elegir al Presidente del Consejo y la modificación de las percepciones recibidas en el desempeño del cargo de consejero, en razón de que se enfocan a destacar la afectación de derechos adquiridos.

Las normas controvertidas se inaplicaron por la Sala Superior, pues vulneraron la garantía de irretroactividad de la ley, en perjuicio de los consejeros integrantes de los institutos electorales locales, toda vez que se modificaron situaciones jurídicas concretas, en menoscabo de los hechos, derechos y obligaciones previstos y surgidos en la normatividad jurídica anterior, respecto de tales integrantes, mismos que se afectarían de inmediato con la entrada en vigor de la nueva normativa; principalmente en relación con la duración de su encargo, la remuneración del mismo, así como todos los derechos inherentes relacionados a su ejercicio.

B. LÍMITE DE FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: SUP-JRC-10/2009

En el asunto en cuestión el artículo 90, párrafos 3 y 4 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, fue considerado como incons-

titucional por contravenir el diverso 116, fracción IV, inciso *b*), de la CPEUM, al establecer un límite único por concepto de financiamiento privado de los partidos políticos, consistente en el 10% anual del monto establecido como tope de gastos de la campaña de Gobernador del año inmediato anterior y, en cambio, la legislación local impugnada prevé un total del 20%.

La Sala Superior llegó a la conclusión de que el legislador local contempló dos límites diferentes para el financiamiento de los partidos que no proviene del erario público, lo que se corrobora a partir de las dos previsiones que estableció en apartados diferentes; las porciones normativas que establecen límites diferenciados de financiamiento por concepto de aportaciones anuales en dinero y especie, proveniente de afiliados y simpatizantes, del equivalente de hasta un 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de Gobernador del Estado de la elección inmediata anterior, y un 10% adicional para el resto de las modalidades de financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos.

En ese sentido, la inaplicación por la Sala Superior, se tradujo en que, la responsable debía aplicar lo dispuesto en el artículo 116 fracción IV, inciso *b*) constitucional, en el sentido de que la suma de todas las modalidades de financiamiento de partidos políticos que no provengan del erario público, tienen un solo límite de hasta el 10% del monto establecido como tope de gastos para la campaña de Gobernador del Estado de la elección inmediata anterior.

C. REQUISITO DE RESIDENCIA EN LOS DISTRITOS ELECTORALES DE NÚMERO MÁS BAJO EN EL MUNICIPIO PARA INTEGRAR EL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL: SUP-JRC-10/2010

En el caso se solicitó la inaplicabilidad por inconstitucional del último párrafo del artículo 62 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, por impedir a los ciudadanos integrar el referido instituto electoral local, si no residen en los municipios con distritos electorales de número más bajo para integrar dicha autoridad.

Dicha exigencia resulta irrazonable, además de que violenta los principios de igualdad, equidad, seguridad jurídica, certeza, legalidad, profesionalismo e idoneidad que deben ser previstos en la función electoral; en tanto que restringe de manera injustificada y desproporcional el derecho de los habitantes de todo municipio en dicha entidad, de poder participar en condiciones de igualdad, en el acceso al cargo del órgano desconcentrado encargado de la elección municipal.

La Sala Superior estimó que la norma controvertida, resultó inconstitucional por lo que refiere a la limitación de acceder a la integración de las autoridades electorales, cuando se trate de un municipio conformado por dos o más distritos, en la integración de los consejos distritales. Conforme a dicha regulación, únicamente pueden participar los residentes del distrito electoral de número más bajo, lo que constituye una restricción desproporcionada e injustificada, pues trae como consecuencia que al interior de los municipios conformados por

varios distritos en dicha entidad, los integrantes del referido órgano solamente pueden pertenecer a una parte de dicho municipio; sin que el resto de los ciudadanos de ese mismo municipio tengan la oportunidad de acceder al cargo, por la simple circunstancia de habitar en un distrito electoral distinto al de más bajo número.

En consecuencia, la Sala Superior decretó la inaplicación de las normas controvertidas, por lo que se refiere a la exigencia de la residencia distrital en relación a la integración de los Consejos Distritales de menor número, encargados de la elección de ayuntamientos, en lo particular, de los municipios de Benito Juárez y Othón P. Blanco de dicha entidad.

D. DISPENSA DEL REQUISITO DE OCUPAR DIRIGENCIA PARTIDISTA PARA SER CONSEJERO ELECTORAL: SUP-JDC-3151/2012

Se impugnó la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 78 de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, el cual establece que el requisito para ser consejero electoral, contenido en la fracción VII (dirigencia en un partido) podrá dispensarse cuando hubiera unanimidad de los partidos en su nombramiento, el cual vulnera los principios de imparcialidad, objetividad e independencia que deben observar las autoridades electorales.

La fracción VII del dispositivo de mérito, establece como requisito para ser consejero electoral no tener ni haber tenido cargo de dirección nacional, estatal o municipal de algún partido político, en los cinco años anteriores a la designación; dicha prohibición refiere a aquellos que se encuentran cumpliendo o colaborando en la organización y funcionamiento del partido.

La Sala Superior declaró inconstitucional el dispositivo controvertido, en la parte que señala que podrá dispensarse cuando hubiera unanimidad de los partidos en su nombramiento y, por tanto, declaró su inaplicación al caso concreto. Lo anterior, por haber considerado que la dispensa de dicho requisito a la decisión de los partidos, se trataba de una condición contingente que es contraria a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral constitucionales, puesto que se trataba de una determinación coyuntural que está sujeta a criterios de oportunidad política; lo cual no permite a la ciudadanía y a los participantes de dicho procedimiento, conocer de forma cierta qué requisitos se deben cumplir para poder participar en el proceso de selección de consejeros del máximo órgano de la autoridad administrativa electoral local, al poder realizar excepciones de alguno de ellos, por encontrarse sujetas a la negociaciones intrapartidarios.

E. REQUISITO DE NO TENER ANTECEDENTES PARTIDISTAS LOS CONSEJEROS ELECTORALES: SUP-JDC-3236/2012

Se impugnó el artículo 57, fracción III, inciso c), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, en relación con el

requisito que deben reunir los consejeros del instituto local, entre otros, el relativo a “No tener antecedentes de militancia partidaria activa y pública”, entendida según la fracción en cita como “ser, o haber sido representante de candidato o de partido en el ámbito estatal o federal, ante órganos electorales o de casilla”.

La Sala Superior determinó que la disposición normativa que se tildó de inconstitucional e inconvenional, al no determinar o fijar una temporalidad específica o un plazo razonable para que una persona que fue representante de un partido o coalición pueda cumplir con dicho requisito para participar en el procedimiento antes aludido, transgredió el principio de certeza jurídica.

En efecto, en concepto de la Sala Superior se afectó el principio de certeza jurídica en razón de que las personas que fueron representantes de partido o coalición en alguna ocasión, no conocerían con claridad y seguridad, si dicha restricción normativa se les pudiera aplicar al momento de registrarse para participar en el procedimiento de designación de los integrantes del concejo electoral, no obstante haber transcurrido un plazo prudente y considerable de haber dejado de ser representante, antes de dicho registro, lo cual generó incertidumbre en la esfera de sus derechos.

Por lo tanto, a través del principio de certeza, todos los candidatos contendientes al cargo están en situación de prever cuáles son sus derechos y obligaciones, así como las restricciones a las que son sujetos, sin que sea conforme a derecho que en dicha norma no fije un criterio de certeza en cuanto la incompatibilidad establecida respecto a la temporalidad para cumplir con el citado requisito.

En consecuencia, al existir una grave indeterminación normativa respecto del alcance de la temporalidad, para determinar la incompatibilidad respecto de los candidatos que hayan sido representantes de partido o coalición ante un órgano electoral o de casilla, se consideró la afectación grave al principio de certeza, por lo que la Sala Superior inaplicó la norma impugnada al contemplar una restricción desproporcionada e innecesaria al derecho fundamental de ser votado para integrar a las autoridades electorales locales.

F. PÉRDIDA DE ACREDITACIÓN DE REPRESENTANTES PARTIDISTAS POR NO REGISTRARSE OPORTUNAMENTE: SUP-REC-52/2015

Se cuestionó la constitucionalidad del contenido normativo del artículo 179 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en cuanto a la falta de acreditación oportuna de representantes ante el Organismo Público Local Electoral, además de la facultad de los partidos políticos para sustituir a sus representantes, tanto en el proceso electoral como fuera de él sin limitación alguna; lo cual resultó violatorio del derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones, con la consecuencia de afectar a la ciudadanía que representan.

La Sala Superior analizó la disposición en comento a la luz del *test de proporcionalidad*, para determinar si la medida implementada resultó legítima, idónea, necesaria y proporcional. Por lo que respecta a la pérdida del derecho de los partidos políticos para acreditar representantes, por el incumplimiento de la condición temporal prevista para ese efecto, la norma impuso una restricción que es ajena al fin legítimo de participación ciudadana a través de esas organizaciones de ciudadanos, pues de manera absoluta, hace nugatoria su participación en los órganos correspondientes.

Ahora bien, la opción adoptada por el órgano legislativo, no resultó adecuada para lograr el objetivo buscado, pues al establecer como consecuencia para la extemporaneidad, la no acreditación de los representantes, provocó un daño mayor al proceso electoral, pues en lugar de reparar las consecuencias de la omisión de los partidos políticos, genera la imposibilidad absoluta de que los órganos se integren adecuadamente, por carecer de representación de un partido; además es una consecuencia innecesaria y desproporcionada, pues existen otras medidas que cumplen con la finalidad de integrar debidamente los órganos electorales que no implican privar a los consejos distritales de voces que fortalezcan el proceso deliberativo y, con ello, la vida democrática de esa entidad federativa.

En conclusión, la Sala Superior determinó inaplicar la disposición controvertida, relativa a la pérdida del derecho de acreditar representantes por no haberse realizado dentro de los 30 días posteriores a la instalación del órgano, por controvertir los principios constitucionales electorales y la falta de proporcionalidad en dicha consecuencia excesiva.

G. EXCLUSIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ELECTORAL LOCAL: SUP-JRC-10/2012

La Sala Superior consideró fundado el agravio de inconstitucionalidad relativo a que los artículos 10 y 47 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, la cual, indebidamente excluía de la participación a los partidos políticos de la integración del Consejo Estatal Electoral, mediante sus comisiones, por tratarse de asuntos de trascendencia, tales como la aprobación y organización de plebiscitos y referendos.

En efecto, la limitante en cuestión resultó contraria al principio de igualdad, porque establece una restricción de derechos en el orden local (tanto para partidos políticos locales como nacionales) que la Constitución Federal no prevé para el orden federal, no obstante, la naturaleza y finalidad de los partidos políticos es similar en ambos ámbitos competenciales.

Por ende, no resultó justificable que el referido artículo 10 de la ley en cita restrinja a los partidos políticos en su derecho de integrar, mediante comisionados, el Consejo Estatal Electoral con el argumento que se trataba de mecanismos de participación ciudadana directa y no representativa, ya que esto

implicaba limitar la posibilidad de cumplir con la finalidad constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, ya sea directa o representativa, así como de ejercer su función de garantes de la democracia mediante su participación en los procesos de aprobación, organización y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana directa que contempla la legislación sonoreNSE.

En ese orden de ideas, la Sala Superior consideró que la misma suerte se sigue para lo dispuesto referido artículo 47, toda vez que resultó contrario a las finalidades y funciones constitucionales de los partidos políticos; señala que en el desahogo de procesos como el plebiscito y el referendo no se considerarán las figuras jurídicas de los “representantes” de los partidos políticos, alianzas o coaliciones.

En consecuencia, la Sala Superior declaró la inconstitucionalidad de las normas controvertidas y por ende, su inaplicación, para efecto de que los partidos políticos, alianzas y coaliciones tuvieran en todo momento el derecho de participar mediante sus comisionados en las sesiones del órgano electoral, con independencia de los temas que se aborden en el mismo, así como para que se les reconociera expresamente el derecho a participar, por medio de sus representantes en las mesas de participación ciudadana del citado Consejo Estatal.

H. SANCIÓN DE EXCLUSIÓN DE REPRESENTANTES PARTIDISTAS ANTE EL INE POR FALTAS INJUSTIFICADAS: SM-RAP-3/2015

El actor controvertió la constitucionalidad del artículo 90, párrafo 1, de la LEGIPE,³¹ por la inseguridad jurídica derivada de la falta de definición de los parámetros, para determinar la justificación de las ausencias de los representantes de los partidos a las sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), lo cual, representó una violación del derecho a integrar las autoridades administrativas electorales.

En el caso, la Sala Monterrey estimó necesario realizar el escrutinio de dicho precepto normativo a la luz de las directrices interpretativas de protección de los derechos fundamentales, toda vez que de su contenido restringía el derecho de participación de los partidos políticos en la integración de las autoridades administrativas electorales mediante la imposición de una sanción consistente en su exclusión de los consejos que integran al INE durante el proceso electoral de que se trate, cuando se actualice el supuesto de acumular tres faltas injustificadas.

Bajo esta tesis, resultó claro que la posibilidad de que los partidos políticos integraran los órganos administrativos electorales, constituye un derecho fundamental que resulta inherente a la naturaleza y fin de dichas organizaciones ciudadanas, por ende, las disposiciones normativas que establezcan medidas de

³¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

restricción a los derechos político-electorales, debe analizarse su legitimidad, y en su caso, si contravienen el bloque constitucional.

Si bien los derechos fundamentales son susceptibles de ser limitados, tales restricciones deben cumplir con ciertos requisitos, tales como de legalidad, admisibilidad constitucional, así como necesidad y proporcionalidad de la medida; pues la participación de los partidos políticos en la integración de los diversos órganos que componen al INE, y que intervienen en el desarrollo del proceso comicial federal, solo podrá verse restringida en caso de que se diera la pérdida del registro correspondiente una vez agotado el procedimiento de extinción respectivo.

Así pues, la exclusión en la integración de tales órganos por motivos distintos al de la pérdida de la calidad de partido político, no encuentra un sustento constitucional, aun cuando mediante la previsión normativa se busque garantizar el cumplimiento de las obligaciones emanadas del derecho de participación e integración de los órganos administrativos electorales, así como la continuidad en el desarrollo de las funciones de tales órganos, pues tal previsión resultó contraria al mandato constitucional.

Por lo anterior, la Sala Monterrey decretó la inaplicación del artículo 90, párrafo 1, de la LEGIPE, al advertirse que la disposición analizada careció de admisibilidad constitucional, por controvertir no solo los derechos fundamentales de participación e integración de los órganos administrativos electorales reconocidos a los partidos políticos, sino también a la previsión organizacional del INE.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El marco constitucional se ha ido adaptando hacia la conformación de un modelo de justicia constitucional y democrática de derecho adecuado para las particularidades que informan el sistema electoral mexicano. Ante dicha transformación, resulta destacable el papel que juega en el TEPJF como órgano jurisdiccional especializado en la materia, en cuanto al control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y leyes electorales.

De los casos en estudio, se constató la importancia esencial de la facultad con la que cuenta el TEPJF para declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales, procediendo a inaplicarlas en los casos concretos que se sometan ante su competencia en los medios de impugnación electorales; por lo que en ese sentido se ha evidenciado que en dicha evolución, juega un *protagonismo institucional compartido* en el control de constitucionalidad en materia electoral, tanto la SCJN mediante el referido control abstracto de inconstitucionalidad, y el propio TEPJF, en ejercicio del control concreto.

La evolución que ha experimentado el control de constitucionalidad con los casos analizados, se ha podido advertir que, el Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación ha sido un impulsor constante en la conformación de estándares más elevados de protección a los derechos político-electorales de los ciudadanos. Sin embargo, el control de constitucionalidad que ejerce también lo ha desarrollado, como un legislador negativo; para inaplicar leyes que contrvierten el texto constitucional desde una perspectiva formal, como el caso de la violación al plazo de los 90 días previos para emitir una ley electoral para que sea válida, y en muchos aspectos, en la protección de los principios democráticos que informan al sistema electoral mexicano, como las bases constitucionales que regulan el principio de representación proporcional en la asignación de diputaciones.

En ese contexto, es que el deber de juzgar con perspectiva de derechos humanos en la protección de los derechos político-electorales, ha exigido que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realice un ejercicio de ponderación de esos derechos, para atemperar el rigor de la ley, solucionar conflictos entre derechos, y de forma más relevante, justificar las medidas legislativas que restrinjan derechos humanos en menoscabo de los justiciables; para lo cual, se hizo mención de los casos emblemáticos que han establecido precedentes importantes en la inaplicación de leyes inconstitucionales, por vulnerar el derecho a ser votado, así como a los principios constitucionales que rigen el sistema de representación proporcional, la tutela judicial efectiva y el derecho a integrar autoridades electorales.

En diversos casos que se analizaron, se pudo denotar que, en la compleja tarea de ponderar derechos, se ha vuelto indispensable la implementación del *test de proporcionalidad* para dilucidar si estamos ante una medida restrictiva, irrazonable e injustificada que el legislador implementó para regular los derechos político-electorales; pues al día de hoy constituye la herramienta hermenéutica más sólida para realizar una argumentación minuciosa y advertir el grado de injerencia o afección al derecho político-electoral que se aduce intervenido, y en su caso justificar la razonabilidad de dicha medida o evidenciar el exceso en el que incurrió el legislador.

El ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes que se analizaron en los casos desarrollados, constituyen ejemplos claros para advertir que *el TEPJF, ha sido erigido por el Constituyente como máxima autoridad jurisdiccional electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que realiza un control concreto de las normas electorales*; salvo lo establecido en la ya señalada fracción II del artículo 105 constitucional, que le confiere a la SCJN de conocer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el TEPJF se encuentra facultado para resolver de forma definitiva e inatacable los juicios y recursos que se sometan a su conocimiento, de conformidad con el *parámetro de control de regularidad constitucional*.

Por ende, la facultad de realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes electorales en los casos concretos por parte del TEPJF

y en su caso inaplicarlas, ha contribuido a la objetivo primordial de todo tribunal constitucional, que es la de *velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, a la ley, la Constitución y los tratados internacionales que reconocen derechos humanos, esto es, el parámetro de control de regularidad constitucional que rigen la materia electoral.*

Sala Regional Guadalajara

LAS DECISIONES JUDICIALES COMO INSTRUMENTO PARA CONTRARRESTAR LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

Gabriela Eugenia del Valle Pérez¹

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente, el concepto de Democracia, sobrepasa los actos de elegir, representar, deliberar y decidir, ya que además exige que se tenga un respeto irrestricto a la igualdad y la libertad de las personas.

Estos dos valores se han visto afectados por una serie de limitantes que impiden alcanzar una Democracia en su concepción más amplia. Estos límites provienen desde distintas esferas, como las normativas, las ideológicas y culturales.

Esta nueva concepción de Democracia requiere que las personas dentro de una sociedad, tengan acceso a la información pública, que se garanticen y respeten sus derechos humanos, que las autoridades rindan cuentas, que la decisión se tomen en conjunto entre gobierno y sociedad y que la ley dé un trato igual a todas las personas sin distinción por “su origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.²

Así, encontramos que México es un país que se instaura como una Democracia Constitucional, que a decir de Pedro Salazar Ugarte, consiste en una “forma de gobierno en la que los órganos del poder democrático, además de encontrarse articulados según el principio de separación y/o división, están explícitamente vinculados en su actuación por la norma constitucional, que los obliga al respeto y a la garantía también de los otros derechos fundamentales, en primera instancia los derechos de la libertad y los derechos sociales.”³

¹ Magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La autora agradece a Diego A. Hernández Vázquez por el apoyo brindado para la elaboración del presente trabajo.

² Artículo 1, párrafo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE-UNAM, 2006, p. 36.

De ahí que la Democracia tenga como fundamento un espectro más amplio al electoral y que cualquier violación a los derechos sociales y humanos garantizados en nuestra Constitución, representen un límite para la misma.

El presente trabajo abordará la discriminación que han sufrido las mujeres para participar en la política, lo cual es una de las limitantes a la Democracia que más ha generado polarización en las voces de quienes actúan en el ámbito público.

II. HABLEMOS DE DISCRIMINACIÓN

La discriminación *per se* es uno de los límites más preocupantes en sociedades que aspiran a vivir en Democracia.

Según la propia Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, discriminar se entiende como: “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades”.⁴

Como se ve, uno de los motivos de discriminación se da en razón del género, esto es, que el hecho de nacer hombre o mujer, pone en una situación de inferioridad o superioridad, con lo cual se restringen los derechos de una persona.

Históricamente, este tipo de discriminación ha afectado principalmente a las mujeres, a quienes se les ha estereotipado durante siglos debido a una supuesta condición natural, tal como lo explica Lourdes Consuelo Pacheco Ladrón de Guevara, al señalar que desde la Grecia antigua, se pensaba de la mujer que “su naturaleza es depender pues no puede ser autónoma ni de los ciclos naturales de su cuerpo, está sometida a ellos”.⁵

Según explica la autora, desde la época señalada, se consideraba que la mujer se encontraba incapacitada para ejercer poder, ya que al no poder ejercer poder sobre sí misma, tampoco lo podía hacer sobre los demás.

Esta idea, se vio robustecida por una serie de visiones estereotipadas que trataron de justificarse en una mal entendida función natural, pues se consideraba que el destino de las mujeres estaba definido por su cuerpo, al ser biológicamente quienes “crean la vida”, sus tareas debían limitarse a la preservación de la misma.

De ahí, que se crearan sociedades misóginas que según la propia Lourdes Pacheco, se caracterizan por “la desvaloración de las mujeres y todo aquello

⁴ Artículo 1, fracción III, Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

⁵ PACHECO, Lourdes, “Mujeres en la política: nadar contra la corriente sin ser salmón”. Revista *Folios*, No. 31. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2016).

que corresponda a ellas y su esfera, es un pensamiento que muestra la subvaloración de lo femenino dentro del mundo masculino. (...) En la práctica la misoginia impide pensar a hombres y mujeres como pares; es una incapacidad del pensamiento, asentada en siglos de pensamiento masculino sobre la desvalorización de las mujeres”.⁶

Debido a esta visión, se generó un rezago en materia de igualdad de derechos entre mujeres y hombres. En últimas fechas, este se rezago se ha ido contrarrestando poco a poco, a través de la lucha de las mujeres para que les sean reconocidos sus derechos.

A continuación, se expondrá cómo, a través de decisiones judiciales, se han superado los obstáculos sistemáticamente existentes.

III. LAS DECISIONES JUDICIALES Y LOS LÍMITES

Es importante resaltar cómo las decisiones judiciales se han encaminado a preservar y defender los derechos humanos, valiéndose de las propias leyes y sobre todo de la aplicación del artículo 1 Constitucional, cuya reforma en 2011 ha servido para garantizar a las personas el respeto efectivo a sus derechos fundamentales.

El presente trabajo abordará la función de la justicia electoral para la adopción efectiva del principio de paridad de género, pues en gran parte fue gracias a decisiones judiciales, que se superaron los límites existentes para lograr una igualdad entre los géneros, y se ha conseguido que actualmente en México se cuente con paridad de género (50-50) para cargos de elección popular.

Para lo anterior, se seleccionaron algunas sentencias relevantes o que influyeron de forma significativa para posteriores reformas o adopción de acciones afirmativas que han ido garantizando la protección de los derechos político-electorales de las mujeres.

En primer lugar se analizará brevemente el contexto histórico de las mujeres en la vida política, de modo que sea posible comprender la importancia de abordar este tema. Posteriormente, se expondrán tres sentencias que han superado alguno de los obstáculos en materia de igualdad de género.

IV. CONTEXTO HISTÓRICO, INICIO DEL CAMINO HACIA LA PARIDAD

La primer limitante, que no es exclusiva de jueces, sino que se encuentra arraigada en la sociedad, tiene que ver con concepciones culturales sobre los roles estereotipados de las mujeres (se han dado pasos para cambiar esta con-

⁶ *Idem.*

cepción), quienes hasta el año de 1953, lograron obtener su derecho al voto y con esto, dar inicio a una serie de luchas que las han llevado del derecho al voto, hasta el acceso al ejercicio de cargos de elección popular, es decir el derecho a ser votadas.

En 1974, más de veinte años después del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres, se incluyó en la Constitución el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, al señalar en el artículo cuarto que “El varón y la mujer son iguales ante la ley”, tal norma no fue en realidad aplicada y solamente sirvió como un buen detalle para celebrar el año internacional de la mujer en 1975; sin embargo, no fue sino hasta la reforma en derechos humanos de 2011, cuando se establecieron como obligaciones del Estado Mexicano: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en el territorio nacional y realizar una interpretación *pro persona* de las leyes por parte de toda autoridad, cuando el tema de la igualdad entre mujeres y hombres cobró eficacia.

De esta forma se comenzó a transitar de una igualdad formal a una sustantiva, lo que constituyó un punto de inflexión para posicionar, con base a resoluciones jurisdiccionales y acciones afirmativas, los derechos políticos de las mujeres.

Es importante señalar estos tres momentos históricos, para visibilizar el difícil camino que se ha recorrido para alcanzar la paridad entre mujeres y hombres, y que gracias a la mencionada reforma de 2011, las autoridades electorales han tenido más herramientas para continuar con la tarea de juzgar con perspectiva de género en su actuar.

V. CUOTAS DE GÉNERO

La primera resolución en análisis es la identificada con el expediente SUP-JDC-12624/2011.⁷

Resulta relevante esta sentencia, al sentar las bases para la aplicación efectiva de las cuotas de género,⁸ pues desde que fueron legisladas, al inicio como sugerencia de buenas prácticas a partidos políticos, hasta su aplicación obligatoria, generaron rechazo y controversia, en tanto existía la limitación cultural a la participación de las mujeres en política, dado que esta actividad era prácticamente exclusiva para los hombres.

⁷ Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>

⁸ Las cuotas de género aparecieron en 1996 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objetivo de elevar el porcentaje de mujeres en la integración de los congresos, así como la participación de las mismas como candidatas para distintos cargos de elección popular.

Quizás el aporte más importante de esta sentencia, es que la misma derivó en una reforma constitucional a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, además de reivindicar los derechos de las mujeres.

Al inicio del proceso electoral 2011-2012, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) expidió el acuerdo identificado como CG327/2011,⁹ por el que “se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012.”

Dentro del acuerdo en mención, se estableció que los partidos políticos deberían “procurar” que la fórmula de candidatos a diputaciones por mayoría relativa, se debía integrar por personas del mismo género.

Tal acuerdo, fue impugnado por un grupo de mujeres, militantes de diversos partidos políticos, con el objetivo de fortalecer la implementación de las cuotas de género, pues a su sentir, con estos criterios no se garantizaba su posibilidad de participar en la contienda electoral.

El juicio ciudadano en comento, llegó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en resumen emitió tres criterios en favor de las promoventes y que se explican a continuación.

El primero de ellos tiene que ver con la legitimidad de dichas mujeres de promover el juicio ciudadano, pues se debía determinar si tenían interés jurídico para combatir dicho acuerdo.

Al resolver, la Sala Superior determinó que al ser militantes de un partido político, las mujeres potencialmente podrían contender para ser candidatas a un cargo de elección popular, además, añadió que al pertenecer a un grupo discriminado, se encontraban legitimadas para promover el medio de impugnación, de modo que extendió sus derechos en atención a la maximización a los derechos humanos establecida en el artículo primero de nuestra Constitución.

El segundo de los criterios establecidos, se emitió en el análisis de fondo al medio de impugnación, en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizó un análisis sobre el término “procurar” (refiriéndose a la integración de las fórmulas para diputaciones, por personas de un mismo género), en el que concluyó que tal determinación debería entenderse como una obligación, no como una recomendación.

Además de establecerlo como obligación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su versión más garantista, estableció que los partidos políticos también deberían postular un 40% de sus fórmulas cuyo propietario y suplente fueran de un mismo género, y de este modo erradicar la práctica conocida coloquialmente como *las juanitas*,¹⁰ surgida un proceso electoral anterior.

⁹ Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/octubre/CGex201110-07/CGe71011ap9.pdf>

¹⁰ Se conoce como juanitas a la práctica de cumplir con la cuota de género en la postulación de candidaturas, para posteriormente sustituir a las mujeres electas por hombres suplentes.

Finalmente, el tercero de los criterios más significativos emanados de este asunto, fue la eliminación de la excepción a la cuota, pues en su reglamentación, el IFE señalaba que las candidaturas debían definirse mediante procesos democráticos, lo que a criterio de quienes acudieron a juicio, les conllevaría un perjuicio para el cumplimiento a las cuotas de género.

En el acuerdo en comento, así como en el artículo 219, párrafo 2, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecía como proceso democrático la elección de candidaturas por voto directo o por representación en asamblea; por otro lado, que se podría incumplir con la cuota de género cuando los candidatos se eligieran a través de un proceso democrático.

Ante esto, la Sala Superior determinó la inaplicación del señalado artículo, al considerar que todos los partidos políticos tenían la obligación de cumplir con la cuota de género para la postulación de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa.

La resolución al juicio ciudadano 12624/2011 trajo como consecuencia que el número de mujeres en ambas cámaras del Congreso aumentara, al alcanzarse el porcentaje más alto hasta ese entonces, con 37% de mujeres en la Cámara Baja y 33.6% en el Senado.¹¹

Cabe señalar que la presencia de mujeres en el Congreso sigue en aumento, pues actualmente la Cámara de Diputados cuenta con 42% de mujeres.¹²

Con esta sentencia, se reafirma la posición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un órgano que, a través de su actuar, ha colaborado en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y en superar límites tanto normativos como culturales para alcanzar el principio de paridad de géneros en nuestro país.

VI. PARIDAD HORIZONTAL Y VERTICAL

La segunda sentencia que se analizará, es la recaída al juicio de revisión constitucional 17/2015.¹³

En el proceso electoral 2014-2015, en el estado de Morelos, el Instituto local emitió los criterios para la integración de planillas, específicamente, por lo que hace a las fórmulas de candidaturas a Presidente Municipal y Síndico, de

¹¹ GONZÁLEZ, Manuel, GILAS, Karolina y BÁEZ, Carlos, "Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016. México.

¹² Fuente: Observatorio de la Participación Política de las Mujeres en México. Disponible en: <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/category/genero-y-politicallegislando/>. Consultado el 7 de febrero de 2017.

¹³ Disponible en: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutorial/sentencias/df/SDF-JRC-0017-2015.pdf>

forma que los partidos políticos que postularan candidatos en los treinta y tres municipios que componen el estado de Morelos, debían postular diecisiete de un mismo género y dieciséis de otro, en los cargos señalados, logrando con ello casi una paridad de género de forma horizontal.¹⁴

Esto es, el Instituto consideró que con base en la reforma electoral del año 2014, debía garantizarse el acceso al ejercicio de todos los cargos a las mujeres, para lo cual señaló que de una interpretación de la normativa federal, local, así como de distintos tratados internacionales en materia electoral, los ciudadanos tienen el derecho de acceder a cargos de elección popular mediante la postulación de un partido político o a través de las candidaturas independientes, y que resultaba claro que existía la obligación expresa para los partidos políticos de cumplir con la cuota de género paritaria al integrar sus candidaturas, sin importar si se trataba de la elección de diputados o de ayuntamientos.

En ese sentido, consideró que la paridad de género debía aplicar en la postulación igualitaria para cada género en los municipios del estado, incluidas las candidaturas para Presidente Municipal y Síndico, por lo que, sin importar si se trataba de órganos colegiados o cargos unipersonales, se debía generar condiciones de igualdad, esto es, potenciar la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos.

Esta decisión del Instituto local dejó en evidencia cómo se ha fortalecido la protección de los derechos humanos, en primer lugar, y el principio de igualdad, pues no fue necesario que como antes se tuviera que llegar hasta la autoridad jurisdiccional para obtener la protección de derechos, a partir de una interpretación *pro persona*, garantista y que se aplicara incluso el derecho internacional.

Así, estamos en presencia de un ejercicio de interpretación garantista a la luz de los principios constitucionales y convencionales, realizado por un órgano administrativo, que buscó aplicar y garantizar la igualdad de facto entre mujeres y hombres, logrando con esa decisión una igualdad efectiva de oportunidades de las mujeres morelenses de acceder a todos los cargos que integran un Ayuntamiento.

Esta decisión fue impugnada por diversos partidos políticos, primero en el orden local y posteriormente en el federal, debido a que estaban en contra de la decisión, pues consideraban que se les estaban violentando sus derechos y que incluso era una intromisión a su derecho de regular su vida interna, y que el Instituto estaba obligándolos a realizar algo que no tenía sustento.

¹⁴ La jurisprudencia 7/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL, señala que los partidos políticos deben considerar a la paridad en dos dimensiones: “La paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado”.

Esencialmente, los partidos sostuvieron que el Instituto local interpretó de manera errónea la Constitución local, ya que la paridad de género sólo se encontraba prevista expresamente para las listas de candidatos a Regidores, y que en el caso de las fórmulas de Presidente Municipal y Síndico, sólo se preveía que las fórmulas fueran integradas por personas del mismo género, por lo que consideraron que se violentaron los principios de legalidad y certeza.

Además, sostuvieron que fue incorrecta la equiparación realizada por el Tribunal local entre los diputados y los integrantes de los ayuntamientos, pues los primeros son miembros de un órgano colegiado (Congreso local) y los Ayuntamientos son órganos autónomos e independientes entre sí, por lo que no pueden ser analizados en conjunto.

Por su parte, la Sala Regional Distrito Federal (ahora Ciudad de México), no sólo confirmó el sentido de la sentencia de Tribunal local, que a su vez había confirmado el acuerdo del Instituto, sino que la enriqueció, al contestar los agravios que por el sentido del fallo, la instancia local consideró innecesario pronunciarse.

Los principales argumentos que dieron sustento a la referida sentencia en comento, fueron los siguientes:

En primer lugar, el Tribunal local había dejado en su sentencia una especie de excepción, al señalar que en caso de que la paridad no fuera factible, se debía justificar, para lo cual la Sala Regional fue tajante en señalar que esa excepción no era congruente con la confirmación del acuerdo, por lo que determinó modificar la sentencia a efecto de eliminar no sólo la discordancia, sino esa puerta de escape que el Tribunal local había dejado.

La Sala sostuvo que el mecanismo para postular candidaturas a ediles y registrarlas ante la autoridad se realiza en una planilla; es decir, que la planilla se compone de las candidaturas a elegirse por mayoría relativa y las de representación proporcional, asimismo, para la integración del Ayuntamiento, se entrega la constancia de mayoría a los candidatos a Presidente Municipal y Síndico que hayan resultado ganadores y, con base en los resultados obtenidos por las diversas planillas, el Instituto local procede a realizar la asignación de regidores, por el principio de representación proporcional, de forma que la votación obtenida por una planilla, cuenta igual para sus integrantes, con independencia de si el cargo al que aspiran es de mayoría relativa o representación proporcional.

Esta perspectiva permitió que se aplicara la regla de la paridad de género, para todas las fórmulas que conforman una planilla, con independencia del principio por el cual fueran electos.

También se explicó, que la actual desigualdad no deriva del género en sí mismo, sino del trato discriminatorio (limitante cultural) que se ha dado históricamente a las mujeres, para lo cual se han implementado medidas compensatorias con el objeto de revertir escenarios de desigualdad, y superar las limitaciones formales para garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades.

La sentencia de la Sala Regional Distrito Federal, también fue combatida; sin embargo, tal resolución fue confirmada por la Sala Superior en el recurso de reconsideración 46/2015, del que surgieron dos jurisprudencias de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES” Y “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”.¹⁵

De estas jurisprudencias se colige la obligación de partidos políticos de postular la totalidad de sus candidaturas bajo el principio de paridad vertical y horizontal. Es importante resaltar que estas jurisprudencias fueron aplicadas en casos posteriores que se presentaron en otras entidades federativas.

La emisión de esta sentencia implicó un avance en cuanto a la protección de los derechos político-electorales de las mujeres, ya que se hizo extensiva la aplicación del principio de paridad de género no sólo verticalmente, sino también de forma horizontal en los ayuntamientos, con lo cual se garantizó que las mujeres pudieran acceder al cargo más alto en un Ayuntamiento, superando así una limitación para el acceso efectivo de las mujeres a cargos públicos.

VII. VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LA MUJER

A pesar de que se ha logrado avanzar en la paridad de género, aún queda un largo camino por recorrer, pues cada vez se visibilizan nuevas problemáticas y limitaciones que se deben atender.

Como se verá en este asunto, al incrementar la participación política de las mujeres, la reacción por un sector de los actores políticos fue de rechazo, al grado de que comenzaron a aumentar, o por lo menos a denunciarse, casos de violencia política en contra de las mujeres.

Es por ello que con el fin de “contrarrestar los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio de sus derechos político-electorales y responder al contexto de violencia ocurrido durante del periodo de 2015,” así como “construir y fomentar la igualdad, la no discriminación y la no violencia en los espacios político-electorales”, instituciones como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas, emitieron el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres.¹⁶

¹⁵ Jurisprudencias 6/2015 y 7/2015 de 06 de mayo de 2015.

¹⁶ Disponible en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/

Este Protocolo fue utilizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia correspondiente al juicio ciudadano 1654/2016.¹⁷

El 17 de agosto de 2016, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió un caso de violencia política en contra de una mujer Tzotzil, que se vio obligada a renunciar al cargo de Presidenta Municipal, debido a amenazas y actos de violencia cometidos por quien era el Síndico del ayuntamiento de San Pedro Chenalhó.

La entonces candidata, en las elecciones municipales celebradas el 19 de julio de 2015, obtuvo junto con su planilla la victoria por más de mil votos de diferencia, lo que dejó en claro que los habitantes de Chenalhó decidieron mediante la emisión libre del sufragio que ella los representara.

Al poco tiempo, quien entonces era Síndico de dicho ayuntamiento, encabezó diversos actos de violencia, que justificó con la idea de que los usos y costumbres del municipio de Chenalhó no permitían que una mujer lo gobernara.

El más grave de estos hechos se dio cuando un grupo de habitantes de dicho municipio secuestró al Presidente de la Mesa Directiva y a un Diputado del Congreso del estado de Chiapas, con la amenaza de que serían exhibidos y quemados vivos si la alcaldesa no presentaba su renuncia al cargo.

Ante este contexto, la Presidenta Municipal, bajo la presión de autoridades de la Fiscalía del Estado y demás funcionarios estatales, solicitó licencia indefinida al cargo y se vio en la necesidad de esconderse para salvaguardar su integridad física.

Días después de que su renuncia fuera aceptada por el Congreso Local, la afectada acudió a la autoridad electoral a fin de que se respetaran sus derechos políticos, en este caso, el de la permanencia en el cargo.

Al respecto, la Sala Superior resolvió lo que sin duda será un precedente en futuros casos de violencia política por género, toda vez que con base en lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, así como diversos mecanismos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), se determinó que la actora había sido víctima de violencia política y, en consecuencia, su renuncia no era válida, por lo que ordenó que se le reincorporara en el cargo de Presidenta Municipal y que diversas autoridades en el Estado tomaran las acciones necesarias para garantizar la gobernabilidad del municipio de Chenalhó.

¹⁷ Disponible en: <http://www.te.gob.mx/>. Cabe hacer mención que a la fecha de elaboración del presente trabajo, existe un conflicto social relacionado con el cumplimiento de la sentencia. Véase <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/02/28/piden-entrada-del-ejercito-en-chenalho-por-conflicto>

Este juicio ciudadano resulta por demás importante, pues reivindicó el derecho de una mujer para ejercer el cargo al que había sido electa, mientras que mostró la utilidad de mecanismos como el señalado Protocolo.

VIII. CONCLUSIONES

Las sentencias analizadas en los párrafos precedentes, son una clara muestra de cómo con base en decisiones de las autoridades electorales, se han superado limitaciones que impiden el goce pleno de las mujeres de sus derechos políticos.

Alcanzar una Democracia plena implica cambios legales y de estructura cultural que se van consiguiendo y adaptando al tiempo que las propias sociedades mutan, por lo que, si bien históricamente a las mujeres se les relegó a trabajos fuera del ámbito público, el día de hoy no es posible concebir una agenda gubernamental en la que no participen.

Dentro del presente trabajo se evidencia, que a partir de la reforma en materia de derechos humanos del año 2011, la transición de una Democracia homogénea a una paritaria entre hombres y mujeres, se ha acelerado en gran medida gracias a las decisiones de los órganos judiciales electorales.

Se debe considerar esta reforma como un punto de inflexión que permitió a los juzgadores contar con más herramientas para superar las barreras que históricamente habían segregado a las mujeres de la vida política de nuestro país.

Como se señaló al inicio, el avance fue lento, pues por largos periodos se luchó para alcanzar derechos como el del voto y la igualdad ante la ley. Es de reconocer que los esfuerzos no han cesado y poco a poco los estereotipos se han ido venciendo con la inclusión de mujeres en los gobiernos y sus resultados son prueba de ello, pues actualmente las políticas públicas impulsadas por mujeres cuentan con un alto nivel de eficacia.

De las sentencias analizadas, se advierten como las decisiones judiciales han derribado barreras existentes.

Ante el establecimiento de las cuotas de género, los partidos políticos pretendieron la obligación de postular mujeres; lo cual fue revertido por la sentencia que no sólo los obligó a cumplir con las mismas, sino que también extendió los derechos las mujeres y la posibilidad de acceder a cargos públicos aumentó, al eliminarse el fenómeno llamado “las juanitas”.

Una vez que las cuotas de género fueron respetadas, las legisladoras lucharon por alcanzar la paridad en la postulación de las candidaturas, hasta que la Constitución Federal y las leyes electorales, incluso de las entidades, establecieron que se deben postular candidaturas en porcentajes iguales.

Además con la sentencia de la Sala Distrito Federal y la jurisprudencia emitida por la Sala Superior, se avanzó al cumplimiento de la paridad horizontal, lo que ha generado que haya iniciativas para reglamentarla.

Como consecuencia de los avances para alcanzar la igualdad en la participación política entre hombres y mujeres, se comenzaron a visibilizar hechos que constituyen violencia política por cuestión de género. Así, las autoridades electorales y aquellas que buscan prevenir la discriminación, emitieron mecanismos como el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, mismo que ha sido utilizado en la resolución de asuntos.

Las decisiones judiciales poco a poco han ido superando los obstáculos para que las mujeres participen en condiciones de igualdad en la vida pública.

Lo que ha facilitado la participación de las mujeres en la vida pública y, por lo mismo, ha aumentado su interés en ocupar cargos de elección popular e influir en las decisiones de gobierno, con lo que se ha generado un cambio en la forma de realizar políticas públicas, pues como lo dijo la presidenta de Chile, Michelle Bachelet: “Cuando una mujer entra en política, la mujer cambia; cuando muchas mujeres entran en política, cambia la política”.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- GONZÁLEZ, Manuel; GILAS, Karolina y BÁEZ, Carlos, *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016.
- PACHECO, Lourdes, *Mujeres en la política: nadar contra la corriente sin ser salmón*. Revista Folios No. 31. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. México, 2016.
- SALAZAR, Pedro, *La Democracia Constitucional. Una Radiografía Teórica*, FCE-UNAM, México, 2006.

Fuentes legales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Jurisprudencia 6/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/>
- Jurisprudencia 7/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/>
- Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación
- Protocolo para atender la Violencia Política contra las Mujeres. Disponible en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/
- Sentencia SUP-JDC-12624/2011, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/>
- Sentencia SDF-JRC-0017/2015, Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/>
- Sentencia SUP-JDC1654/2016, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/>

Enlaces y notas periodísticas

Observatorio para la Participación Política de las Mujeres en México. Disponible en: <http://observatorio.inmujeres.gob.mx/category/genero-y-politica/legislando/>.
PÉREZ, Freddy Martín, 2017, “Piden entrada del ejército en Chenalhó por conflicto”, *El Universal*, 28 de febrero de 2017, consultado: misma fecha, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/02/28/piden-entrada-del-ejercito-en-chenalho-por-conflicto>

Sala Regional Xalapa

LÍMITES A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGAL Y DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTORAL, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

Juan Manuel Sánchez Macías¹

I. CONTEXTO

En el paradigma de democracia constitucional, acuñado entre otros autores por Luigi Ferrajoli,² es posible definir al sistema jurídico-político en México, a través de dos elementos, el primero identificable con un estado constitucional de derecho,³ y el segundo con una forma de gobierno democrática.

En ese sentido, el sistema jurídico-político mexicano, sustentado en el modelo de democracia constitucional, supone implicaciones relevantes en la conformación tanto de las reglas que rigen el funcionamiento de las instituciones democráticas, como del contenido y alcance de los derechos fundamentales de participación política que, por regla general, son procesados bajo el canon del poder democrático de la mayoría.

Lo anterior, a la luz del binomio democracia-constitución, ha exigido en múltiples ocasiones que lo decidido por las mayorías legislativas, en ejercicio legítimo de su facultad de configuración legal, como por la autoridad administrativa electoral en ejercicio de su facultad reglamentaria para dar operatividad a las reglas del propio sistema democrático, sea revisado por el poder judicial,⁴ a partir una visión integradora de los elementos que conforman el sistema jurídico-político.

Desde luego, con la finalidad de mantener incólume el modelo de democracia constitucional, a partir del establecimiento de límites validos a la libertad de configuración legislativa, como de la potestad reglamentaria de la autoridad

¹ Magistrado de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.

² FERRAJOLI, Luigi, *Epistemología Jurídica y Garantismo*, México, Distribuciones Fontamara, 1a. ed., 2004.

³ Antítesis del estado legislativo de derecho definido por Luigi Ferrajoli.

⁴ En términos de las reglas procesales y medios de impugnación previstos para tal efecto.

administrativa electoral, al definir las reglas del sistema democrático de manera general, y de manera especial, para la tutela eficaz de los derechos de participación política.

Lo anterior es así, ya que en términos del diseño institucional para la tutela de los derechos humanos imperante en México, el Estado mexicano tiene la obligación —constitucional y convencional— de adoptar las medidas protectoras que resulten necesarias y eficaces para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, ya sea de manera independiente o a través de un partido político y de ser el caso, los órganos judiciales tienen la potestad constitucional para inaplicar en los casos de su competencia, aquellas cargas o requisitos irracionales o desproporcionados establecidos en la ley, que impidan la posibilidad real de ejercicio de los derechos políticos.

En estos casos, el desarrollo normativo sobre el núcleo esencial de los derechos fundamentales de participación política, así como de las reglas de participación democrática, también debe ser analizado bajo el tamiz de progresividad, en tanto principio rector de los derechos humanos —incluidos los político-electorales— según el cual se reconoce una garantía de no regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, pero también, que obliga al Estado a limitar las modificaciones al contenido de los derechos humanos, a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea para aumentar los alcances del derecho o a los titulares del mismo, o bien para eliminar sus restricciones.

Al respecto, cabe precisar que los derechos políticos no son sino derechos fundamentales que tienen como finalidad proteger la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y que por tanto, constituyen el estatuto jurídico básico del ciudadano.

Así, los derechos de participación política guardan una relación inherente con el funcionamiento de las instituciones democráticas, y a decir de autores como Bovero,⁵ los derechos políticos son una condición de la democracia y constituyen un límite ante sí mismos.

Naturalmente, por tratarse de derechos fundamentales implícitos en la definición de democracia, como en el funcionamiento de las instituciones democráticas, que hacen posible la vigencia el principio democrático construido a partir de la voluntad ciudadana, contribuyen a la integración de los órganos de representación política y desde luego, posibilitan el acceso a los ciudadanos, *per se* o a través de un partido político, al ejercicio del poder público.

Lo expuesto hasta ahora resulta de especial relevancia en México, ya que los derechos fundamentales de participación política, como el de votar en sus vertientes activa y pasiva, es un derecho de base constitucional y de configuración legal, a partir del establecimiento en ley, de las calidades que deben reunir-

⁵ BOVERO, Michelangelo, *Democracia y derechos fundamentales*, en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Núm. 16, abril 2002.

se para su ejercicio, pero el ámbito de libertad de configuración legislativa conferido al legislador secundario, se encuentra sujeto a la propia Constitución.

Y es que por disposición expresa del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce como derecho del ciudadano el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que tenga las calidades que establezca la ley.

Lo anterior implica que si bien el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde tanto a partidos políticos como a los ciudadanos, lo cierto es que para su procedencia invariablemente deben cumplirse con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, desde luego, siempre que tales requisitos resulten conformes con la propia constitución.

En dicho precepto constitucional se reconoce, entre otras cuestiones, el derecho del ciudadano de solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos; o bien a los partidos políticos, en los casos en que sean éstos quienes postulen al candidato, siempre y cuando quien solicite el registro respectivo cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación electoral respectiva.

A partir de lo anterior, es posible señalar que la propia norma constitucional exige, para el ejercicio del referido derecho fundamental de participación política, el cumplimiento de determinadas calidades previstas en la Ley, y por ello, al determinar la naturaleza jurídica del derecho al voto en sus dos vertientes, la jurisdicción electoral en México se ha pronunciado en el sentido de que se trata de un derecho constitucional de configuración legal.

Así, el derecho al sufragio es un derecho humano reconocido constitucionalmente a los ciudadanos pero de configuración legal, porque la propia Constitución es la que prevé su desarrollo legal.

En esa línea argumentativa, lo que puede ser materia de control constitucional es el significado normativo de la expresión referida a las “calidades que establezca la ley”, pues éstas aluden a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecidos por el legislador, para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, necesariamente inherentes al ser humano, pero que también pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables, establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general y conforme con la propia ley fundamental.

Sin embargo, en ejercicio de libre configuración legal, las reformas adoptadas por mayoría legislativa con impacto tanto en las reglas que rigen el sistema democrático, como el desarrollo normativo de los derechos fundamentales de participación política, no siempre guardan correspondencia con la constitución, ni se ejercen de conformidad con los límites previstos en la ley fundamental, y tales circunstancias se hacen valer ante la jurisdicción electoral.

Esto, no en pocas ocasiones ha generado tensiones constitucionales derivadas del principio de soberanía popular, como principio político, y el principio

de supremacía constitucional, como principio jurídico⁶ que han hecho necesaria la revisión judicial de las reformas, en este caso por la jurisdicción especializada en materia electoral en México, a fin de proteger los valores de la democracia y la primacía constitucional.

Es aquí cuando en palabras de Aharon Barak, se da un dialogo entre los poderes legislativo y judicial —no en reuniones entre jueces y legisladores— sino cuando cada uno desempeña cabalmente su rol constitucional.⁷

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, al conocer de casos en los que el desarrollo legal sobre el contenido y alcance de los derechos fundamentales de participación política en los medios de impugnación de su competencia, han establecidos límites a la libertad de configuración legal.

Particularmente, los relativos a las reglas para que los ciudadanos postulados a un cargo de elección, puedan acceder a cargos de representación por el principio de representación proporcional, tanto en los congresos de las entidades federativas, tratándose de diputados, como en los ayuntamientos, tratándose de concejales o regidores.

II. CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En tratándose de diputados, el Máximo Tribunal del país al conocer de las acciones de inconstitucionalidad intentadas contra la reglas propuestas para la asignación de diputados en las entidades federativas, ha generado jurisprudencia sobre las bases generales del principio de representación proporcional en la asignación de diputados, que por una parte, constituye un auténtico límite a la libertad de configuración del legislador ordinario, y por otra, garantiza tanto los valores de la democracia representativa, como la primacía de la Constitución Federal.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la abundancia de criterios doctrinarios, así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales.

Pero que tal dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio en las elecciones federales.

⁶ Algunas vigentes, como la tensión generada cuando la norma reformada es precisamente la Constitución, y como artifice de la misma figura el poder reformador de la Constitución.

⁷ BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, SCJN, 1a. ed., 2008.

Un ejemplo de ello es la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal de rubro: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”⁸ en el que estableció las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, a saber:

Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.

Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.

Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación.⁹

Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

En igual sentido, nuestro máximo Tribunal en la jurisprudencia de rubro: “MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS”¹⁰ estableció los alcances y fines del principio de representación proporcional en materia electoral, al señalar que se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación.

Por su relevancia para el tema que nos ocupa, destaca la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES

⁸ Tesis: P./J. 69/98. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Noviembre de 1998, Página: 189.

⁹ Antes de la reforma constitucional en materia electoral de 2014, por la que se introdujo a rango constitucional, el establecimiento de límites a la sobre y sub-representación.

¹⁰ Tesis: P./J. 70/98. Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo, VIII, Noviembre de 1998, Página: 191.

SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN, en la que si bien se reconoció el amplio margen de libertad legislativa de los estados, precisó que éste se encuentra sujeto a los límites impuestos por la propia Constitución.

En la jurisprudencia, el Máximo Tribunal sostuvo el criterio siguiente:

En principio señaló que el precepto constitucional citado inicialmente en el rubro de la jurisprudencia establece un principio general según el cual el número de representantes en las Legislaturas de los Estados debe ser proporcional al de sus habitantes y establece los números mínimos de diputados según el número de habitantes.

Por otro lado, estableció que la Constitución General de la República no prevé el número máximo de diputados que pueden tener las Legislaturas de los Estados, por lo que este aspecto corresponde a cada uno de éstos dentro de su margen de configuración legislativa.

No obstante, precisó que el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional dispone que para la integración de las Legislaturas debe atenderse a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sin señalar condiciones adicionales, razón por la cual gozan en la materia de un amplio espacio de configuración legislativa y en esa medida están facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, a condición de instaurar un sistema electoral mixto, aunado a que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 52 para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente.

Por tanto, el Máximo Tribunal concluyó que las Legislaturas Estatales, dentro de la libertad de que gozan, no deben alejarse significativamente de las bases generales previstas en la Ley Fundamental, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

Sin duda, los anteriores criterios de jurisprudencia muestran de forma palmaria que las decisiones adoptadas por mayorías legislativas, en ejercicio legítimo de su facultad de configuración legal, no son de modo alguno absolutas, pues en todo caso, se encuentran acotadas por los límites democráticos establecidos en la propia Constitución.

Visto así, dicha facultad o libertad legislativa no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales que salvaguarda la Ley Fundamental y que garantizan la efectividad del sistema electoral establecido en el país, puesto que en cada caso, de estimarse contrario a la constitución, podría someterse a revisión judicial.

Ya que de conformidad con la división clásica de poderes, sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ninguno de los poderes

constituidos puede sustraerse de la esfera de competencias que prevé para cada uno la propia Ley Fundamental.

III. CRITERIO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Con una línea jurisprudencial similar a la sostenida por la Suprema Corte, las salas del Tribunal Electoral en México han adoptado decisiones que constituyen auténticos límites a la libertad de configuración legal del legislador secundario,¹¹ así como a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales para operar las reglas de nuestro sistema democrático, y que incluso, la revisión judicial ha alcanzado a normas reglamentarias de los partidos políticos, por contener vicios de constitucionalidad.

Un ejemplo reciente data de septiembre de 2016, tiene origen en el proceso electoral ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis, para elegir a los cargos de gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos en Tamaulipas.

En el expediente identificado como SM-JDC-258/2016 y acumulados, se cuestionó ante la Sala Regional del Tribunal Electoral, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal con sede en la ciudad Monterrey, el artículo 11 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, el cual establece que: “No procederá el registro de candidatos independientes por el principio de representación proporcional”.

En su oportunidad, la Sala Regional Monterrey confirmó el acuerdo de la asignación realizado por el Consejo General del Instituto Electoral local, en el cual determinó, en lo que interesa, que el referido precepto legal debía interpretarse conforme con el artículo 1o. de la Constitución Federal, es decir, favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia.

Por lo que aun cuando la disposición referida restringe el registro de candidatos independientes por el referido principio, determinó asignarles regidurías a las planillas registradas en esa modalidad conforme a la votación que obtuvieron.

Lo antecedentes jurídicamente relevantes para el análisis del caso son los siguientes:

Al resolver, la Sala Regional señaló que en el acuerdo impugnado, el Consejo General del Instituto Electoral Local razonó correctamente que el artículo 11, fracción III, párrafo segundo, de la ley electoral local, en el que se estableció que no procederá el registro de candidatos independientes por el principio de representación proporcional, debía interpretarse conforme al artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal, favoreciendo en todo tiempo

¹¹ Para establecer el contenido y alcance de los derechos de participación política.

a las personas la protección más amplia y refirió que fue correcto que el propio acuerdo impugnado se basara en la jurisprudencia 4/2016, de rubro “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”.

A partir de lo anterior, desestimó los agravios planteados por los actores, pues consideró que no les asistía la razón cuando afirmaban que en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas, la Suprema Corte determinó que los candidatos independientes tamaulipecos no tienen derecho de participar en la asignación de regidores de representación proporcional, ya que por el contrario, lo que reconoció fue la validez del artículo 130 de la Constitución local, en cuanto a que quedaba al arbitrio del legislador estatal permitir a los candidatos independientes acceder a cargos de elección popular, a través del principio de representación proporcional, de manera que, la falta de regulación en tal sentido no resultaba contraria al texto constitucional.

No obstante, la Sala responsable fue enfática al señalar que en la referida acción de inconstitucionalidad no se analizó el citado artículo 11 de la ley electoral local, por lo que podía ser objeto de estudio y, en su caso, inaplicación.

En ese contexto, la Sala responsable indicó que, en términos de los criterios sostenidos por este órgano jurisdiccional,¹² excluir a las candidaturas independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional vulnera el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el carácter igualitario del voto, y además contravienen las finalidades del principio de representación proporcional.

Así, la Sala Regional Monterrey concluyó que dadas las características del sistema electoral de Tamaulipas, si no existía un “registro” específico para participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, resultaba restrictivo de derechos que el artículo 11 de la Ley Electoral Local prohibiera el registro de candidaturas independientes por este principio.

En consecuencia, la Sala Regional consideró que era congruente que al igual que las planillas de los partidos políticos y coaliciones, en la referida asignación, se considerara a las planillas de candidatos independientes, ya que resultaba acorde con la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal, que prevé el derecho a ser votado en condiciones de igualdad para todos los cargos de elección popular, así como los artículos 39, 40, 41, 115 y 116, de los cuales se desprendía la base del sistema político mexicano.

No obstante, dicha decisión fue cuestionada ante la Sala Superior del Propio Tribunal Electoral, y para justificar la procedencia del recurso, se consideró que si bien la Sala Regional no realizó expresamente la inaplicación del citado artículo 11, al validar la determinación de la autoridad electoral local, sobre la

¹² Entre ellos, citó los precedentes identificados como SUP-REC-186/2016, SUP-REC-187/2016, SUP-REC-188/2016 y SUP-REC-189/2016, acumulados.

base de un estudio de la constitucionalidad de dicho precepto, implícitamente lo privó de efectos.

El argumento central de la parte actora para cuestionar la decisión de la Sala Regional, ante la Sala Superior, consistió en que al asignar regidurías por el principio de representación proporcional a las planillas de candidatos independientes, se vulneraba el derecho de ocupar el cargo de regidores que el legislador tamaulipeco otorgó a los candidatos postulados por los partidos políticos, sustentado en dos premisas esenciales, relacionadas con la libertad de configuración legal, al señalar:

Que si el Alto Tribunal determinó que las legislaturas locales tienen la libertad configurativa de permitir el acceso a los candidatos independientes únicamente por el principio de mayoría relativa, debe imperar el principio de supremacía constitucional y no hacerse una interpretación garantista, y

Que el Constituyente tamaulipeco estableció que solamente los partidos políticos podrían acceder a las regidurías de representación proporcional, por lo que es inconstitucional que la Sala Regional otorgue el derecho a los candidatos independientes, bajo los principios de igualdad y equidad, toda vez que su proceso de registro y participación en el proceso electoral se dio un trato igualitario.

En su oportunidad, la Sala Superior confirmó la determinación de la Sala Monterrey sobre la inclusión de las planillas integradas por candidatos independientes en la asignación de regidurías de representación proporcional para integrar los ayuntamientos de Nuevo Laredo y Reynosa, en Tamaulipas.

Lo anterior, porque el artículo 11, fracción III, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Tamaulipas, establece una restricción expresa para que los candidatos independientes puedan ser registrados por el principio de representación proporcional y, por ende, acceder a esos cargos edilicios, que carece de una finalidad legítima, al colocarlos en una categoría menos benéfica que la otorgada a las planillas postuladas por los partidos políticos.

En ese sentido, la Sala Superior señaló que en atención al principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, los candidatos independientes a integrar los ayuntamientos tienen derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, en tanto que deben reunir los mismos requisitos que los partidos políticos, con lo cual participan en igualdad de condiciones.

Precisó que si bien acorde con la Constitución Federal existe libertad de configuración legal en el tema de las candidaturas independientes, esta libertad no es absoluta, habida cuenta de que las disposiciones relativas a la exclusión de las candidaturas independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el carácter igualitario del voto, y además contravienen las finalidades del propio principio.

Incluso señaló que si bien la normativa impugnada, en principio podría ser acorde con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en

cuanto a que las entidades federativas cuentan con una amplia libertad de configuración normativa en la aplicación del principio de representación proporcional en su sistema político-electoral, en tanto que los artículos 115, fracción VII y 116, fracción II, de la Constitución General, no contemplan reglas específicas para que las legislaturas locales regulen el principio de representación proporcional, con excepción de lo relativo a los límites a la sobrerrepresentación y sub representación en la integración de los congresos estatales, ello no podría traducirse en que las legislaturas estatales instrumenten normas relativas al principio de representación proporcional con cualquier contenido, ni que queden abstraídas de un análisis de regularidad constitucional y convencional.

Lo anterior, ya que los principios previstos por la propia Constitución Federal se deben respetar y son rectores de la normativa creada por los Congresos locales.

Tal es el caso del principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133, consistente en que toda norma legal tenga sustento en la Constitución federal, por lo que se debe ajustar a lo dispuesto en ella, como también, el de máxima protección posible a los derechos fundamentales, tutelado en el artículo 1o., del ordenamiento supremo.

Ya que como derecho fundamental, la fracción II del artículo 35 constitucional reconoce el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, el cual implica que los ciudadanos deban ser postulados como candidatos y participar en las contiendas electorales en condiciones de igualdad, así como que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios.

Por ello, a juicio de la Sala Superior, la disposición contenida en el artículo 11, fracción III, segundo párrafo, de la Ley Electoral de Tamaulipas, restringe el derecho de igualdad, pues excluye a los candidatos independientes del derecho a acceder a los cargos de regidores por el principio de representación proporcional, cuando se les exigen los mismos requisitos de participación que a los partidos políticos y coaliciones de partidos; a pesar de que en el caso, no existía diferencia alguna entre los candidatos independientes y los candidatos postulados por un partido político que justifique que los primeros no puedan acceder a regidurías de representación proporcional en caso de cumplir los requisitos exigidos por la normativa electoral.

Por lo que consideró correcta la aplicación de la jurisprudencia 4/2016, de la Sala Superior de rubro siguiente: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Finalmente, concluyó que a partir de las bases y principios establecidos en los artículos 115 y 116 de la Constitución General, así como de los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por propio Tribunal Electoral, si bien las entidades federativas tienen la facultad constitucional de

determinar, con libertad, el sistema de representación proporcional que consideren aplicable a su realidad política y jurídica, lo cierto es que ello debe hacerse respetando los derechos garantizados por la propia Carta Magna.

El caso expuesto es relevante para mostrar como la jurisdicción electoral en México ha establecido límites a la libertad de configuración legal en materia electoral, en aquellos casos que las adecuaciones normativas restringen de forma desproporcionada el contenido esencial de los derechos fundamentales de participación política, como el de votar y ser votado.

En igual sentido, derivado de casos resueltos en el año 2015, la Sala Superior integró jurisprudencia por reiteración relativa a que la libertad de configuración legislativa en materia electoral, debe respetar el derecho a la igualdad, sustentado en que si bien las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, esas facultades no son irrestrictas, pues se debe ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales suscritos por el Estado de México.

Lo expuesto, muestra cual ha sido el papel adoptado por la judicatura en México, ejercido en un marco de dialogo judicial, y la forma en que ha establecido límites a la libertad de configuración legal en materia electoral.

IV. FUENTES CONSULTADAS

Normas vigentes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios en Materia Electoral.

Bibliografía

- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*. México, SCJN, 1a. ed., 2008.
- BOVERO, Michelangelo, “Democracia y derechos fundamentales”, en *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Núm. 16, abril 2002.
- FERRAJOLI, Luigi, *Epistemología Jurídica y Garantismo*, México, Distribuciones Fontamara, 1a. ed., 2004.
- TEPJF. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, México, 2013.
- TEPJF. Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos Electorales Federal y Locales 2014-2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2015.

Internet

Página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en *www.scjn.gob.mx*

Página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en *www.te.gob.mx*

Semanario Judicial de la Federación, versión electrónica consultable en *http://sjf.scjn.pjf.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx*

CUARTA PARTE

TRIBUNALES ELECTORALES ESTATALES

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS PERSPECTIVA DESDE EL ÁMBITO JURISDICCIONAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

César Lorenzo Wong Meraz

I. INTRODUCCIÓN

Para llevar a cabo el estudio objeto de este ensayo se debe, en primer término, dilucidar lo que son los límites democráticos.

Usualmente se vincula a la democracia con el tema electoral, siendo que este último es apenas una parte de lo que aquella implica. La democracia liberal que tenemos en México es la forma de gobierno mediante la cual se organiza el poder político, siendo el pueblo quien gobierna a través de la elección de sus representantes, quienes a su vez están obligados a respetar la Constitución Federal y sus leyes, velando por privilegiar los derechos humanos de la población.

Aunado al principio de democracia, México se define como una república representativa, federalista y laica, sin embargo, dicha condición se turnó prácticamente en letra muerta durante años, estableciéndose de manera cierta el sistema democrática hace apenas un par de décadas, factor en que la reforma constitucional de 2011¹ tuvo también mucho que ver.

De este modo, el régimen democrático llega trayendo consigo una serie de límites o restricciones a las decisiones de autoridad legislativas, ejecutivas o judiciales, velando por el respeto irrestricto a los derechos humanos de la población, a fin de que aquellas no sean arbitrarias.

Hablar de límites cuando se habla de democracia pudiera aparentar ser una simbiosis contradictoria, pues la democracia se ha percibido globalmente y perpetuado en nuestro sistema constitucional como una ideología liberal que protege derechos, por lo que vincularle a demarcaciones simula incongruencia con su esencia básica.

¹ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

No obstante lo anterior, como la figura jurídica que es, debe servir como filtro que permita precisamente que el ejercicio de derechos en un estado regulado se apegue a los parámetros de legalidad constitucionales y convencionales, a fin de que su naturaleza no sea trasgredida.

Así entonces, la presente publicación tendrá como fin estudiar los límites democráticos que se fijaron a ciertos requisitos de las candidaturas independientes con base en la sentencia recaída al expediente JDC-13/2015 y su acumulado JDC-14/2015;² así como los criterios de paridad de género analizados en el RAP-82/2016,³ ambas emitidas por el Tribunal Electoral de Chihuahua en el pasado proceso electoral 2015-2016.

De igual modo se llevará a cabo un breve un análisis previsorio respecto a figuras que los organismos jurisdiccionales en la materia conoceremos en el próximo proceso electoral, como es el caso de la reelección y la regulación del uso de las redes sociales en las campañas electorales.

II. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Las candidaturas independientes existieron en México desde sus primeros años, la poca regulación en la materia electoral permitía la convergencia de candidatos ciudadanos y candidatos provenientes de grupos políticos, sin que se les llamara todavía partidos propiamente.

Dicha situación continuó hasta 1911, con la emisión de la Ley Electoral de aquel año, cuando se regularon por primera vez tanto los partidos políticos como las candidaturas independientes.

Dicha situación continúa por lo menos durante casi cuarenta años hasta que en 1946 las candidaturas independientes fueron eliminadas del sistema electoral mexicano, dando paso a la etapa del “partido hegemónico” en la que la competencia política era prácticamente inexistente, pues el Partido Revolucionario Institucional se consolidó como el partido del poder.

Luego, la poca o nula competitividad comenzó a generar descontento, y en consecuencia inhibió la participación popular en los procesos electorales, por lo que en 1977 se creó una nueva ley en la materia mediante la cual se decidió dar mayor espacio al resto de los partidos políticos, facilitando su creación y otorgándoles mayores derechos.

Dicha reforma, dio paso a un sistema de consolidación de partidos políticos, otorgándoles de manera exclusiva la facultad de postular candidatos a los cargos de elección popular, régimen que se mantuvo vigente durante casi cuarenta años.

² Localizable en: http://techihuahua.org.mx/attachments/797_SENTENCIA%20JDC13-14_2015.pdf

³ Localizable en: http://techihuahua.org.mx/rap-82_2016/#mvbtab_572e73a9334eb-11

Tal paradigma se ve modificado en 2012, gracias a una serie de antecedentes nacionales e internacionales, como es el caso del asunto Castañeda Gutman vs México, resuelto en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, derivado del deseo del ciudadano Jorge Castañeda Gutman de ser candidato independiente a la Presidencia de la República en 2006, quien ante la negativa del Instituto Federal Electoral para otorgarle su registro como candidato independiente, acudió a la instancia internacional.

Dicho organismo concluyó que aunque cada estado tenía la potestad de determinar su propio sistema electoral, se debe contar siempre con las medidas necesarias para fortalecer los derechos políticos y la democracia.

Este antecedente, entre otros tantos, trae consigo la modificación del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoce el derecho de todo ciudadano de solicitar su registro de manera individual, sin que se requiera la intervención de partido político alguno.

La reforma estableció a su vez que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados debían llevar a cabo las adecuaciones legales pertinentes que dieran paso a la regulación de las candidaturas ciudadanas previo a la celebración de su próximo proceso electoral.

Es decir, con base en el artículo 116 constitucional se otorgó libertad de configuración legal para los órganos legislativos de los estados a fin de que respetaran la obligación de permitir las candidaturas independientes, pero tomando en consideración sus propios criterios para dar cabida a plazos, requisitos y demás pormenores que conlleva la figura.

De este modo, en el caso de Chihuahua se establecieron, entre otros requisitos, los siguientes:

- Que para poder ser votado como candidato independiente a cualquier cargo de elección popular, los ciudadanos acrediten no haber sido militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse (artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua).
- Que para ser miembro del ayuntamiento o síndico, para el caso de ciertos municipios de la entidad —existe una variación con relación al número de regidores que integran cada ayuntamiento— se debe reunir el número de firmas del listado nominal equivalente al cuatro por ciento del mismo, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales (artículo 205, numeral 1, inciso e), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua).

Luego, en estricto apego a las disposiciones referidas, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral emitió los “Lineamientos de candidaturas independien-

tes para el proceso electoral 2015-2016”, así como la “Convocatoria para participar en la elección para renovar los diversos cargos de elección popular en el Estado”; documentos que replicaban los preceptos legales en comento.

III. JDC-13/2015 Y SU ACUMULADO JDC-14/2015

Inconformes con los requisitos establecidos, dos ciudadanos impugnaron los documentos emitidos por la autoridad administrativa, solicitando la inaplicación de los preceptos normativos que les dieron origen, por estimarlos inconstitucionales, ya que a su consideración vulneraban los derechos de igualdad, ser votado y de acceso a la función pública.

En consecuencia, y a fin de dar trámite a las solicitudes hechas por los quejosos, este Tribunal sustanció los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano números trece y catorce de dos mil quince, los cuales fueron acumulados, y en los que se llevó a cabo un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, a fin de poner a prueba la pertinencia de las disposiciones legislativas denunciadas.

Lo anterior, en concordancia con el precepto constitucional federal reformado en 2011, que en materia de derechos humanos obliga a que todas las autoridades promuevan, respeten, protejan y garanticen los mismos, de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad; obligación que a su vez ha sido confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al señalar que todas las autoridades jurisdiccionales del país pueden realizar control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

Así entonces, este Tribunal, a través de un método de ponderación de principios, analizó los elementos de la causa de pedir de los accionantes, así como la normatividad aplicable al caso concreto, para determinar si era procedente o no la inaplicación de las normas impugnadas.

Tal ejercicio se llevó a cabo siguiendo los pasos previstos por el Poder Judicial de la Federación para la implementación del control difuso *ex officio*, por tanto se tomó en consideración:

- a) La identificación del derecho humano;
- b) Los criterios de interpretación de su alcance;
- c) La porción normativa objeto de control;
- d) Si tenía como fin promover, respetar, proteger y garantizar otros derechos humanos;
- e) Las posibles interpretaciones que la norma permite;
- f) Si tomaba en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y *pro persona*; e
- g) Inaplicarla cuando resulte contradictoria con un derecho humano.

De este modo, el asunto se enfocó en dilucidar si la prohibición de no haber sido militante, afiliado o su equivalente de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección violaba el derecho a ser votado; y si el establecimiento del 4% como requisito de apoyo ciudadano en ciertos municipios, así como su distribución por secciones municipales, garantiza el real ejercicio de los derechos de ser votado y de acceso a la función pública.

Para resolver la controversia planteada, los magistrados que integramos el pleno del Tribunal Estatal Electoral nos dimos a la tarea de realizar un test de proporcionalidad, para lo cual se analizó el fin legítimo, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de las porciones normativas aludidas.

Después de dicho análisis, se llegó a la conclusión de que las normas impugnadas resultaban excesivas al derecho de ser votado, además de representar una limitación al derecho de asociación política, y de acceso a la función pública; restringiendo en exceso el derecho de diversos ciudadanos de participar como candidatos independientes.

Respecto a la primer porción normativa, se estimó también que la limitante es discriminatoria, pues no exigía requisitos análogos para aquellos candidatos que se postularan por medio de un partido político, sino que incluso se permitía que un partido político postulara a un militante de otro o a quien haya renunciado a la militancia de manera inmediata con anterioridad a la fecha de elección, esto es, la norma impugnada ubicó a los ciudadanos ex militantes de un partido político que buscaban ser candidatos independientes, en un estado de desigualdad en relación con aquellos que son postulados a través de los partidos políticos, de ahí lo discriminatorio de la norma.

En relación a la segunda porción normativa impugnada, cabe señalar que la obligación de los aspirantes a candidatos independientes de alcanzar un porcentaje de apoyo ciudadano, se justifica en demostrar que su participación tiene sustento en una mínima eficiencia competitiva frente a los partidos políticos, es decir, debe acreditar que es una opción viable y real para contender en el proceso, en aras de justificar el financiamiento público y los tiempos en radio y televisión que le son otorgados, sin embargo, dichos porcentajes no deben ser gravosos, atendiendo a la finalidad que el requisito persigue.

Por tanto, la sentencia emitida optó por anular el requisito relativo a que para poder ser votado como candidato independiente a cualquier cargo de elección popular, los ciudadanos acrediten no haber sido militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse; permitiendo a los ciudadanos situados en esta hipótesis, contender por la candidatura independiente que desearan.

Por otro lado, el requisito de reunir el número de firmas del listado nominal equivalente al cuatro por ciento del mismo, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales;

fue reducido a un tres por ciento del listado nominal, a fin de privilegiar el derecho de ser votado y de acceso a la función pública.

Esto fue así debido a que la libertad de configuración de las legislaturas para el establecimiento de las candidaturas independientes, no puede restringir en exceso el derecho humano de ser votado, sino que por el contrario, el diseño normativo debe permitir verdaderamente hacerlo efectivo, de conformidad con lo que ha establecido la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, se ordenó al Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral modificar los lineamientos y la convocatoria respectiva, a fin de dar cabida a estos nuevos elementos legales que permitieron velar por el derecho político electoral de ser votado en la modalidad de candidato independiente.

IV. PARIDAD DE GÉNERO

Históricamente hablando, el ser humano ha tenido una marcada y muy desafortunada predisposición hacia la discriminación por razón de género, en un acto que genera una enorme desigualdad.

Durante siglos, las mujeres han sido relegadas a segundo término dentro de los muy diversos entornos de nuestra sociedad, siendo México uno de los países en donde más se presenta este tipo de situaciones.

Esta lamentable tendencia, obedece a una cultura retrograda sin fundamento alguno, que se ha esparcido a todos los escenarios posibles, incluido desde luego el político.

En nuestro país era inimaginable hasta hace apenas un par de décadas que las mujeres tuvieran una participación política verdaderamente significativa, situación que pudiera parecer contradictoria al hecho de que en 1917, en México se promulgó una de las Cartas Magnas más avanzadas de su época, particularmente en la parte consistente en derechos humanos.

No obstante, los motivos expuestos en ese entonces por el legislador fueron que “las mujeres no sentían la necesidad de participar en los asuntos públicos del país”, tomando como justificación la protección de la integración familiar.

Lógicamente, surgen a partir de entonces movimientos sociales, litigios y manifestaciones que logran la concesión del voto a la mujer en 1953. Ello genera que el ejercicio del voto activo se haga notar, aunque en su vertiente pasiva los resultados no son los mismos.

La renuencia de los partidos políticos para postular mujeres a los diversos cargos de elección popular durante casi cincuenta años provocó que el Estado tuviera que tomar cartas en el asunto, a través de la instauración de las llamadas acciones afirmativas.

Estas acciones tienen como fin obligar a los partidos políticos para que postulen cierta cantidad de mujeres en determinados distritos electorales y

municipios, a fin de que se encuentren en las mismas posibilidades que los hombres de acceder a los cargos públicos.

Dicha regulación consiste, en lo que nos ocupa, en lo siguiente:

- Las planillas a miembros de los ayuntamientos no pueden contener más del cincuenta por ciento de un mismo género de candidatos propietarios, porcentaje que también aplica a los suplentes (artículo 106, numeral 5, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua).
- De los sesenta y siete municipios de la entidad, treinta y tres candidatos a presidentes o presidentas deben ser de un género y treinta y cuatro del género distinto (artículo 106, numeral 6, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua).

Además, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral emitió un acuerdo mediante el cual estipuló también que:

- Para el registro de candidatos deben observarse los criterios vertical (que la planilla se componga de igual número de mujeres y hombres), horizontal (que en la mitad de los municipios se postulen candidatos a la presidencia de un género y en la mitad restante del otro género) y de efectividad (que no se postule un solo género en aquellos municipios donde se carece de competitividad).
- En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos municipios en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

V. RAP-82/2016

Partiendo de la premisa previamente expuesta, el Partido Acción Nacional registró las planillas a ayuntamientos de todo el Estado, ante las asambleas municipales, tal como lo señaló el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, mismas que fueron aprobadas.

Inconforme con tal situación, el Partido Revolucionario Institucional presentó un recurso de apelación ante el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, al estimar que las asambleas municipales del Instituto Estatal Electoral estaban impedidas para pronunciarse respecto al cumplimiento de las acciones afirmativas a favor de la equidad de género, señalando que debió ser el Consejo Estatal de dicho órgano quien aprobara o negara los registros correspondientes, pues a su consideración el Partido Acción Nacional no estaba cumpliendo con las cuotas de género.

Así entonces, el Tribunal determinó que existían dos puntos a dilucidar como materia de controversia: 1) Si las asambleas municipales se encuentran o no, facultadas para aprobar las candidaturas de los ayuntamientos, tomando como base los criterios de paridad de género y 2) Si las postulaciones realizadas

por el Partido Acción Nacional cumplen con los parámetros constitucionales y convencionales en materia de paridad de género.

Al respecto, y tras realizar un estudio del marco normativo que rodea a la figura, así como el de las atribuciones de los órganos del Instituto Estatal Electoral se determinó que efectivamente, resultaba imposible que una asamblea municipal tuviera conocimiento respecto al espectro estatal en relación a las demás postulaciones a miembros del ayuntamiento que hicieran los partidos políticos, pues se encuentran constreñidas al conocimiento de su espacio territorial (municipio).

En consecuencia, se determinó que el Consejo Estatal era el órgano que debía aprobar o negar el registro de las candidaturas a los ayuntamientos en todo el estado, previo estudio del cumplimiento de la paridad horizontal y efectiva, lo que derivó en la revocación de las resoluciones emitidas por las asambleas municipales, referentes a los registros de mérito.

Luego, en virtud de que las campañas electorales se encontraban ya en curso al momento de la sustanciación del recurso en comento, el Tribunal determinó que en ejercicio de la plenitud de jurisdicción que le es propio, sería este mismo órgano quien verificaría si el Partido Acción Nacional cumplía o no con los criterios de paridad de género, en lugar de ceder esta tarea al Consejo Estatal.

De este modo, se analizaron cada una de las postulaciones hechas por el Partido Acción Nacional en el estado, de lo que derivó que el instituto político sí cumplió con la paridad horizontal, sin embargo no fue así en materia de paridad efectiva.

Para realizar el estudio pertinente, el Tribunal Estatal Electoral desarrolló un criterio a fin de generar la mayor paridad en la postulación de los candidatos a ayuntamientos, privilegiando las acciones afirmativas implementadas por el Estado Mexicano.

Dicho criterio consistió en dividir los municipios en tres bloques: ganadores, mayores porcentajes y menores porcentajes.

El primer bloque, compuesto por los municipios donde el Partido Acción Nacional tenía antecedente de victoria, se integró de la siguiente manera:

De la tabla siguiente se advierte que de los sesenta y siete municipios que integran el Estado, en el Proceso Electoral 2013, el Partido Acción Nacional obtuvo la victoria en catorce de ellos, encontrándose únicamente una mujer postulada, mientras que en el proceso electoral 2015-2016 existía un equilibrio de siete candidatas y siete candidatos, lo cual generaba la efectividad deseada en el primer bloque.

Descontando los catorce municipios ganados, restaron 53 más, los cuales se dividieron en mayores porcentajes y menores porcentajes, quedando integrado el segundo bloque de la siguiente manera:

Bloque 1
Municipios ganados

Municipio		2013		2016	
		Porcentaje de votación	Género de fórmula	Elección ganada	Género de fórmula
1	Guazapares	58.70706107	H	SI	H
2	Cusihuiriachi	57.36622655	H	SI	M
3	San Francisco de Conchos	54.59290188	H	SI	H
4	La Cruz	54.3776824	H	SI	M
5	López	51.11784767	M	SI	M
6	Huejotitan	50.48638132	H	SI	M
7	Morelos	49.77851606	H	SI	M
8	Satevó	49.61911357	H	SI	H
9	Delicias	49.33754686	H	SI	H
10	Bachíniva	49.10432034	H	SI	M
11	Cuauhtémoc	46.33875829	H	SI	H
12	Chínipas	45.36625971	H	SI	M
13	Ascensión	43.90407288	H	SI	H
14	Ignacio Zaragoza	43.27741935	H	SI	H

Bloque 2
Porcentajes altos

Municipio		2013		2016	
		Porcentaje de votación	Género de fórmula	Elección ganada	Género de fórmula
1	Coyame del Sotol	49.48071217	H	NO	H
2	Ojinaga	46.39819005	H	NO	H
3	Nonoava	45.96074852	H	NO	H
4	Santa Isabel	45.84677419	H	NO	H
5	Rosales	45.76029087	H	NO	H
6	Guerrero	45.75257991	H	NO	H

Municipio		2013		2016	
		Porcentaje de votación	Género de fórmula	Elección ganada	Género de fórmula
7	Coronado	45.68210263	H	NO	H
8	Julimes	45.54257095	H	NO	M
9	El Tule	45.18622628	H	NO	M
10	Hidalgo del Parral	41.90081987	M	NO	H
11	Matachi	41.51464898	M	NO	M
12	Chihuahua	41.44210635	H	NO	M
13	Dr. Belisario Domínguez	41.00310238	H	NO	H
14	Bocoyna	40.08679579	H	NO	H
15	San Francisco de Borja	39.85547526	H	NO	M
16	Camargo	38.51602896	H	NO	H
17	San Francisco del Oro	38.43873518	H	NO	M
18	Batopilas	37.84030696	H	NO	M
19	Nuevo Casas Grandes	37.08884107	H	NO	H
20	Juárez	36.80438168	M	NO	M
21	Valle de Zaragoza	36.74614306	H	NO	M
22	Ocampo	36.42640155	H	NO	M
23	Ahumada	36.31078224	H	NO	M
24	Temósachic	35.83834335	H	NO	M
25	Moris	35.3771832	H	NO	M
26	Matamoros	34.73644293	H	NO	M
27	Santa Bárbara	34.72685754	H	NO	H

Del segundo bloque se aprecia que en la elección inmediata anterior, en los veintisiete municipios que lo integran, el Partido Acción Nacional únicamente postuló a tres mujeres, mientras que en la elección 2015-2016, en los municipios con los más altos porcentajes, registró a catorce mujeres y trece hombres; es decir, existiendo un número impar (veintisiete), la diferencia se privilegió con la postulación de una mujer, lo cual genera la efectividad deseada en materia de paridad.

Por último, el bloque de los menores porcentajes se integró de la siguiente manera:

Bloque 3
Menores porcentajes

Municipio		2013		2016	
		Porcentaje de votación	Género de fórmula	Elección ganada	Género de fórmula
1	Aldama	34.67426882	H	NO	H
2	Madera	33.22983904	H	NO	H
3	Saucillo	31.73031215	M	NO	H
4	Balleza	30.92350186	H	NO	H
5	Guachochi	30.37794528	H	NO	H
6	Janos	29.39007092	H	NO	H
7	Buenaventura	28.74880611	H	NO	H
8	Uruachi	28.59237537	H	NO	M
9	Manuel Benavides	28.57142857	H	NO	M
10	Riva Palacio	27.63776164	H	NO	H
11	Casas Grandes	27.37692597	H	NO	M
12	Jiménez	27.35548475	H	NO	M
13	Guadalupe	26.78013199	H	NO	M
14	Carichí	26.49069055	H	NO	H
15	Praxedis G. Guerrero	25.21583805	H	NO	H
16	Meoqui	21.74937803	H	NO	H
17	Urique	21.65555728	M	NO	H
18	Galeana	14.48403517	H	NO	M
19	Aquiles Serdan	14.23961275	H	NO	M
20	Guadalupe y Calvo	11.73257024	H	NO	M
21	Rosario	11.14369501	H	NO	H
22	Namiquipa	9.089657072	H	NO	M
23	Gran Morelos	8.87142055	H	NO	M
24	Allende	5.461746925	H	NO	H
25	Gómez Farias	0			M
26	Maguarichi	0			M

Conforme a lo que se observa en el tercer bloque, en la elección inmediata anterior el Partido Acción Nacional postuló dos mujeres en los veintiséis municipios que lo integran, mientras que en el proceso electoral 2015-2016, en los municipios con los porcentajes más bajos, el Partido Acción Nacional registró a doce mujeres y catorce hombres.

Por tanto, se solicitó al partido reajustar la conformación de sus postulaciones en el tercer bloque, toda vez que existiendo veintiséis municipios, lo ideal para alcanzar la paridad efectiva era la postulación de trece mujeres y trece hombres.

Este criterio de análisis fue igualmente confirmado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en un sentencia en la que se refirió que este órgano jurisdiccional local fue más allá de los criterios usuales, garantizando una verdadera paridad efectiva.

De ello, es posible advertir una vez más los alcances de los límites democráticos que deben prevalecer sobre las decisiones de autoridad, pues en aras de privilegiar el derecho de ser votadas, de acceso a la función pública y de igualdad de las mujeres, lo pertinente era decretar la reorganización de las postulaciones del partido involucrado, a pesar de haberse confirmado previamente por el órgano administrativo electoral.

VI. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES DEMOCRÁTICOS

De lo anteriormente expuesto, es posible advertir que la decisión legislativa del Congreso del Estado de Chihuahua de imponer los requisitos legales de mérito; así como la propia del Instituto Estatal Electoral de aprobar la lista de candidatas y candidatos para los ayuntamientos del Estado, de determinado partido político; fueron sometidas a los límites democráticos que conlleva la regulación de las candidaturas independientes y la paridad de género, pues dichas decisiones no pueden trastocar los derechos político electorales de los ciudadanos.

Ello es así en virtud de que toda decisión de Estado, debe necesariamente estar sometida a evaluaciones que permitan que el *status quo* de la regulación de derechos humanos no se vea comprometida, velando así por la subsistencia del Estado de Derecho.

De lo antepuesto podemos apreciar que la existencia de medios de impugnación en nuestro sistema normativo, como lo es el juicio para la protección de los derechos político electorales para los ciudadanos, o el recurso de apelación para partidos políticos, aunada a la posibilidad del control de constitucionalidad y convencionalidad que pueden llevar a cabo los tribunales electorales, constituyen una herramienta útil para la fijación de límites democráticos a las decisiones legislativas y/o administrativas.

Aquí cabe resaltar precisamente el control de constitucionalidad como mecanismo jurídico que se ejerce para cerciorarse de que una ley, reglamento o acto de autoridad sea acorde a los principios establecidos en nuestra Constitución Federal, para evitar contradicciones legales que pudieran afectar el ejercicio apropiado de derechos de los ciudadanos.

En ese sentido, hay que recordar que el control de constitucionalidad que tenemos en México se lleva a cabo después de que se ha generado la controversia entre lo establecido en una norma y la Constitución Federal, esto es, se trata de un control *a posteriori*.

Aunado a ello se puede identificar como un control mixto, debido a que involucra control concentrado (un tribunal especializado se encarga del estudio de constitucionalidad de las normas) con tintes de control difuso (cualquier juez puede decretar la no aplicación de una norma para un caso en concreto, por ser inconstitucional).

Partiendo de esta idea, el control difuso que podemos realizar los Tribunales Estatales Electorales se consolida como uno de los principales instrumentos para preservar los límites democráticos.

No obstante, de instaurarse un sistema de control constitucional *a priori*—en el que la revisión de constitucionalidad se da antes de la controversia—probablemente las trasgresiones a derechos humanos serían mucho menores, es decir, los rebases a los límites democráticos se verían reducidos.

Empero, independientemente del sistema de control de constitucionalidad que prevea nuestra Carta Magna, lo cierto es que los ciudadanos mexicanos contamos con instrumentos legalmente previstos para inconformarnos con disposiciones de autoridad que, en otros tiempos o territorios geográficos del planeta, resultan impensables.

Dicha situación no debe ser catalogada como menor y considero pertinente ponerla en evidencia en aras de reconocer los beneficios de sus alcances y a su vez propiciar su utilización entre el grueso de la población, pues no hacerlo así implicaría soslayar el trabajo democrático evolutivo que ha tenido lugar en nuestro país y que ha le dado origen, una tarea que no ha sido para nada sencilla.

Es menester que la ciudadanía mexicana esté en aptitud de aprovechar en la mayor medida posible, los recursos que la Constitución y leyes les otorgan, para con ello fortalecer no solo el respeto de su esfera jurídica, sino el sistema democrático mismo.

Cada ciudadano, desde el ámbito en que nos desenvolvemos debemos promover el cuestionamiento a los actos de gobierno, no en un sentido provocativo ni mucho menos violento, sino crítico, basado en el raciocinio y la legalidad.

La posibilidad de imponer límites democráticos a ciertas decisiones de gobierno nos permite hacernos la pregunta ¿hasta qué punto puede el Estado influir en mis derechos? Si la propia Constitución Federal o los tratados internacionales en los que México es parte, me proveen ciertas prerrogativas,

¿qué tanto puede el legislador o alguna otra autoridad, imponerle restricciones al ejercicio de ese derecho?

Es evidente que ningún derecho puede ser absoluto, pues de otro modo impactaría negativamente en el ejercicio de derechos de terceros, en un hecho que tampoco es admisible; sin embargo, es para ello que existen las instancias de impartición de justicia.

El cuestionamiento al que hago referencia implica la necesidad de acudir a los tribunales —de cualquier materia— a fin de que resuelvan nuestra inquietud con base en estudios pormenorizados de los casos, debidamente fundados y motivados para que, de ser conducente, se impongan los límites democráticos necesarios a las decisiones o actos que se impugnan.

El cuestionamiento alcanza desde luego las decisiones de los propios tribunales electorales. Como sujetos de impartición de justicia, los ciudadanos pueden y deben, de estimarlo pertinente, impugnar nuestras decisiones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues dicho acto constituye el ejercicio de un derecho que simboliza la esencia misma del sistema democrático al que hago referencia.

Hablar sobre la existencia de medios de impugnación que permitan inconformarse con leyes o actos que se estiman injustos, y sobre todo, de la adecuada sustanciación y resolución de los mismos, es hablar de un enorme paso para la consagración de un sistema demócrata de primer nivel, pues de otro modo se estaría al arbitrio de actos autoritarios sin fundamento, hecho que no tiene cabida si hablamos de la plena existencia de límites democráticos.

VII. RETOS PARA EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018

La materia electoral se encuentra en evolución constante, siendo de hecho uno de los rubros del derecho que más reformas ha sufrido con el transcurso del tiempo, a pesar de ser una materia relativamente joven.

Ello se debe, principalmente, a que conforme se regulan determinadas situaciones jurídicas, los actores políticos encuentran nuevos mecanismos para burlar o evitar el cumplimiento de las mismas, tomando como base las lagunas legales o las novedades que el desarrollo tecnológico trae consigo.

Este fenómeno ocurrió durante años con la radio y la televisión, hasta llegar al punto que con la reforma político electoral de 2007-2008,⁴ los tiempos de comunicación política en dichos medios pasaron a ser únicamente de la autoridad administrativa electoral nacional, quien se encarga desde entonces de

⁴ Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

administrarlos, con la finalidad de que candidatos y partidos no abusen de sus alcances.

Luego, a pesar de tal regulación se dio el fenómeno de propaganda político electoral disfrazada de cobertura informativa, donde los partidos y candidatos aprovecharon los espacios noticiosos para hacerse publicidad, en un hecho que igualmente terminó por ser regulado.

Actualmente, el reto se encuentra en una plataforma mucho más grande y con matices muy diversos: el internet y las redes sociales.

A diferencia de las emisoras de radio y televisión, en donde los propietarios o personas que tienen a su alcance la posibilidad de transmitir contenidos están plenamente identificados ante la Ley y que constituyen un grupo de personas sumamente reducido, en proporción a la población en general; el internet simboliza un espacio inmenso, en donde cualquier persona puede exponer ideas u opiniones que a su vez pueden llegar a cualquier persona, no solo en una determinada región geográfica, como pasa con los medios de comunicación inicialmente referidos, sino en el planeta entero.

Ante este entorno, los organismos electorales, particularmente los jurisdiccionales, nos hemos tenido que enfrentar a situaciones sumamente novedosas con relación a infracciones a la norma electoral, pues como referí en líneas previas, los actores políticos aprovechan estos espacios sin regular para burlar la Ley ante la posibilidad de no poder ser sancionados, toda vez que en muchas ocasiones sus actividades no constituyen propiamente una infracción, o bien, ésta se ha consumado de un modo irreparable, generándoles el beneficio deseado.

¿Cómo se puede entonces regular tal situación? Existen ya criterios, particularmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que nos han dado luz para la resolución de ciertos asuntos en la materia, sin embargo, es innegable que la tecnología continúa avanzando y con ella su aprovechamiento.

Cada vez son más las estrategias políticas que tienen cabida en estos espacios, pues son también cada vez más los ciudadanos que tienen acceso a los mismos, potencializándose así el alcance del mensaje.

Un claro ejemplo es el ocurrido en el proceso electoral de 2015 cuando en el estado de Nuevo León, Jaime Rodríguez “el bronco” logró el triunfo de la gubernatura por una diferencia importante, partiendo de la premisa de que la mayoría de su campaña se enfocó en las redes sociales y el internet.

Es bien sabido también, que existen estrategias políticas mediante las cuales partidos y/o candidatos realizan pagos a figuras mediáticamente importantes en redes sociales para que emitan mensajes a favor o en contra de determinado candidato o partido, figuras que por tener muchos “seguidores” tienen un fuerte impacto social con repercusiones electorales innegables.

Este fenómeno es solo una muestra de las acciones que pueden tener cabida en este nuevo sistema de comunicación y la necesidad de regularlo en la próxima

reforma electoral que tenga lugar, sin embargo, la pregunta es cómo hacerlo ¿Hasta qué punto el legislador, o los propios magistrados en la materia podremos coartar la libertad de expresión de los ciudadanos sin sobrepasar los límites democráticos que le son propios?

Es en este punto donde resurge el antecedente de que los derechos no pueden ser absolutos, sin embargo el tema es sumamente complicado, ¿de qué manera se le puede impedir a un ciudadano que emita un mensaje? ¿cómo comprobar que recibió un pago por el mismo?

Probablemente sea tiempo de generar mayor apertura en el ámbito de la propaganda político electoral y permitir que los partidos y candidatos hagan uso de todas las herramientas que tienen a su alcance para que sean los ciudadanos quienes tomen la decisión final.

Sea como sea, lo cierto es que la realidad está sobre nosotros y debemos ser capaces de atender las necesidades de la población en el rubro que nos corresponde, previendo en todo momento que los límites democráticos de la libertad de expresión, el derecho a la privacidad y demás involucrados, no se vean trasgredidos.

Otra de las figuras novedosas que trae consigo el próximo proceso electoral es la de la reelección. Desde tiempos de la revolución, esta figura fue estigmatizada en todos los puestos de elección popular, tomando como justificación el Plan de San Luis de Gustavo I. Madero y la muy famosa frase “Sufragio efectivo, no reelección”.

No obstante, como he dicho en párrafos anteriores, el derecho electoral evoluciona constantemente y en virtud de la reforma político electoral de 2014,⁵ ahora los miembros de ayuntamientos y legisladores pueden reelegirse para periodos continuos inmediatos.

Esta disposición marca un hito en el sistema, pero a su vez un nuevo reto por enfrentar, debido a que junto con el derecho de volver a ocupar el cargo que prevé para los funcionarios públicos, conlleva también una serie de obligaciones y derechos adicionales que no se encuentran todavía regulados propiamente, a pesar de tratarse de un escenario inminente.

Es por ello que nuevamente surge la interrogante, ¿hasta qué punto seremos capaces de regular la figura sin sobrepasar límites democráticos de los derechos de ser votado, de acceso a la función pública, de igualdad y otros vinculados?

Actualmente, la legislación prevé que cualquier funcionario público que busque otro cargo de elección popular debe separarse de su función actual con determinada anterioridad a la fecha de la elección, a fin de que se encuentre libre de salarios, recursos o atribuciones que le posibiliten encontrarse en ventaja respecto de los contendientes que no cuentan con tal investidura.

⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

En ese sentido es que surge la incógnita de cómo debe darse esta separación para casos de reelección. Supongamos que la planilla completa de candidatos propietarios que resultó ganadora en determinado ayuntamiento busca su reelección, por lo que se les obliga a separarse del cargo para poder ser registrados como candidatos ante la autoridad administrativa electoral. En ese supuesto casi la totalidad del cabildo estaría integrado por suplentes —suponiendo que los regidores de representación proporcional no busquen también la reelección, en cuyo caso sería la totalidad del órgano— situación que, al menos mediáticamente, ya resulta ser un tanto controversial.

Luego viene el inconveniente de que los suplentes de la planilla tienen también el derecho a ser reelectos, pues como funcionarios favorecidos por la ciudadanía en una ocasión, pueden buscar nuevamente el cargo, pero entonces surge un inconveniente todavía mayor: el órgano no se puede dejar acéfalo.

¿Es pertinente negarles el derecho de reelegirse a los candidatos suplentes o es mejor determinar que no es necesario que los propietarios se separen del cargo? No obstante, de permitirles no separarse del cargo, ¿no se les coloca en una situación privilegiada respecto a los demás candidatos?

Son varios los supuestos que pueden dar cabida a la resolución del problema, sin embargo, en todos se tiene que comprometer el ejercicio de algún derecho para uno u otro grupo, lo que conlleva de nuevo el posible rebase de límites democráticos.

Las respuestas irán surgiendo sobre la marcha y estoy seguro de que las regulaciones pertinentes tendrán lugar conforme a la menor afectación de derechos, privilegiando siempre el principio *pro persona*. Empero, las interrogantes están en el aire y sin lugar a dudas representan un reto a vencer por parte de quienes nos desenvolvemos en el rubro electoral.

VIII. CONCLUSIONES

Los límites democráticos a las decisiones legislativas representan una medida forzosa en un sistema como el nuestro. Como parte de la evolución de nuestro régimen de gobierno, y en aras de consolidarnos como una nación plenamente globalizada es menester contar con herramientas que permitan a los ciudadanos inconformarse con las decisiones que se toman desde los entes de gobierno, con la finalidad de proteger sus derechos humanos.

Un claro ejemplo son los referidos juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, los cuales, en materia electoral sirven para refrendar el derecho de acceso a la justicia y con ello el respeto a los límites democráticos que se deben imponer a ciertos casos.

No cabe duda que el dinamismo del derecho irá siempre fijando nuevos límites que se deben respetar, y es precisamente por ello que la preparación constante es un requisito ineludible para quienes nos desenvolvemos en el área.

Aunado a ello, existen medidas que se pueden tomar con la finalidad de que los límites democráticos no se vean rebasados desde un principio, a través de la creación de leyes o la emisión de actos de autoridad apegados en la mayor medida de lo posible a los principios constitucionales y convencionales.

Para la consecución de tal fin, una de las posibles implementaciones es, como ya se ha comentado, la instauración del sistema de control constitucional *a priori*, el cual permitiría detectar las inconsistencias constitucionales antes de la emisión de la norma.

Otra de las propuestas es el trabajo conjunto entre diputados, senadores y los funcionarios encargados de estudiar las leyes que los primeros crean —particularmente impartidores de justicia— durante el proceso legislativo.

Lo anterior, tomando como base la idea de que son estos últimos quienes conocen en la práctica cuáles son los contratiempos que pueden surgir, particularmente en el proceso de raciocinio de desentrañar cuáles normas rebasan los límites democráticos del ejercicio de ciertos derechos.

Hablar sobre trabajo conjunto entre legisladores y jueces es hablar de sinergia demócrata. Es tiempo de que pongamos en marcha nuevas prácticas legislativas que permitan que los límites democráticos a las decisiones legislativas encuentren su lugar previo a la promulgación de las normas y no una vez que han afectado derechos ciudadanos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

http://techihuahua.org.mx/attachments/797_SENTENCIA%20JDC13-14_2015.pdf

http://techihuahua.org.mx/rap-82_2016/#mvbtab_572e73a9334eb-11

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Tribunal Electoral del Distrito Federal

LA JUSTICIA ELECTORAL Y DE PROCESOS DEMOCRÁTICOS

Armando Hernández Cruz¹

I. INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la justicia en materia electoral ha evolucionado con la incorporación de nuevos mecanismos de democracia directa.

Anteriormente, la actividad de los Tribunales Electorales se encontraba limitada a resolver medios de impugnación en materia electoral, sin embargo, la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, y las constantes reformas locales en materia de participación ciudadana, amplían la gama de mecanismos de democracia representativa y con ello, nuevas obligaciones para los Tribunales Electorales.

Hoy debemos hablar la necesidad de un concepto más amplio de justicia en materia electoral, debemos contemplar a los procesos democráticos.

En el desarrollo del presente ensayo, podrá observarse la ampliación del marco constitucional en materia de participación ciudadana a raíz de la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012.

Asimismo, se presentarán algunos ejemplos de mecanismos de democracia participativa que operan en las entidades federativas, así como su regulación en las leyes de participación ciudadana.

Por último, se mostrará la necesidad de hacer más accesible el derecho de acceso a la justicia en materia electoral y de participación ciudadana.

II. DISTINCIÓN ENTRE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Históricamente definir el concepto de “democracia” ha resultado difícil. En su origen, “democracia” era un término que indicaba simplemente una forma de gobierno en la que el pueblo tomaba parte directamente de las decisiones que afectaban a la comunidad. Su raíz etimológica en los vocablos griegos

¹ Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal y Profesor de la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

demos (pueblo) y *kratos* (gobierno) así lo indica. Esta idea primitiva sobre la democracia es identificada en la actualidad como “democracia antigua”.

Sin embargo, en la actualidad el concepto ha evolucionado conforme las sociedades y las naciones lo han hecho, con sistemas jurídicos y políticos complejos que determinan sus elementos de conformación en Estados.

Esta forma de entender la democracia se ha vuelto un paradigma en el mundo occidental. La comprensión de la idea de democracia en el mundo moderno se reduce a la necesidad de que los representantes, para el ejercicio de funciones públicas, sean electos por la población.

Como ejemplo, tenemos la definición que Jorge Carpizo nos da sobre democracia, en lo relativo expresa que: “*democracia es el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente*”.²

Carpizo nos proporciona una definición completa, donde se presupone una organización de un Estado, de su población a la que se le garantizan los derechos humanos y el control del poder, pero en la definición prevalece el carácter electoral.

No obstante, a la idea de democracia como sinónimo de elecciones, se ha ido sumando la teoría de la “participación ciudadana” o participación social, como un elemento necesario en un régimen “democrático”.

Es decir, que la participación social en los actos de gobierno no se agota con el acto de la elección, sino que debe permanentemente subsistir en la legitimación de los actos públicos, lo que da lugar a la teoría de la “participación democrática”.

De esta manera, podemos encontrar lo que hoy conocemos como “democracia semidirecta o participativa”, que se puede definir como una forma de lograr la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de interés general, a través de la acción institucional que permite conocer la voluntad popular para avalar determinada decisión.

La democracia participativa permite que el “gobierno del pueblo”, sin necesidad de que toda la población se reúna en lugares públicos a emitir su opinión y tomar decisiones de gobierno, pueda expresar esa voluntad colectiva, a través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o la revocación del mandato, que permitan escuchar la voz popular antes que sea tomada una decisión importante respecto de alguna actividad del gobierno.

² CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno*, [en línea], México, IJ-UNAM, 2007, p. 100, [citado 30-06-2016]. Disponible en Internet: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2473/6.pdf> ISBN 970-32-4408-9

III. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Hasta antes de la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, los mecanismos de participación ciudadana estuvieron escasamente establecidos en la Constitución federal.

Como antecedente de los mismos, podemos hacer referencia a la reforma de 6 de diciembre de 1977, mediante la cual se incorporaron las figuras de plebiscito y referéndum en la Constitución, sin embargo, estas sólo tendrían funcionamiento para el entonces Distrito Federal.

El artículo 73 fracción VI facultaba al Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y señalaba que los ordenamientos legales y los reglamentos que serían sometidos a referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular.

Artículo 73.—El congreso tiene facultad:

I a V. ...

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

1a. ...

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

Esta disposición constitucional, se estableció con el objetivo de subsanar la falta de representación política que tenían los habitantes de la Ciudad de México, permitiendo que participaran en la toma de decisiones.

Es decir, los habitantes del entonces Distrito Federal, tenían la posibilidad de presentar una iniciativa popular y la de someter a referéndum algunos ordenamientos jurídicos.

El referéndum y la iniciativa popular estuvieron contenidos en nuestra Constitución del año de 1977 a 1987.

El 10 de agosto de 1987 se deroga esta disposición con motivo de la reforma constitucional mediante la que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Tuvieron que transcurrir casi veinticinco años para que de nueva cuenta fueran incorporados a la Constitución federal mecanismos de participación ciudadana, y mediante la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, se adicionaron dos herramientas para la participación ciudadana: 1) la iniciativa ciudadana y; 2) la consulta popular.

Se plantearon diversas iniciativas en el Congreso sobre participación ciudadana, unas contemplaban más mecanismos como el plebiscito y el referéndum, pero no se incluyeron finalmente en el texto constitucional.

De esta manera, la fracción VII del artículo 35 constitucional establece que es derecho de los ciudadanos el de iniciar leyes, en los términos que señale la propia constitución y la Ley del Congreso.

Por su parte, el artículo 71 constitucional dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos, entre otros, compete a los ciudadanos en un número equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

La lista nominal de electores con fecha de corte al 17 de junio de 2016 es de 80,134,034, lo que significa que, para poder hacer llegar una iniciativa de ley de carácter ciudadano se requieren 104,174 firmas.

Por otro lado, la fracción VIII del artículo 35 constitucional establece la figura de la consulta popular, la cual puede ser solicitada por el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, es decir 1,602,680 ciudadanos.

En el mismo precepto constitucional se define que la consulta popular se llevará cabo el mismo día de la jornada electoral federal, lo que significa que cada tres años que se renueva la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se puede promover la realización de una consulta popular.

El carácter vinculante de las consultas populares dependerá del nivel de votación que tenga en las urnas, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

Es decir, el nivel de participación ciudadana determinará si se obliga o no a las autoridades a acatar el resultado ganador del tema que, a modo de pregunta, se someta a consulta popular. Sin embargo, obtener más de un millón y medio de firmas, resulta muy complicado de lograr.

Por otro lado, el artículo 26 constitucional, apartado A, tercer párrafo hace referencia a otro tipo de consulta popular, la cual se realiza para el sistema nacional de planeación democrática.

Artículo 26.

A

...

...

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de *participación y consulta popular* en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Es decir, se le otorga expresamente a la ciudadanía el derecho para involucrarse, por medio de los instrumentos de participación ciudadana, a los procesos de planeación y evaluación por los que se determinarán los criterios que establecen los programas de desarrollo en el país, los que también podrían ser sometidos a consulta de acuerdo al precepto constitucional citado.

En suma, en la Constitución federal podemos encontrar únicamente dos mecanismos de participación ciudadana, por un lado la iniciativa ciudadana y por otro la consulta popular.

IV. LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CDMX

La actual Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal fue publicada en la gaceta oficial el 17 de mayo de 2004, su última reforma fue del 25 de mayo de 2016.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana existentes, se encuentran el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas y la audiencia pública entre otros.

Es decir, en la Ciudad de México, existe un amplio elenco de mecanismos de participación ciudadana, a diferencia de los existentes en el ámbito federal, ya que la Constitución hace referencia únicamente a la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

En el siguiente cuadro señalaremos los principales mecanismos de participación ciudadana que existen en la Ciudad de México, los cuales se sugiere sean incorporados en la Constitución local.

Cuadro
Principales mecanismos de participación ciudadana de la CDMX. Fuente: elaboración propia con información de la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX

Mecanismo de participación ciudadana	Definición	Solicitud	Utilidad
Plebiscito Artículo 17 LPCDF	Instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.	El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales.	La última vez que fue empleada fue en el año 2002.

Mecanismo de participación ciudadana	Definición	Solicitud	Utilidad
Referéndum Artículo 28 LPCDF	Instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.	Solicitud: El 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales. Facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.	Nunca ha sido empleado.
Iniciativa popular Artículo 39 LPCDF	Instrumento mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana a que hace referencia el artículo 5 de esta Ley, presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.	0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; El equivalente al 10% de los Comités Ciudadanos; Al menos 8 de los consejos ciudadanos delegacionales.	Nunca ha sido empleada.
Consulta Ciudadana Artículo 47 LPCDF	Instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de	Podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, los Jefes Delegacionales de las demarcaciones correspondientes, las asambleas ciudadanas, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo, los Comités Ciudadanos y los Consejos	Únicamente se ha empleado en una ocasión (corredor Chapultepec)

Mecanismo de participación ciudadana	Definición	Solicitud	Utilidad
	la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.	Ciudadanos, de manera individual o conjunta.	
Colaboración Ciudadana Artículo 51 LPCDF	Los habitantes del Distrito Federal, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos, los Consejos del Pueblo y las Organizaciones Ciudadanas podrán colaborar con las dependencias y Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.	Toda solicitud de colaboración deberá presentarse por escrito y firmada por el o los ciudadanos solicitantes, por los integrantes del Comité Ciudadano, Consejos del Pueblo o del Consejo Ciudadano, y por los representantes de las Organizaciones Ciudadanas, señalando su nombre y domicilio. En el escrito señalarán la aportación que se ofrece o bien las tareas que se proponen aportar.	Es empleada frecuentemente.
Comité Ciudadano Artículo 91 LPCDF	Es el órgano de representación ciudadana de la colonia.	En cada colonia se elegirá un Comité Ciudadano conformado por nueve integrantes	Se encuentra en funcionamiento. Se renueva cada dos años.

En el cuadro anterior, puede observarse que a pesar de la existencia de diversos mecanismos de participación ciudadana, algunos de ellos no se han puesto en funcionamiento, ya que no han sido implementados por parte de los ciudadanos, ni por la de los representantes de elección popular legitimados para accionar alguno de estos mecanismos.

Destaca el referéndum, que no ha sido empleado en ninguna ocasión, ello a pesar de encontrarse en el texto normativo desde hace doce años.

V. LA JUSTICIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES EN PROCESOS DEMOCRÁTICOS

La evolución de la democracia mexicana ha ocasionado también una evolución de las autoridades y órganos jurisdiccionales en materia electoral. Los que consideran que un Tribunal Electoral se dedica única y exclusivamente a resolver controversias de tipo electoral, tienen una concepción del siglo pasado.

Los Tribunales Electorales son los órganos jurisdiccionales que funcionan como instancias a las cuales acude la ciudadanía para interponer una queja o medio de impugnación a lo largo de cada proceso electoral o procesos de participación ciudadana, y se encargan de dirimir y las irregularidades que puedan presentarse en las elecciones y en los procesos de participación ciudadana.

Con el surgimiento del Instituto y del Tribunal Electoral se dio un gran avance en la evolución política y a la democracia en nuestro país. Por su parte, la importancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales en las entidades federativas por ser los encargados de la defensa de los derechos político-electorales; además de emitir jurisprudencia que coadyuva al control jurídico de las elecciones.

El ejercicio del derecho al voto y a la participación ciudadana visto desde un constante análisis en materia electoral y tomando en cuenta la forma de gobierno representativo, democrático, laico y federal, así como la labor jurisdiccional que se ejerce desde los Tribunales Electorales, coadyuva al fortalecimiento de la democracia en nuestro país.

Como ejemplo tenemos el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual es un tribunal no sólo de elecciones, sino también de procesos democráticos cuya tarea es dar certeza jurídica a la ciudadanía.

Es pertinente hacer esta puntualización entre la materia electoral y los procesos democráticos, ya que, en los primeros, la materia electoral es de estricto derecho, los sujetos son los partidos políticos, así como se identifica a los candidatos que tienen mayores recursos económicos, al igual que mayor preparación. En los procesos democráticos nos encontramos frente a procesos de participación ciudadana, en los cuales se aprecia un menor conocimiento técnico, ya que no tienen la especialización ni los conocimientos con los que sí cuentan los partidos políticos y los candidatos.

En la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana de 1995 es un primer antecedente de la democracia participativa, dicha ley fue sustituida por la del año 2005, la cual contempla y adicionó figuras de participación ciudadana como: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, y los comités ciudadanos.

Otro ejemplo más lo podemos encontrar en el estado de Jalisco, donde se publicó la Ley de Participación Ciudadana en el año de 1998, en la cual se establecieron las figuras de plebiscito y referéndum.

En el mismo sentido, otros estados cuentan con mecanismos de participación ciudadana, los cuales fortalecen la democracia participativa, y con ello la actividad de las autoridades y órganos jurisdiccionales “electorales”.

En el ámbito federal, es hasta la reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, que se incorpora al artículo 35 la facultad de los ciudadanos para iniciar leyes y el derecho de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, estableciendo con ello mecanismos de democracia participativa en la Constitución federal.

Respecto a las consultas populares a pesar de no haberse presentado ninguna a la fecha, en su momento será facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver los medios de impugnación correspondientes.

Si bien, se hizo el intento en la elección federal de 2015, donde se pretendía someter a consulta popular tres temas de trascendencia nacional correspondientes al de la reforma energética, el del salario mínimo y al de la reducción de los diputados y senadores plurinominales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó con carácter de inapelables los tres temas, por lo que aún queda pendiente la primer experiencia para presenciar una consulta popular durante la celebración de una jornada electoral, así como las controversias que devengan de las mismas.

Es decir, la actividad de las autoridades y organismos jurisdiccionales electorales, no se circunscribe únicamente a organizar procesos electorales y resolver medios de impugnación en materia electoral.

Los nuevos mecanismos de democracia participativa han originado, incluso, que algunos Institutos Electorales cambien su denominación por Institutos Electorales y de Participación Ciudadana, tal es el caso de Jalisco, Tabasco, Durango, Coahuila y Guerrero por mencionar algunos ejemplos.

Así como los Institutos Electorales y de Participación Ciudadana organizan los procesos de participación ciudadana como las consultas ciudadanas; los Tribunales Electorales son los encargados de resolver los medios de impugnación respecto a dichas consultas.

En ese sentido, se ha propuesto que la denominación de los Tribunales Electorales haga también referencia a estas facultades en materia de democracia participativa, por ejemplo para la Ciudad de México, se podría denominar Tribunal Electoral y de Procesos Democráticos.

Ejemplo de la participación del Tribunal Electoral del Distrito Federal en los procesos de participación ciudadana puede observarse en el artículo 95 de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal, el cual dispone:

Artículo 95. El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el Distrito Federal, tiene por objeto la protección de los derechos político-electorales, cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones, entre otros, a los derechos siguientes:

(...)

IV. En las controversias que deriven de los procesos de participación ciudadana expresamente previstos en la ley de la materia como competencia del Tribunal, siempre y cuando se hagan valer presuntas violaciones a sus derechos políticoelectorales.

El contenido de la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal hace referencia constante a los procesos de participación ciudadana y no únicamente procesos electorales.

VI. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR

Una vez establecidos en la Constitución federal los mecanismos de democracia directa, el artículo segundo transitorio de la reforma de 9 de agosto de 2012, otorgó al Congreso de la Unión el plazo de un año para legislar al respecto.

No obstante lo anterior, el Congreso incurrió en una omisión legislativa, ya que fue hasta el 14 de marzo de 2014 cuando se publica la Ley de Consulta Popular.

La Consulta Popular es definida en el artículo 4o. de su Ley como “*el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional*”.

Las autoridades electorales tienen una participación constante en los procesos de consulta popular. En un primer momento, el Instituto Nacional Electoral, es el encargado de verificar las firmas de apoyo ciudadano que se presenten para iniciar una Consulta Popular.

Asimismo, es el encargado de organizar y difundir la consulta popular, lo cual implica el diseño e impresión de papeletas, la organización de la jornada de consulta popular y el cómputo de resultados de la consulta popular, entre muchas otras acciones.

En cuanto a la participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Constitución establece la competencia del Tribunal en cuanto a la consulta popular, haciendo referencia al artículo 99 Constitucional donde se le define al Tribunal Electoral como “*la máxima jurisdiccional autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación*”, es así que el artículo 35 constitucional, fracción VIII numeral 6o. señala:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

(...)

6o. *Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución;*

POR SU PARTE, LA LEY DE CONSULTA POPULAR
ÚNICAMENTE CUENTA CON UN ARTÍCULO,
EN EL CUAL HACE REFERENCIA AL RECURSO
DE APELACIÓN

Artículo 65. El recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto sobre el resultado de la verificación del porcentaje señalado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución, así como el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular.

Del mismo modo, realiza una breve referencia al conteo de votos, el cual es procedente cuando la diferencia en el resultado entre el “SÍ” y el “NO”, sea menor de un punto porcentual.

En el mismo sentido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hace poca referencia a los medios de impugnación para la consulta popular.

El artículo 34 numeral 2, señala que durante el proceso electoral y de consulta popular, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, podrán interponerse: *a)* el juicio de inconformidad; y *b)* el recurso de reconsideración.

En cuanto a criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son pocos los establecidos, destacando la Tesis: MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.³

En dicho criterio, señalan que:

...el elemento definitorio de estos mecanismos consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente, que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno o hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente. Por ello, toda vez que se trata del ejercicio del derecho humano de sufragio activo, en su desarrollo legislativo, se deben observar tanto los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que des-

³ Localización: Quinta Época. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-5225/2015.—Actor: Omar Pavel García García.—Autoridad responsable: Otrora Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.—27 de enero de 2016*

tacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso.

VII. PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS

En el ámbito local, las funciones de los organismos públicos electorales y de los tribunales electorales, tienen mayor amplitud, por lo que no se limitan resolver medios de impugnación en los procesos electorales.

Dentro de la democracia representativa en el ámbito local, tenemos la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Presidentes Municipales y regidores o Alcaldes y Concejos en la Ciudad de México y diputados locales.

Sin embargo, el grueso de la actividad de los Institutos Electorales locales y los Tribunales Electorales locales, se concentra en los procesos democráticos, ya que las figuras de democracia participativa se encuentran más consolidadas que en el ámbito federal.

La democracia participativa se relaciona con los procesos electorales, es decir, la elección de los representantes populares, por ejemplo, en la Ciudad de México, en la jornada electoral de 2015, se eligieron 40 diputados de mayoría relativa, 26 de representación proporcional y 16 de Jefaturas Delegacionales (ahora denominadas Alcaldías); esto es un total de 82 cargos de representación popular.

Por otro lado, la democracia participativa se relaciona con los procesos democráticos, por ejemplo en 2014 se tuvo la consulta para el corredor Chapultepec, cada año la consulta del presupuesto participativo de cada demarcación territorial y cada dos años el proceso electivo de los Comités Ciudadanos.

Respecto a este último aspecto, también es necesario distinguir entre proceso electoral y proceso electivo, siendo el primero el relativo a los cargos de representación popular: Jefe de Gobierno de la CDMX, Jefes Delegacionales (ahora Alcaldes) y diputados locales; y en el segundo caso, al hablar de procesos electivos hacemos referencia a los Comités Ciudadanos.

Ahora bien, dentro de los procesos democráticos, también podemos distinguir entre procesos consultivos, procesos electivos y acciones dirigidas al fomento de la cultura democrática.

Actualmente, en México se tiene la impresión que los procesos electorales son más importantes que los procesos democráticos, incluso la participación de la ciudadanía es muy superior en elección de un Gobernador o un diputado que la participación que se tiene en la determinación del presupuesto participativo.

También, es común que en la celebración de elecciones intermedias la participación de los ciudadanos disminuya, lo que generalmente coincide la elección de diputados federales con la elección de autoridades locales como diputados a la Asamblea y Jefes delegacionales.

Desde nuestro punto de vista, el fortalecimiento de los procesos democráticos fortalece a su vez a los procesos electorales, ya que es más fácil crear conciencia democrática en la participación ciudadana que en la representación política.

Se les ha otorgado a los ciudadanos mecanismos mediante los cuales pueden expresar y ejercer su voluntad de manera más directa; promover el conocimiento de su existencia y alcances generarían mayor participación en los procesos democráticos y, a su vez, también mayor interés de la ciudadanía en acercarse o conocer a quienes los representan.

Hacer consciente al ciudadano que por estos medios se le permite formar parte de la toma colectiva de decisiones, es decir, los mecanismos de participación ciudadana sustentan, fortalecen y legitiman la representación política.

Que existan mecanismos de participación ciudadana no es suficiente, éstos deben ser promovidos y accesibles para que el ciudadano pueda hacer uso de ellos, implementarlos y generar una transición de la democracia meramente representativa a una democracia participativa.

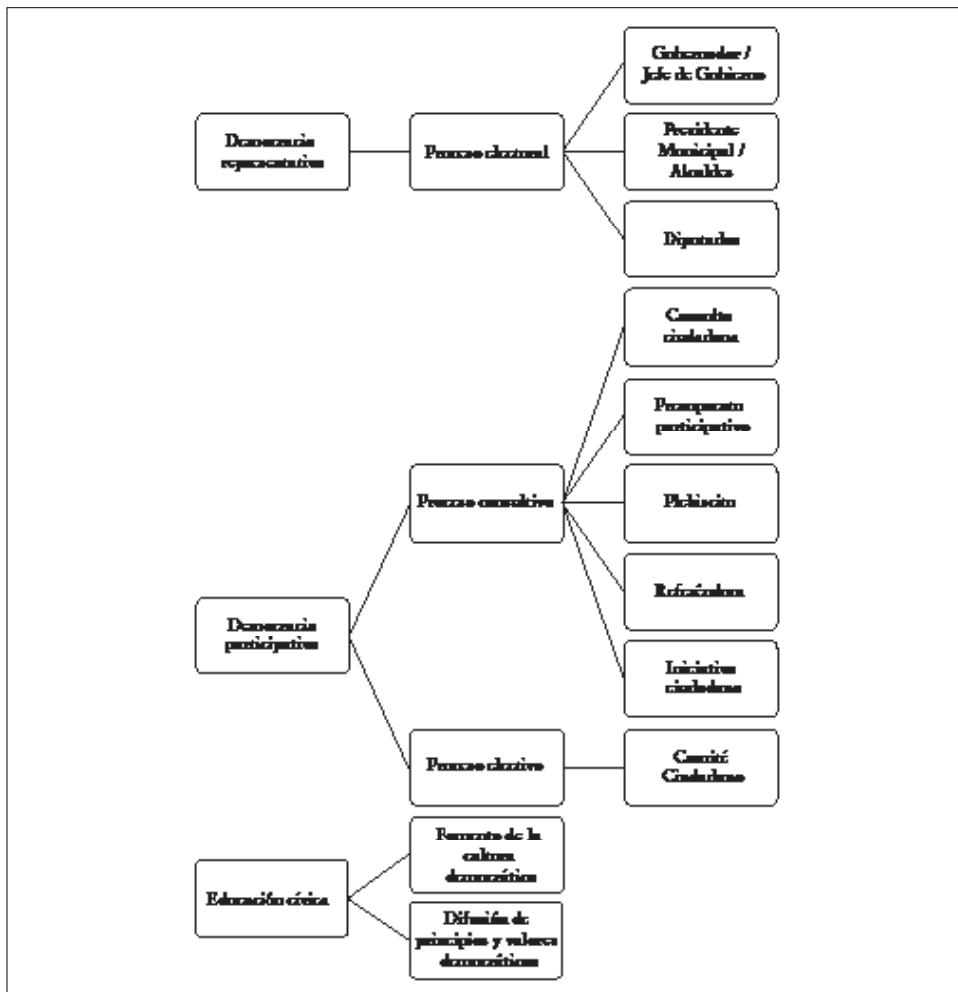
También debe existir voluntad política por parte de los representantes populares, de las autoridades administrativas, de los mismos partidos políticos para incentivar el uso de estos mecanismos.

Con referencia al tema, el autor Carlos Santiago Nino señala que para poder hablar de una democracia participativa es necesario que *“todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión; que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción; que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos legítimos”*.⁴

Sin embargo, en el imaginario colectivo, se mantiene una visión de la democracia representativa, sin lograr a la fecha un arraigo de la democracia participativa.

⁴ NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 177-180.

Esquema de procesos democráticos



Fuente: elaboración propia.

VIII. AMPLIACIÓN DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ÁMBITO FEDERAL

Tal como puede observarse, la democracia participativa se encuentra más consolidada en el ámbito local que en el ámbito federal, incluso se cuenta con un mayor número de herramientas.

Debido a las características con que contarán estos procedimientos y toda vez que se trata de figuras inusuales en el sistema jurídico mexicano, resultará necesario insertar en el marco constitucional, los lineamientos generales que normarán la existencia de medios de iniciativa popular y consulta ciudadana.

De acuerdo con el análisis elaborado a partir del presente estudio, y a reserva de otorgar posteriormente un panorama general sobre el procedimiento específico que haya de implantarse, consideramos que dentro de las opciones para iniciar una reforma constitucional podría pensarse en incluir algunas de las figuras de democracia participativa existentes en la Ciudad de México.

IX. EL FUTURO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 tiene como principal característica la nacionalización de las autoridades electorales, así como la derogación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para dar origen a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la Ley General de Partidos Políticos.

Mucho se ha mencionado acerca de la necesidad de una nueva reforma constitucional, a partir de las primeras experiencias del Instituto Nacional Electoral, sin embargo, poco se ha escrito acerca de la intervención de las autoridades electorales en cuanto a la implementación y durante los procesos de los mecanismos de democracia participativa.

Si bien es cierto que estos instrumentos de democracia participativa han sido poco empleados, el legislador y las autoridades electorales tendrían que explorar alternativas para fortalecerlos y las autoridades electorales para promover su uso.

En materia federal, respecto a la consulta popular, tal como se mencionó anteriormente, tanto el artículo 35 fracción VII, como el artículo 12 de la Ley de Consulta Popular, señalan que pueden solicitar una consulta popular: *a)* el Presidente de la República; *b)* el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso; o *c)* los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Respecto a este último supuesto, tomando en consideración que la lista nominal de electores con fecha de corte al 17 de junio de 2016 es de 80,134,034, para presentar una consulta popular se requieren 1,602,680 de firmas de ciudadanos.

Previo a la aprobación de las reformas constitucionales que integraron al sistema jurídico mexicano la iniciativa ciudadana y la consulta popular, mucho se debatió sobre la pertinencia de los porcentajes establecidos que, finalmente, determinarían la posibilidad de instrumentación por parte de los ciudadanos.

Sería necesario revisar el número requerido de firmas para que la ciudadanía proponga una consulta popular, ello para considerar su viabilidad y, en su caso, una posible reforma que reduzca el porcentaje establecido.

Con el marco constitucional actual, la cifra resulta excesiva y será muy complicado que pueda presentarse una propuesta de consulta popular emanada de la ciudadanía, originando con ello que sea una herramienta ciudadana ficticia.

No obstante, que además de reunir el número de firmas que se requieren, también éstas deben ser validadas por el Instituto Nacional Electoral y, posteriormente, someter ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constitucionalidad de la pregunta.

X. CONCLUSIONES

La reforma constitucional de 9 de agosto de 2012 incorporó dos mecanismos de democracia participativa: 1) la consulta popular; y 2) la iniciativa popular.

En el ámbito local, se observa una tendencia generalizada en las entidades federativas hacia la apertura de nuevos mecanismos de democracia participativa, por ejemplo en la Ciudad de México se tienen los comités ciudadanos, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana.

La incorporación de nuevos mecanismos de democracia participativa, originan que las autoridades electorales tengan intervención en los mismos, por ejemplo el Instituto Nacional Electoral es el encargado de validar los apoyos ciudadanos que se emiten para una iniciativa popular.

En el mismo sentido, los Tribunales Electorales ya no resuelven únicamente asuntos de tipo electoral, sino también en materia de democracia participativa.

Es decir, es importante dejar de hablar de justicia electoral para posicionar el concepto de justicia electoral y de procesos democráticos.

A partir de los nuevos mecanismos de democracia participativa, se propone una clasificación de los procesos democráticos.

Dentro de la democracia representativa podemos encontrar a los procesos electorales; mientras que en la democracia participativa tenemos los procesos consultivos (consulta popular, referéndum), los procesos electivos (comités ciudadanos) y las actividades de fomento de la cultura democrática.

Resulta necesario posicionar en imaginario colectivo que tanto el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales en materia Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales no se dedican únicamente a resolver asuntos de tipo electoral, sino también asuntos relacionados con la democracia participativa.

Los Organismos Públicos Locales en materia Electoral y los Tribunales Electorales locales tienen mayor experiencia en la resolución de asuntos de de-

mocracia participativa que el INE y el TEPJF; por ejemplo en la Ciudad de México los mecanismos de democracia participativa son una realidad desde inicios del siglo XXI, mientras que en el orden federal se incorporaron hasta agosto de 2012.

XI. REFERENCIAS

Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto y otros, *Diccionario de Política*, 13a. ed., Editorial Siglo XXI. Traducción de Raúl Crisaffio y otros. México, 2002.
- , *Estado, Gobierno y Sociedad*, Traducción de José F. Fernández Santillán, FCE, 9a. ed., México, 2002.
- , *El futuro de la Democracia*, Traducción de José F. Fernández Santillán, FCE, 3a. ed., México, 2003.
- , *Diccionario de Política*, vol. 2 (L-Z). Editorial Siglo XXI. 4a. ed., México, 1982, traducción de Raúl Crisafio y otros.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho Electoral en México*, Ed. Trillas, México, 1999.
- CAMARENA PATIÑO, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Ed. IIJ-UNAM, México, 2006.
- CARMONA, Doralicia, Memoria. “Política de México, 22 de julio de 1963” documento en línea. Dirección URL: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/7/22071963.html>
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, Editorial Porrúa, 3a. ed., México, 2005.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *La teoría del rombo*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 1a. ed., México, 2000.
- DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- FIX-FIERRO, Héctor, *Culturas Jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, IIJ-UNAM, 1a. ed., México, 2003.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario, SALCEDO AQUINO, Roberto, *Diccionario Electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1a. ed., México, 1999.
- NINO, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 177-180.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, México, 2000.
- , *¿Qué es la democracia?*, trad. Miguel Ángel González Rodríguez, Ed. Taurus, 1a. ed., México, 2003.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El Sistema Federal Mexicano*, IIJ-UNAM, 1a. ed., México, 2008.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando y otros, *Derecho Electoral*, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2006.
- TOURAINÉ, Alain, *¿Qué es la democracia?*, trad. Horacio Pons, FCE, 1a. ed., 4a. reimp., México, 1995.

WOLDENBERG, José y otros, *La mecánica del cambio político en México*, Ed. Cal y arena, 3a. ed., México, 2005.

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Consulta Popular.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley Procesal *Electoral* del Distrito Federal.

Jurisprudenciales

Quinta Época. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*. SUP-JDC-5225/2015.—Actor: Omar Pavel García García.—Autoridad responsable: Otrora Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca.—27 de enero de 2016.

Tribunal Electoral del Estado de Durango

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES JURISDICCIONALES

LA PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS EN LA PÉRDIDA DE REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO; CASO PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Raúl Montoya Zamora¹

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

En un trabajo anterior,² analizamos el caso paradigmático resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sobre la pérdida de registro del Partido del Trabajo, bajo el supuesto de no haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en la elección federal del año 2015.

Ahora bien, durante el proceso electoral federal 2014-2015, se presentó ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), una petición relacionada con la solicitud de pérdida de registro del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que fue tramitada, sustanciada y resuelta por la autoridad electoral nacional, el 12 de agosto de 2015, a través del procedimiento ordinario sancionador, identificado bajo la clave INE/CG640/2015, en el que resolvió que no había lugar a la cancelación o pérdida de registro del PVEM.

El citado asunto, tuvo su origen, por una parte, en una petición presentada por el ciudadano Sergio Aguayo Quezada, por propio derecho y en representación de diversos ciudadanos, mediante la que solicitaron al Consejo General del INE se declarara la pérdida y/o cancelación del registro del PVEM.

Con base a dicha petición, el Consejo General del INE, mediante Acuerdo INE/CG301/2015, ordenó que se iniciara el análisis para el inicio del procedimiento de pérdida de registro del citado partido político.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED); Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha; Profesor Investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, su División de Estudios de Posgrado e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UJED; Perfil deseable PRODEP, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

² Revista *Lex*, Difusión y Análisis, vol. I, núm. 253, julio 2016.

Por lo que analizó si procedía declarar la pérdida de registro, a través de los hechos denunciados y de lo determinado en el acuerdo mencionado.

Tales hechos consistieron, esencialmente, en analizar un conjunto de procedimientos sancionadores iniciados en contra del PVEM, los cuales versaron en las temáticas siguientes: I) informes de legisladores; II) cine minutos; III) propaganda indebida, lentes graduados y vales de medicina; IV) boletos de cine; V) calendarios y cartas individualizadas; VI) spot de inter campañas e inserciones en revistas; VII) tarjetas Premio Platino; VIII) kit escolar; IX) procedimiento en materia de fiscalización por spots sobre informes de labores de sus legisladores; X) distribución de despensas en Quintana Roo; XI) uso indebido de la pauta en Chiapas, spot “era federal”; XII) contratación de publicidad virtual en vallas y unimetas (estadios Azteca y Omnilife); XIII) incumplimiento de medidas cautelares al no suspender la campaña de las tarjetas “Premio Platino”, y XIV) procedimientos de fiscalización.

Sobre el particular, el Consejo General del INE, determinó que no procedía declarar la pérdida de registro del PVEM, esencialmente, porque de conformidad con la normativa constitucional e internacional (que impone a las autoridades estatales la obligación de determinar si tal medida sancionatoria es proporcional, adecuada y necesaria), se estimó que no se satisfacían tales requisitos, toda vez que las conductas antijurídicas realizadas por dicho partido político, no provocaron o imposibilitaron la realización de procesos electorales, ni tampoco que hubiesen recurrido a la violencia o alterar el orden público.

En contra de tal determinación, se interpusieron 4 recursos de apelación,³ en los cuales se hicieron valer agravios que comprenden las siguientes temáticas: *a)* debido proceso; *b)* falta de exhaustividad; *c)* omisión de valorar los informes de legisladores; *d)* omisión de realizar un análisis histórico; *e)* indebida interpretación de prohibición o disolución de partidos políticos; *f)* indebida fundamentación y motivación (creación de un estándar artificial); *g)* falta de congruencia interna y externa, y *h)* encuestas y cobertura noticiosa.

Ahora veamos los principales argumentos dados por la Sala Superior del TEPJF, sobre los tópicos que, desde nuestro particular punto de vista, revisten mayor importancia, en donde se destacan aquellos que implican una tarea de ponderación de los principios constitucionales que entran en colisión.

II. UNA APROXIMACIÓN A LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS DE ROBERT ALEXY

El pensamiento de Robert Alexy sobre el Estado Constitucional, se encuentra encaminado a la fundamentación y aplicación de normas como mecanismo de protección de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución.

³ Por los partidos MORENA, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, y el ciudadano Sergio Aguayo y otros.

De esa forma, Alexy⁴ sostiene que su teoría de la argumentación jurídica pretende erigirse como una especie de piedra de toque para la corrección de la sobre-arqueada idea de la racionalidad discursiva en el Derecho. Ello es así, porque se encuentra estrechamente conectada con todos los elementos del sistema jurídico. Por ejemplo, en primer lugar, existe una relación entre argumentación jurídica y el proceso democrático, ya que las decisiones parlamentarias tomadas en tal proceso, suministra los puntos de traslado más substanciales para la argumentación jurídica en un Estado Constitucional democrático: las leyes; en segundo lugar, los derechos fundamentales juegan un papel elemental en el proceso argumentativo, pues no basta que un proceso constitucional culmine con la adopción de un catálogo de derechos fundamentales, tales tienen que ser interpretados e implementados. En principio, tal situación puede ser hecha por la legislatura; pero si el legislador también se encuentra sometido a los derechos fundamentales, debe de existir algún tipo de argumentos sobre si un acto u omisión del legislador viola los derechos fundamentales. Tales argumentos que interpretan los derechos fundamentales de una determinada Constitución, son argumentos jurídicos, de ahí que exista una estrecha relación entre derechos fundamentales y argumentación jurídica.

Alexy determina que con los ejemplos anteriores se puede dar cuenta de dos vertientes de la argumentación jurídica. La primera, tiene que ver con el carácter autoritativo o institucional del derecho, que llevan en última instancia a la toma de decisiones impuestas por el poder. La segunda vertiente, se vincula al carácter libre, discursivo o ideal del derecho, lo que lleva a ver al razonamiento jurídico como algo más que la mera subsunción de las normas, y algo más que la sola ejecución del material autoritativo. Alexy sugiere que una buena teoría de la argumentación jurídica debe de dar cuenta de ambas vertientes.⁵

La tesis de Robert Alexy, parte de una teoría de la argumentación práctica general, que proyecta luego al campo del derecho, el resultado al que llega consiste en considerar el discurso jurídico, como un caso especial del discurso práctico general, esto es, del discurso moral.⁶

La tesis de que el discurso jurídico es un caso especial del discurso práctico general, se fundamenta en que en las discusiones jurídicas, se refieren a cuestiones prácticas, es decir, a cuestiones sobre lo que hay que hacer u omitir, o sobre lo que puede ser hecho u omitido, y estos puntos de vista de la pretensión de corrección (la pretensión de justicia sería un buen ejemplo de ello). Se trata

⁴ ALEXY, Robert, *La Tesis del Caso Especial*, Trad. Isabel Lifante, en Isegoría, 21, 1999, pp. 23-24.

⁵ *Ibidem*, p. 24.

⁶ ALEXY, Robert, *La Argumentación Jurídica Como Discurso Racional*, por ATIENZA, Manuel, en 'Las Razones del Derecho', *Teorías de la Argumentación Jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 177, y entrevista a Robert Alexy, realizada por Manuel Atienza en *Doxa* No. 24/2001, pp. 671-687.

de un caso especial, porque la discusión jurídica tiene lugar bajo las condiciones de limitación del tipo mencionado. En lo concerniente a las cuestiones prácticas, no se trata de una fundamentación de enunciados normativos, sino del establecimiento de hechos. Aquí se incluyen no sólo investigaciones de la historia del derecho, de sociología jurídica y de teoría del derecho, sino también descripciones del derecho vigente y prognosis sobre la conducta de los jueces. Junto a estas actividades, existe la argumentación jurídica referida a la solución de cuestiones prácticas. En la pretensión de corrección, no se pretende que el enunciado jurídico normativo afirmado, propuesto o dictado como sentencia sea sin más racional, sino sólo que en el contexto de un ordenamiento jurídico vigente pueda ser racionalmente fundamentado. En todas las formas del discurso jurídico se efectúan fundamentaciones. La exigencia de fundamentación y la pretensión de corrección ligada a ella pueden fundamentarse además, al menos en lo que concierne a las decisiones judiciales, a través del derecho positivo. Ciertamente, no se pretende que las proposiciones normativas a fundamentar encuentren el acuerdo de todos en una discusión sin limitaciones, pero si se pretende sobre todo el que orienta su comportamiento según el ordenamiento jurídico vigente, debe estar de acuerdo con estas proposiciones.⁷

El núcleo de la tesis del caso especial consiste por ello en sostener que la pretensión de corrección también se plantea en el discurso jurídico; pero esta pretensión, a diferencia de lo que ocurre en el discurso práctico general, no se requiere que las proposiciones normativas en cuestión sean sin más racionales, sino sólo a que en el marco del ordenamiento jurídico vigente puedan ser racionalmente fundamentadas. Alexy no sugiere abandonar la idea regulativa de la única respuesta correcta sostenida por Dworkin, fundamentado en los principios constitucionales y en el juez Hércules, ya que tal idea no supone que para cada caso exista una única respuesta correcta; solo presume que en algunos casos se puede dar esa única respuesta correcta, pero no se sabe en qué casos, por lo que vale la pena procurar encontrar en cada caso la única respuesta correcta.⁸

La idea de la única respuesta correcta, se encuentra ligada al reconocimiento de principios, además de reglas, dentro de determinado ordenamiento jurídico, y tales principios se encuentran contenidos en la Constitución.

Alexy hace la distinción entre reglas y principios: por un lado nos dice que las reglas son normas que exigen un cumplimiento pleno. La forma característica de la aplicación de las reglas es la subsunción. Los principios, sin embargo, son mandatos de optimización, esto es, son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y

⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 193.

⁸ ALEXY, Robert, *Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica*, trad. Manuel Atienza, en *Doxa* 5, 1998, p. 151.

fácticas. Las posibilidades fácticas dependen de los cursos de acción alternativos, más específicamente alude a los sub principios de *adecuación y de necesidad*; si no es necesaria la limitación de un derecho constitucional para alcanzar los objetivos del legislador que interfieran menos con el principio, entonces existe una posibilidad fáctica mayor de realización del derecho y la delimitación queda prohibida por el principio que está en la base del derecho. Las posibilidades jurídicas está delimitadas por los principios que juegan un papel opuesto.⁹

La regla de ponderación de Robert Alexy se expresa de la siguiente manera: cuanto más alto sea el grado de incumplimiento o de menoscabo del principio, tanto mayor debe ser la importancia del cumplimiento del otro. La prioridad establecida de un principio sobre otro, puede ceder en el futuro, pero quien pretenda modificar esa prioridad, corre la carga de la prueba.¹⁰

Alexy sostiene que la presencia de principios en el sistema jurídico, tiene consecuencias en cuanto al carácter de éste y el concepto del Derecho, que sobrepasan el aspecto metodológico. Donde se acentúa más tal situación, es en el caso de los principios constitucionales, como lo son el de dignidad humana, igualdad, libertad, democracia, Estado de derecho, Estado social, etc. Sostiene además que el carácter de los principios no significa solamente que se tratan de normas afectadas de vaguedad semántica, sino que con ellas se planea una tarea de optimización, aunque bien revestida de forma jurídica, en cuanto al fondo también lo es de forma moral, a causa del carácter moral de los principios. Añade que la teoría de los principios suministra un punto de partida adecuado para atacar la tesis positivista de la separación entre el Derecho y la Moral. Así, el problema de la relación entre el Derecho y la Moral, debe de vincularse bajo el aspecto entre la argumentación jurídica y la moral, o si se quiere decir de otra forma, entre derechos fundamentales y razonamiento jurídico.¹¹

El pensamiento de Alexy es importante para nuestro estudio, en razón de que los jueces en el Estado Constitucional, al tener como límite los principios contenidos en esta norma suprema, en ocasiones se enfrentan a cuestiones donde tienen que ponderar (optimizar) los principios constitucionales que entran en colisión. De ahí que la labor argumentativa de los jueces constitucionales, como la Sala Superior del TEPJF, se tiene que desarrollar en consideración a los eventuales conflictos o colisiones que se pueden presentar entre principios constitucionales de igual jerarquía.

⁹ ALEXY, Robert, *Derecho y Razón Práctica*, Ed. Fontamara, México, 1993, pp 31-32 y 36-39.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 13-14.

¹¹ *Ibidem*, pp. 14-15, 25-41.

III. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF, PARA CONFIRMAR LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INE

Como se vio de la parte final del apartado introductorio, fueron varias las temáticas que en vía de agravio solicitaron los recurrentes a la Sala Superior del TEPJF, sin duda, todas importantes; pero hubo algunos temas que por la peculiaridad y complejidad de los argumentos empleados, revisten mayor interés, por lo que se procede a su análisis.

1. OMISIÓN DE VALORAR LOS INFORMES DE LEGISLADORES

Los recurrentes plantearon a la Sala Superior del TEPJF, que el Consejo General del INE, fue omiso en valorar en su conjunto los informes de los legisladores, que desde su perspectiva, trastocaron el modelo de comunicación política, afectando con ello el principio de equidad en la contienda electoral, al tratarse de una estrategia sistemática que le permitió posicionarse ante el electorado durante siete meses, combinando los tiempos que otorga el Estado a los partidos políticos, con la contratación ilegal de tiempos en radio y televisión.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF, sostuvo que el planteamiento era infundado, dado que la autoridad responsable, sí realizó la valoración de los correspondientes informes de los legisladores, bajo la perspectiva de las sentencias dictadas por el propio TEPJF, en las que se consideró la violación al modelo de comunicación política por parte del PVEM.

En ese sentido, la Sala Superior, argumentó que del análisis integral de las infracciones, permite considerar que el PVEM, preparó una estrategia de promoción electoral o marketing político, consistente en una serie de conductas tendientes a promocionarse de cara a la jornada electoral, lo que constituyó una violación al modelo de comunicación política electoral; sin embargo, también razonó que, esa campaña no alteró el principio de equidad ni la libertad del sufragio, puesto que las consecuencias que pudieron haber provocado, fueron disminuidas con los procedimientos que se le siguieron al Partido Verde Ecológico de México, así como con las sanciones que le fueron impuestas.

Así, el TEPJF, puso en evidencia que a pesar de la violación al modelo de comunicación política, el PVEM, no obtuvo una ventaja indebida en el proceso electoral, ni fracturó el principio de equidad; en virtud que de los resultados del proceso electoral federal de 2015, se obtuvo que el partido infractor pasó de la cuarta a la quinta fuerza política, y no ganó un distrito electoral uninominal por sí solo.

Esto a decir del TEPJF, permite poner de relieve las fortalezas del sistema electoral Mexicano, a pesar de la estrategia ilegítima del PVEM.

Asimismo, el TEPJF, consideró que la opción de decretar la pérdida de registro del PVEM, no era la solución más viable, de cara al sistema democrá-

tico y en conformidad con el artículo 1o constitucional, dado que sin dejar de lado la gravedad y sistematicidad de las conductas ilegales del PVEM, las mismas fueron oportunamente sancionadas tanto por el INE, como por las Salas competentes del TEPJF, con montos económicos que ascienden a los 500 millones de pesos (lo que supone una reducción de sus ministraciones ordinarias, cercana a 2 años de financiamiento público ordinario al que tiene derecho) convirtiéndose así el PVEM, como el segundo más sancionado en la historia democrática de México (después del Partido Revolucionario Institucional con el caso PEMEXGATE).

2. OMISIÓN DE REALIZAR UN ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS CONDUCTAS DENUNCIADAS

Los recurrentes también se inconformaron ante el TEPJF, por el hecho de que el Consejo General del INE, fue omiso en realizar un análisis histórico de las conductas denunciadas, que comprendiera no solo las violaciones que cometió el PVEM, durante el proceso electoral federal 2014-2015, sino también las cometidas durante los años 2009 y 2012, dado la similitud de las violaciones cometidas en esos años con las denunciadas, a saber: *a)* bono educativo; *b)* vales para medicina; *c)* si no te dan los servicios médicos que te los paguen; *d)* el gobierno te debe dar clases de computación e inglés; *e)* informes de legisladores; *f)* utilización de legisladores para promoverse; *g)* promoción en revistas del grupo televisa y TVyNovelas; *h)* violación del modelo de comunicación social mediante la contratación indebida de espacios en radio y televisión; *i)* recibió financiamiento ilegal; *j)* envió tarjetas premia platino, y *k)* procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, vinculados a los informes de labores.

Tal omisión, a decir de los recurrentes, constituye una falta de fundamentación y motivación, pues era una cuestión fundamental para acreditar la gravedad y sistematicidad de las faltas cometidas por el PVEM.

Dicho planteamiento fue calificado por la Sala Superior como infundado por una parte, e inoperante por otra.

Lo infundado fue resuelto de esa manera, dado que del referido Acuerdo INE/CG301/2015, así como de la denuncia promovida por Sergio Aguayo Quezada y otros, se advirtió que el Consejo General del INE, no fue omiso en analizar las infracciones que cometió el PVEM desde septiembre de 2014 y durante el proceso electoral 2014-2015, y así fue acordado y planteado ante la autoridad responsable, mediante acuerdo que no fue impugnado en su oportunidad y que fue la base para el inicio del procedimiento sancionador.

Por su parte, se consideró inoperante el planteamiento, sustancialmente porque los recurrentes no presentaron denuncia alguna en la que establecieran que para la pérdida de registro del PVEM, se tuvieran que valorar situaciones acontecidas durante los procesos electorales pasados (2009 y 2012), y tampoco impugnaron oportunamente ante ese Tribunal Electoral el Acuerdo INE/CG301/2015,

mediante el cual, se determinó que la Secretaría Ejecutiva del INE, tenía que analizar cuál debería ser el cauce legal para estudiar la pérdida de registro planteada, con base en hechos acontecidos a partir de 2014.

3. INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LAS HIPÓTESIS DE PROHIBICIÓN O DISOLUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los recurrentes también hicieron valer un análisis incorrecto de derecho comparado, por parte del Consejo General del INE, dado que equiparó la pérdida de registro de partidos políticos con la figura de “disolución”, pues de acuerdo al sistema jurídico mexicano, la disolución de un partido político solo puede ocurrir por voluntad de sus asociados.

También manifestaron que los lineamientos de la Comisión Venecia de la Unión Europea del Consejo de Europa, respecto de la prohibición y disolución de los partidos políticos y medidas análogas, no resultaban aplicables al caso, al tratarse de una causa de pérdida de registro y no de prohibición o disolución de partidos.

Adicionalmente, manifestaron que la responsable sobredimensionó las consecuencias de pérdida de registro, al considerar que se afectaría el derecho de asociación de los ciudadanos, pues solo constituye una sanción que consiste en retirar un reconocimiento de la figura de partido político, con la pérdida de derechos y prerrogativas que le son inherentes.

Sobre el particular, la Sala Superior desestimó los planteamientos de los recurrentes, dado que por una parte, el Consejo General del INE, no equiparó la pérdida de registro de partidos políticos con la disolución, sino que fueron consideraciones realizadas por la responsable para hacer referencia al derecho comparado, como una herramienta metodológica válida, en apoyo a su argumento central, el cual consistió en que no se acreditaron los extremos del artículo 94, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Partidos Políticos. Por lo que dichas consideraciones, por sí mismas, no pueden depararle perjuicio a los recurrentes.

Además, la equiparación en análisis realizada por la responsable, de las figuras jurídicas de “pérdida de registro” y “disolución”, se estimó correcta por parte de la Sala Superior, ya que en el ámbito internacional, la desaparición de un partido político de la vida democrática de un país, por resolución de un órgano del Estado, por infringir de manera grave la ley, se ha considerado bajo la figura jurídica de “disolución”, lo que en nuestro país se denomina “pérdida de registro”. Con todo, se reiteró por la Sala Superior, que se trata de consideraciones utilizadas por la responsable, para justificar su argumentación, pero que no constituyó el fundamento para la decisión.

Por similares razones, la Sala Superior desestimaron los planteamientos, donde los recurrentes adujeron que los Lineamientos de la Comisión de Venecia

del año 1999, no eran aplicables, ya que versan sobre la disolución de partidos políticos, mientras que el caso versaba sobre “pérdida” de registro de éstos.

Ello fue considerado de esa manera, en razón de que la institución de “disolución” de partidos, es la terminología generalmente empleada en el ámbito internacional comparado para la extinción de un partido político. Además que, con independencia de la terminología utilizada, la referencia a los estándares internacionales y buenas prácticas de organismos internacionales, constituyen argumentos válidos y útiles, y en ocasiones, necesarios para justificar una determinación judicial, dado el carácter orientador que tiene la doctrina internacional para las autoridades estatales, tal y como lo reconoce la propia Sala Superior, en la tesis de rubro: ORGANISMOS INTERNACIONALES. EL CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS.

De igual manera, la Sala Superior calificó como infundado e inoperante, el agravio donde los recurrentes manifestaron que la responsable sobredimensionó las consecuencias de pérdida de registro, al considerar que se afectaría el derecho de asociación de los ciudadanos, pues solo constituye una sanción que consiste en retirar un reconocimiento de la figura de partido político, con la pérdida de derechos y prerrogativas que le son inherentes.

Lo infundado fue considerado de ese modo, porque la Sala Superior estimó que el Consejo General del INE, no sobredimensionó las consecuencias de pérdida de registro del PVEM, al considerar que afectaría el derecho de asociación de diversos ciudadanos, sino que, *como parte del juicio razonado que realizó*, se argumentó que era necesario tener presente *los derechos que pudieran verse afectados con motivo de la imposición de la pérdida del registro como sanción*. Ello, en conformidad con los estándares internacionales que se han referido en líneas atrás.

Así, la Sala Superior destacó las consideraciones de la responsable, donde señaló que el PVEM contaba con 732, 324. 00, militantes en su padrón de afiliados. Por lo que para ese órgano jurisdiccional, la pérdida de registro de un partido político, es una medida legal extrema, que acarrearía natural y necesariamente, una *afectación al derecho de asociación de los afiliados* al PVEM: de ahí que *era ineludible ponderar tales derechos*, como parte del juicio de proporcionalidad necesario, al momento de imponer una sanción de tal magnitud.

Por otra parte, el agravio se estimó inoperante, en razón de que el citado argumento, no fue el único brindado para determinar que no procedía la pérdida de registro del PVEM, y los recurrentes, no controvertieron dichas razones.

Entre otros argumentos brindados por el Consejo General del INE, y que no fueron controvertidos, se destacan los siguientes: *a)* que los actos ilícitos cometidos por el PVEM, no provocaron o imposibilitaron la realización de procesos electorales, *b)* no se tuvo registro que demostrara la existencia de un procedimiento sancionador en contra del partido, ni sanción impuestas, por recurrir a la violencia o alterar el orden público, ni mucho menos, por perturbar e impedir el goce de los derechos y garantías, y el buen funcionamiento de las institu-

ciones, *c)* dicho partido ha mantenido el mínimo de militantes exigidos por la ley, *d)* ha cumplido la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales, *e)* ha cumplido con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, *f)* se ha ostentado con la denominación, emblema y colores registrados, *g)* ha cumplido con las normas de afiliación libre, *h)* cuenta con domicilio social para sus órganos internos, e *i)* ha permitido la práctica de auditorías y verificaciones por parte de las autoridades correspondientes.

Dichas consideraciones fueron argumentadas por el Consejo General del INE, para poner de relieve la tesis consistente en que si bien, el PVEM cometió violaciones graves y sistemáticas, algunas de ellas, no son de la entidad suficiente que justifiquen la pérdida de registro de dicho partido.

4. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, POR LA CREACIÓN DE UN ESTÁNDAR ARTIFICIAL

Respecto de este motivo de disenso, los recurrentes manifestaron que el Consejo General del INE, estableció un estándar artificial para la pérdida de registro de un partido político, al considerar el elemento gravedad “extrema”, que no se encuentra en el artículo 94, párrafo 1, inciso *e)*, de la Ley General de Partidos Políticos.

Asimismo, manifestaron que la responsable fue omisa en detallar los elementos específicos en los que se basó ese estándar de “gravedad extrema”, y además, hace depender la actualización de ese estándar, de los efectos legalmente artificiales que diseñó.

La Sala Superior del TEPJF, determinó sobre el particular, que la responsable no creó ese estándar artificial, en el sentido de no declarar la pérdida de registro del PVEM, porque las violaciones cometidas no fueron de “gravedad extrema”, sino que partió de *la premisa argumentativa de que las normas constitucionales y convencionales, le imponían el deber de realizar un test de proporcionalidad*, a efecto de determinar si procede a declarar la pérdida de registro del PVEM, al ser la máxima sanción que se le puede imponer a un partido político.

Y en efecto, la Sala Superior, en apoyo a lo anterior, sostuvo que la pérdida del registro de un partido político, en los casos de incumplimiento grave y sistemático a las obligaciones de la ley, constituía una hipótesis especial, que supone *una medida extraordinaria y extrema, que no se actualiza con el mero incumplimiento de obligaciones que se han calificado como graves o sistemáticas*, en un procedimiento sancionador específico, o incluso, en varios de manera independiente. *Sino que es necesario que de la valoración conjunta y global de todas las infracciones cometidas, se advierta una gravedad y sistematicidad suficiente, para imponer como sanción la pérdida de registro.*

Por lo que dado el papel que tienen los partidos, destacó los argumentos brindados por el Consejo General del INE, en el sentido de que para decretar la pérdida de registro de un partido político, como medida sancionatoria máxima, era necesario tomar en consideración los aspectos siguientes: *a)* el contexto del PVEM en el sistema democrático (fundación, número de militantes, resultados electorales y representación popular, *b)* que las conductas infractoras ya habían sido significativamente sancionadas, por lo que se contrarrestaron sus efectos, *c)* que los actos ilícitos no provocaron o imposibilitaron la realización de los procesos electorales, *d)* que no existe constancia de que el PVEM haya recurrido a la violencia ni alterado el orden público, y *e)* que ha cumplido con sus obligaciones en materia de transparencia y paridad.

En función de lo anterior, la Sala Superior consideró que la responsable, no creó en realidad un estándar artificial, sino que en conformidad con la normativa constitucional, convencional y legal, *determinó que estaba obligada a realizar un test de proporcionalidad, para estar en condiciones de resolver si procedía o no la pérdida de registro del PVEM.*

Es decir, que la responsable consideró *imperioso valorar la entidad, magnitud, peso o gravedad de las violaciones, de tal suerte que se tradujeran en una violación directa a los principios, valores o bienes constitucionales, tales como el sistema electoral, el sistema de partidos, las finalidades de los partidos, y los derechos y libertades públicas en la materia, y en general, a los fundamentos del Estado Constitucional Democrático de Derecho.*

Por lo que la expresión “gravedad extrema” utilizada por el Consejo General del INE, se debía considerar como una expresión que encuentra sustento en un test de proporcionalidad, en el que se *ponderó los principios, derechos y valores que se deben salvaguardar.*

5. FALTA DE CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA

Los recurrentes también se inconformaron por la falta de congruencia interna, debido a que, desde su perspectiva, el Consejo General del INE, primero realizó un recuento de las infracciones cometidas por el PVEM, de las cuales afirmó que eran violaciones graves y sistemáticas frente al principio de equidad, y no obstante, concluyó que no fueron de la gravedad suficiente para declarar su pérdida de registro como partido político.

Igualmente, plantearon que la resolución impugnada carecía de congruencia externa, en razón de que la responsable no resolvió de acuerdo a lo planteado por las partes.

Sobre esa temática, la Sala Superior, previo a determinar lo que se entiende por congruencia interna (ausencia de contradicciones en la sentencia y en los resolutivos) y congruencia externa (coincidencia entre lo resuelto y lo planteado por las partes): consideró que no se acreditaba la falta de congruencia interna, dado que del hecho de que la responsable hubiese realizado un recuento de

todas las violaciones realizadas por el PVEM, y hubiese destacado que las mismas eran sistemáticas y graves, ello no implicaba que actualizara la sanción consistente en la pérdida de registro.

Lo anterior fue razonado de esa manera, porque el Consejo General del INE sostuvo (y la Sala Superior compartió el argumento en cuestión), que no bastaba la acreditación de un cúmulo de infracciones graves y sistemáticas a la normativa electoral, sino que, además se requería que ese tipo de violaciones se tradujeran en una transgresión directa e irreparable a las finalidades que la Constitución les atribuye: además que la responsable destacó, que la mayoría de las sanciones que cometió el PVEM, fueron de gravedad ordinaria.

Asimismo, la Sala Superior declaró inoperante el argumento sobre la falta de congruencia externa, en virtud de que los recurrentes no precisaron de manera concreta, cuáles fueron los conceptos de agravio que supuestamente no fueron analizados, en su caso, de conformidad con su denuncia primigenia, siendo que esa Sala Superior, ya había declarado infundados sus planteamientos respecto a la vulneración de hechos relacionados con procedimientos sancionadores anteriores.

6. ENCUESTAS Y COBERTURA NOTICIOSA

En relación a las encuestas, los recurrentes argumentaron que el Consejo General del INE, utilizó los resultados de las encuestas de una manera incorrecta para analizar el incumplimiento grave y sistemático al marco normativo por parte del PVEM, ya que es un elemento ajeno a la controversia. Asimismo, expresaron que al tratarse de mediciones estadísticas, éstas muestran disparidad en las estimaciones de resultados electorales, pues dependen de una infinidad de factores.

Igualmente, argumentaron que del hecho que el PVEM, no hubiese obtenido el 10% de la votación nacional, no suprime o demerita la gravedad y sistematicidad del incumplimiento de las obligaciones que le impone la ley. Además expusieron que el PVEM, sí vio incrementado su porcentaje de votación en un .79%, en relación con los resultados de 2012, por lo que obtuvo un beneficio indebido.

Los recurrentes también señalaron que contrario a lo concluido por la responsable, el conocimiento público de las sanciones impuestas al PVEM, no produjeron una merma en los resultados, pues su votación no disminuyó respecto de procesos electorales anteriores, sino que aumentó, obteniendo con ello un beneficio.

De igual modo, tildaron a las encuestas utilizadas por el Consejo General del INE, como carentes de objetividad, al ser elaboradas de forma parcial, sin describir la metodología utilizada, sin aportar datos estadísticos de los encuestados, ni acreditar los lineamientos, reglas o criterios que las personas físicas o morales utilizaron para su elaboración, y no proporcionar costos, personas

responsables y los recursos aplicados a éstas. En suma, porque no se cumplieron con los parámetros previstos en los artículos 213 y 22 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que hace a los monitoreos, señalaron que el Consejo General del INE, valoró incorrectamente el hecho de que el PVEM, fue el partido político con mayor cantidad de cobertura noticiosa (12.96%), al argumentar que también fue el partido político con más valoraciones negativas, tanto en números absolutos como relativos.

Sobre este tópico, la Sala Superior del TEPJF, desestimó los planteamientos de los recurrentes, dado que consideró que el Consejo General del INE, utilizó los resultados de las encuestas y cobertura noticiosa como elementos contextuales y referenciales, para demostrar que las infracciones cometidas por el PVEM, no habían generado un efecto positivo o favorable a dicho partido, frente a las condiciones generales de la contienda electoral, ya que, por un lado, de las encuestas se pudo advertir que en promedio, se había pronosticado que el PVEM, iba a obtener una votación del 7.4%, mientras que su votación real fue del 6.91% y, por otra, de la cobertura noticiosa resaltó que tal partido obtuvo 3, 367 piezas informativas negativas y solo 260 valoraciones positivas.

La Sala Superior también destacó que el Consejo General del INE, se sustentó en encuestas realizadas de conformidad con lo establecido por la propia autoridad electoral en diverso acuerdo INE/CG220/2014, y el monitoreo de cobertura noticiosa, fue acorde a lo previsto por el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De ahí que concluyera que los argumentos utilizados por la responsable, no fueron erróneos o inconsistentes, sino por el contrario, fueron elementos relacionados con el contexto analizado.

7. CONSIDERACIONES FINALES DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF

Finalmente, al igual que el Consejo General del INE, la Sala Superior del TEPJF, concluyó que no era procedente declarar la pérdida de registro del PVEM, toda vez que conforme lo previsto por el artículo 94, párrafo 1, inciso *e*), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, una vez que fue analizado el total de procedimientos sancionadores instaurados en contra de dicho partido, los que fueron objeto de análisis por las autoridades administrativas y jurisdiccionales, no se acreditó que tal partido, hubiese incumplido de manera grave y sistemática la normativa electoral, en el contexto del proceso electoral federal 2014-2015.

Sin embargo, la Sala Superior, atendiendo al planteamiento relativo al deber de prevenir futuras violaciones a los derechos y principios constitucionales, y en consideración a que se trató del primer caso analizado sobre un procedimiento de pérdida de registro de un partido político, ordenó al INE, registrar en forma sistematizada las faltas cometidas por el PVEM, para dar un seguimiento

especial al aludido partido en futuros procesos electorales, y de frente al conocimiento de la ciudadanía.

Ello fue considerado de esa manera, en primer lugar, por la obligación que tienen todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, de garantizar los derechos humanos y, en consecuencia, de la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, de conformidad con el artículo 1, tercer párrafo de la Constitución Federal. Así como de la obligación de cumplir y hacer cumplir la propia Constitución y las leyes que de ella emanen, en los términos del artículo 129 de la Carta Magna.

En segundo término, porque los partidos políticos, como entidades de interés público, tienen un papel central en la reproducción del Estado Democrático, conforme a lo previsto por el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal.

En tercer lugar, porque el INE tiene como fines, entre otros, el de contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos, y asegurar a ciudadanas y ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, conforme a lo previsto por el artículo 30, párrafo 1, incisos *a)*, *b)* y *d)* de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Y en cuarto lugar, porque particularmente, el Consejo General del INE, tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a las leyes de la materia, y cumplan con las obligaciones a las que están sujetos, de conformidad con el artículo 44, párrafo 1, inciso *j)*, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, teniendo en cuenta, que los partidos políticos se encuentran obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales, y ajustar su conducta y la de sus militantes, a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos, y los derechos de los ciudadanos, conforme lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso *a)*, de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que a juicio de la Sala Superior, el mencionado registro sistematizado de sanciones por las infracciones cometidas por el PVEM, no cumple solamente con una finalidad disuasiva, sino también de seguridad jurídica, tanto para el partido en cuestión, como para la ciudadanía en general, para efecto de conocer y estar en condiciones de prevenir o denunciar hechos que pudieran actualizar una situación similar a lo presentado en el caso, que valorada en un contexto, pudiera poner en evidencia un actuar sistemático o intencional.

Es oportuno destacar, que la Sala Superior también tomó en cuenta que, en ocasiones, las faltas o infracciones pueden ser, desde algún punto de vista, un cálculo de beneficios y costos rentables, por lo que señaló que se tendría que garantizar que la infracción no produjera beneficio alguno al responsable, lo que encuentra sustento en principios de orden público constitucional.

Por lo anterior, consideró razonable, el empleo de una técnica preventiva para que la autoridad electoral pueda válidamente vigilar que las actividades de los partidos políticos, se lleven a cabo dentro de los cauces constitucionales y legales, en un tiempo que comprenda, cuando menos, dos procesos electorales federales subsecuentes y, en su caso, determinar que se actualiza la hipótesis legal de pérdida de registro de un partido político.

De lo anterior la necesidad, pertinencia y legitimidad de formar un registro sistematizado que permita valorar la conducta del PVEM, atendiendo a su actuar previo.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Varias son las lecciones que nos deja la resolución de este caso, entre las que sobresalen las siguientes:

Para decretar la pérdida de un registro de un partido político, por el incumplimiento de manera grave y sistemática a lo dispuesto en la ley de la materia, no basta la acreditación de un cúmulo de infracciones graves y sistemáticas a la normativa electoral, sino que, además se requiere que ese tipo de violaciones se traduzcan en una transgresión directa e irreparable a las finalidades que la Constitución les atribuye.

Consecuentemente, conforme la normativa constitucional, legal y convencional, *se tiene que llevar a cabo un test de proporcionalidad, mediante el cual se evalúe la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la sanción consistente en la pérdida de registro.*

De ahí que se tenga que valorar *la entidad, magnitud, peso o gravedad de las violaciones*, para corroborar si se traducen o pueden traducirse en una violación directa a los principios, valores o bienes constitucionales, tales como el sistema electoral, el sistema de partidos, las finalidades de los partidos, y los derechos y libertades públicas en la materia, y en general, a los fundamentos del Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, como parte del juicio razonado que se realice, *es necesario tener presente los derechos que pudieran verse afectados con motivo de la imposición de la pérdida del registro como sanción*, tales como los derechos de asociación y afiliación de los militantes de un partido político.

Finalmente, atendiendo al deber de prevenir futuras violaciones a los derechos y principios constitucionales, se considera razonable la medida de registrar en forma sistematizada, las faltas cometidas por el PVEM, para dar un seguimiento especial al aludido partido en futuros procesos electorales (al menos en dos procesos electorales subsecuentes), y de frente al conocimiento de la ciudadanía.

Esta última medida, bien pudiera estandarizarse para todos los partidos políticos, ya que absolutamente todos, pueden ser sujetos de un procedimiento de pérdida de registro por violaciones graves y sistemáticas a la normativa electoral.

V. FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

- ALEXY, Robert, *La Tesis del Caso Especial*, Trad. Isabel Lifante, en *Isegoría*, 21, 1999.
- , La Argumentación Jurídica Como Discurso Racional, por ATIENZA, Manuel, en 'Las Razones del Derecho', *Teorías de la Argumentación Jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, y entrevista a Robert Alexy, realizada por Manuel Atienza en *Doxa* No. 24/2001, pp.
- , *Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica*, trad. Manuel Atienza, en *Doxa* 5, 1998.
- , *Derecho y Razón Práctica*, Ed. Fontamara, México, 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-RAP-561/2015 y acumulados.

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

CONSOLIDANDO EL CAMINO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES ELECCIÓN LOCAL JALISCO 2014-2015

Teresa Mejía Contreras¹

I. INTRODUCCIÓN

La exigencia del pleno reconocimiento y tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, constituye un presupuesto indispensable para la consolidación de cualquier democracia, en esa tesitura, la posibilidad de que participen en la contienda política-electoral, candidatos independientes de partidos políticos y coaliciones, ha sido cada vez mayormente aceptada tanto en democracias consolidadas, como en países en transición.

En ese contexto, de acuerdo a un estudio realizado por *The ACE Project*² tan solo el 8.57% de los países que integran los cinco continentes, no contempla las candidaturas independientes ni para elecciones presidenciales ni legislativas, contra un 33.36% que sí las permite en ambos supuestos; a lo que se suma un 11.02% que prevé la posibilidad de candidatos independientes para la elección presidencial o de jefe de Estado, más un 28.16% que las reconoce para la elección de alguna de sus cámaras y un 7.35% más que las establece para ambas cámaras.³

En los sistemas electorales que sí prevén la posibilidad de contender por medio de la vía independiente, se contemplan distintos requisitos especiales que se considera, legitimarán en mayor medida la postulación de los candidatos a un cargo de elección popular, al tiempo que dotan a tal figura, de eficacia, certeza y seguridad ante los diversos actores políticos.

¹ Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

² Sitio web que presenta un repositorio de información en relación a los procesos electorales en la página de internet <https://aceproject.org/main/espagnol/pcl/pcc02a.htm> consulta efectuada el 17 de noviembre de 2016 a las 13:57 horas, información citada además, por CÓRDOVA AVELAR, Enrique, *Análisis: Las candidaturas independientes a nivel mundial*, visible en ADN político: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/08/20/analisis-una-mirada-a-las-candidaturas-independientes>.

³ El estudio señala que no se encontró información disponible de 18 países, ni resultó aplicable en 3 más.

Entre el amplio abanico de requisitos que prevén los países que contemplan la figura en comentario, destaca en la mayoría de ellos, la presentación de determinado número o porcentaje de apoyo ciudadano; al respecto, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral⁴ establece que la recolección de determinado número de firmas como sustento de una candidatura no se opone, en primer orden, al principio del sufragio universal, ello en el entendido que de que habrán de establecerse reglas claras al efecto, y que preferiblemente, no se exija más del 1% de los votantes para avalar la candidatura en cuestión.

Pese a lo anterior, el apoyo requerido varía notablemente, encontrando algunos países en los que es suficiente la presentación de 4 firmas, como es el caso de Chipre y Malta, otros en los que basta el 0.5% de electores como en Chile y Paraguay,⁵ hasta aquellos que establecen 10,000 firmas como Bulgaria,⁶ o bien el 5% del total de electores en la demarcación por la que se pretende contender, como es el caso de Rumania y Venezuela;⁷ igualmente son de destacar los países en los que, a los independientes no se solicita presentación de apoyo alguno como son Reino Unido, Estonia y Francia, y aquellos en que tal aval se solicita tanto a independientes como a candidatos de partidos políticos, como Chipre, Hungría, Malta y Grecia.

Asimismo, otro de los requisitos que es posible advertir con mayor frecuencia en las distintas latitudes, es el de la presentación de un depósito o garantía para los ciudadanos que aspiran a ser registrados como independientes, mismo que puede variar entre los €90 euros hasta los €7,500 como sucede en Lituania y Bulgaria respectivamente; por otro lado, en algunos casos incluso, es posible elegir entre la presentación de firmas de apoyo o un depósito monetario, ejemplo de ello es Irlanda, donde se puede elegir entre 30 firmas de electores o bien, la consignación de €500 euros.⁸

Respecto a los citados requisitos señalados con anterioridad, existen en nuestro país criterios fijados tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴ Visible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf, consultado el 11 de noviembre de 2016, a las 13:22 horas.

⁵ HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. 2012. *La importancia de las candidaturas independientes*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Visible en http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20JE%202012.pdf, consultado, el 3 de noviembre de 2016, a las 11:18 horas.

⁶ European Parliament. 2013. *Independent candidates in national and European elections*. Visible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493008/IPOL-AFCO_ET\(2013\)493008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493008/IPOL-AFCO_ET(2013)493008_EN.pdf), consultado el 18 de diciembre de 2016, a las 14:48 horas.

⁷ HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. 2012. *La importancia de las candidaturas independientes*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁸ European Parliament. 2013. *Independent candidates in national and European elections*. Visible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493008/IPOL-AFCO_ET\(2013\)493008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/493008/IPOL-AFCO_ET(2013)493008_EN.pdf), consultado el 18 de diciembre de 2016, 13:15 horas.

II. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

Previo a abordar criterios como los antes señalados, resulta idóneo precisar, una noción de candidaturas independientes a partir de lo establecido por la propia Norma Rectora, en tal virtud, se tiene que son candidatos independiente aquellos ciudadanos que actuando en el libre ejercicio de su derecho a ser votados, son registrados ante la autoridad administrativa electoral para contender por un cargo de elección popular y que no son propuestos por un partido político o coalición.⁹

En ese sentido, y retomando las palabras del Doctor Manuel González Oropeza, la expresión “*candidato independiente o ciudadano*”, refiere a aquellos a quienes les está permitido según las disposiciones electorales, participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad en ellas establecidas.¹⁰

Tales requisitos de elegibilidad, constituyen una condicionante para ejercer el derecho al sufragio pasivo, sin que de suyo se traduzcan, en una vulneración al mismo, pues deben basarse en los principios de no discriminación, relevancia, racionalidad y objetividad.

A través de la historia de nuestro país, las distintas legislaciones electorales, atendiendo a momentos y situaciones concretas tanto políticas como electorales, han regulado o no, la figura de las candidaturas independientes.

Así, en el México de 1824 y hasta 1911, las candidaturas independientes contaban con una existencia de facto, aun cuando la normativa electoral no las contempló, no fue sino hasta la Ley Electoral de 1911, que se fijaron reglas propias para tales candidaturas, estableciendo tanto derechos como obligaciones para aquellos que optaran por tal vía.

Para 1946, las reformas en la materia significaron la monopolización de las candidaturas para los partidos políticos, siendo la elección de diputados federales de 1943,¹¹ la última de la época en la que participaron válidamente candidatos independientes.

En la ley electoral de 1946, se estableció que solamente los partidos políticos eran quienes podrían registrar candidatos a cargos de elección popular, terminando con las independientes en el ámbito federal, sin que para ello existiera un diseño constitucional obligatorio para los Estados; sin embargo, la mayoría de éstos tomaron como referencia el modelo federal, eliminando a su vez, a las candidaturas independientes del ámbito local.

⁹ Artículo 35 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ GONZÁLES OROPEZA, Manuel, *Las candidaturas independientes*. Revista “Este país, tendencias y opiniones”, número 227, marzo de 2010, página 48, consulta efectuada el 4 de noviembre de 2016 a las 16:06 horas en la página de internet <http://www.edirsa.com/onlineservices/dbejournals/ejournals/ESTE%20PAIS/num%20227%202010.pdf>

¹¹ La Creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016, *Candidaturas Independientes*, t. 2, pp. 13 y 14.

Aun cuando el modelo federal no reconocía la postulación de independientes para cargos federales, en las elecciones presidenciales de 1976, la boleta presentaba como candidato único a José López Portillo quien naturalmente resultó electo con tal carácter; no obstante, dicha elección se caracterizó además por la participación del candidato Valentín Campa, quien fue postulado de forma simbólica por el instituto político sin registro denominado como Partido Comunista Mexicano, lo que evidenció la imperante necesidad de dar apertura a la contienda, a través de cambios en el sistema político electoral de aquella época.

Durante los siguientes años, y ante la aún falta de mandato desde la Constitución Federal para monopolizar en el ámbito local las candidaturas para los partidos políticos, fueron distintos los ciudadanos que intentaron dicha vía al interior de los Estados para postularse por un cargo de elección popular.

Ante tal escenario, en 1998¹² María del Rosario Elizondo Salinas, se convirtió en la primera presidenta municipal independiente en el municipio de Santander Jiménez, Tamaulipas, constituyendo además, un caso significativo en la materia, pues aún y cuando no había sido registrada como candidata, logró obtener 1890 sufragios a su favor contra 1743 obtenidos por su más cercano competidor, el candidato del Partido Revolucionario Institucional.¹³

Efectuado el cómputo municipal en cuestión, la autoridad administrativa electoral competente, una vez que declaró la validez de la elección, le hizo entrega de la respectiva constancia de mayoría; determinación que en su momento fue impugnada por el instituto político antes referido ante el Tribunal Electoral de dicha Entidad Federativa, el cual, ya integrado el expediente, determinó¹⁴ declarar infundados los agravios y confirmar el acto reclamado, al considerar que se había respetado la voluntad ciudadana plasmada en el voto, además, las propias boletas utilizadas el día de la elección contaban con un espacio específico para candidatos no registrados, existiendo la opción de que el electorado propusiera a alguna persona a su satisfacción.¹⁵

En 2001, Manuel Guillén Monzón presentó, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, solicitud de registro como candidato independiente al cargo de gobernador del Estado, para contender en el proceso electoral

¹² Elección realizada el 25 de octubre de 1998.

¹³ Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. *Resultados Finales del Cómputo Municipal*. Visible en: http://ietam.org.mx/portal/documentos/Estadística/1998/ayuntamientos_final_1998.pdf, consultado: el 18 de noviembre de 2016, a las 12:22 horas.

¹⁴ Recurso de Inconformidad bajo número de expediente S2A-RIN-076/1998, resuelto el 7 de diciembre de 1998.

¹⁵ SEBASTIÁN BARAJAS, Ángel Miguel, Nota informativa sobre el caso de la C. María del Rosario Elizondo Salinas, electa presidenta municipal de Santander Jiménez, Tamaulipas, como candidata no registrada en 1998. Visible en: http://portales.te.gob.mx/candidaturas/sites/default/files/NOTA%20INFORMATIVA%20SOBRE%20CASO%20DE%20CANDIDATA%20NO%20REGISTRADA_0.pdf, consultado el 17 de noviembre de 2016, a las 14:45 horas.

estatal de ese año, a dicha solicitud recayó la negativa del órgano administrativo electoral local, misma que Guillén impugnó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, el órgano jurisdiccional federal determinó¹⁶ que, si bien, la Constitución Federal no establecía en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular distintos a los de diputados federales y senadores bajo el principio de representación proporcional, como tampoco establecía un derecho fundamental absoluto de los ciudadanos a ser candidatos independientes, resultaba competencia del legislador ordinario federal o local, determinar la modalidad de postulación al resto de cargos de elección, de manera que si en el caso de Michoacán no existía regulación específica para contender por la vía independiente, aceptar la postulación del entonces actor en tales términos implicaba la vulneración al principio de igualdad para el resto de los ciudadanos.

Para 2005, el caso de Jorge Castañeda Gutman, quien solicitó su registro como candidato independiente a la Presidencia de la República, volvió a colocar en los órganos jurisdiccionales el tema de las candidaturas independientes, llegando hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que por un lado, reconoció la libertad de los Estados de optar por un modelo de monopolio de los partidos políticos como vía de acceso a un cargo de elección popular, mientras que por otro, ordenó al Estado Mexicano, a crear un recurso efectivo para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.¹⁷

Un año más tarde, los estados de Sonora y Yucatán modificaron su legislación aplicable, con el fin de incorporar la figura de las candidaturas independientes en el ámbito local, de lo que derivó, en el año de 2007 en Yucatán, el primer ganador por esta figura como edil de Yobaín, siendo Adonai Avilés Sierra, quien recibió de la autoridad administrativa electoral la constancia de mayoría y validez, una vez declarada la validez de la elección.

Tal declaración de validez¹⁸ fue impugnada en su momento por el Partido Revolucionario Institucional al considerar que se actualizaban diversas causales de nulidad de votación recibida en casilla previstas por la Ley del Sistema de Medios de Impugnación de Yucatán, recurso del cual conoció el Tribunal Electoral de dicha Entidad Federativa,¹⁹ confirmando el acto impugnado al considerar infundados los agravios.

¹⁶ Expediente SUP-JDC-307/2001. Visible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00037-2001.htm>, consultado el 16 de noviembre de 2016, a las 10:38 horas.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda versus México*. Visible en: http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298, consultado el 11 de noviembre de 2016, a las 13:28 horas

¹⁸ El candidato independiente obtuvo 552 votos mientras que el candidato del Partido Revolucionario Institucional 535 votos.

¹⁹ Resuelto el 4 de junio de 2007 en el Recurso de Inconformidad registrado como RI-006/2007.

La anterior resolución fue impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien resolvió por unanimidad de votos el Juicio de Revisión Constitucional Electoral relativo a la elección en cuestión,²⁰ resolviendo que no existió error en el cómputo en la referida elección, como tampoco se contaba con un sustento jurídico para concluir que era procedente el ordenar el nuevo escrutinio y cómputo de la votación de las casillas que el recurrente pedía; con lo que se confirmó la sentencia impugnada,²¹ convirtiendo así al ciudadano Avilés Sierra en ganador de la elección del Ayuntamiento en mención.

Pese a la participación ciudadana suscitada al amparo de la figura en estudio a nivel local, la reforma constitucional en materia político-electoral de 2007, modificó lo dispuesto por el artículo 116 de la Norma Rectora para establecer la obligación de las Entidades Federativas, de establecer tanto en su legislación electoral como en sus constituciones, a los partidos políticos como única vía para ser registrado como candidato.

Si bien tal reforma no se extendió hasta el artículo 41 constitucional, ese mismo año las modificaciones realizadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mantuvieron la facultad exclusiva de los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Para 2009, una iniciativa de reforma presentada por el entonces Presidente de la República Felipe Calderón, propuso la reforma del artículo 35 constitucional, con el objeto de reconocer a los ciudadanos la posibilidad de solicitar su registro como candidatos de forma independiente a los partidos políticos. Dicha propuesta fue amplia y vigorosamente debatida entre los distintos grupos parlamentarios, sin que para entonces haya sido posible concretar su aprobación.

Posteriormente, el constituyente permanente consideró que como parte de la evolución de los procesos y prácticas democráticas y acorde a los estándares internacionales, era pertinente incorporar al texto constitucional el reconocimiento expreso de que los ciudadanos pudieran contender a cargos de elección popular por la vía independiente rompiendo con el monopolio de los partidos políticos, por lo que se reformó el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²² mediante decreto publicado el 9 de agosto de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*.²³

²⁰ Resuelto el 20 de junio de 2007, bajo número de expediente SUP-JRC-86/2007.

²¹ Consulta efectuada el 17 de noviembre de 2016 a las 15:05 horas, en la página de internet <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JRC/SUP-JRC-00086-2007.htm>

²² “Artículo 35. ... II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; ...” (Lo resaltado es propio).

²³ Consulta efectuada el 18 de noviembre de 2016 a las 12:05 horas, en la página de internet https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130221_10.pdf

A efecto de brindar de eficacia la inclusión de dicha figura en el sistema electoral mexicano, el artículo segundo transitorio de tal reforma, estableció el plazo de un año para que el Congreso de la Unión, realizara las adecuaciones necesarias a la normativa secundaria aplicable.

Pese a lo anterior, la redacción del artículo 116 constitucional permaneció sin modificaciones, de forma que mientras el diverso artículo 35 reconocía a los ciudadanos su derecho para postularse de forma independiente, la fracción IV del 116 garantizaba a los partidos políticos como únicas vías de postulación en el ámbito local.

Atento a tal contradicción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, mediante diversas acciones de constitucionalidad,²⁴ privilegiar el ámbito temporal de validez de las normas en cuestión, es decir, que resultaba aplicable la norma más reciente sobre la anterior, al caso, la fracción II del artículo 35 sobre lo dispuesto por el diverso 116 constitucional.

Para el siguiente año, se aprobó la modificación de los artículos 116 y 122 constitucionales con el fin de armonizarlos con lo dispuesto por el artículo 35. Asimismo, el 10 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*²⁵ el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en materia política-electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso que nos ocupa, las relativas a las candidaturas independientes, reconociéndoles en el artículo 41, Base III,²⁶ el derecho de acceder a las prerrogativas de radio y televisión dentro de los tiempos del Estado; así como en el numeral 116, fracción IV, inciso k),²⁷ el deber de las entidades federativas de regular estas candidaturas.

²⁴ Acciones de inconstitucionalidad, 67/2012 y sus acumuladas 68/2012; 58/2012, 59/2012 y 60/2012; 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, visibles respectivamente en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiLo7igy8_RAhUnqIQKHXFHW8QFggI MAE&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Finconst%2F232inconst_10abr13.doc&usg=AFQjCNGaBcTuahBg11F6STyc1pSKLenFfw; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/232inconst_10abr13.doc; https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj--sOuzM_RAhWhslQKHYzZBLQQFgggMAE&url=http%3A%2F%2F207.249.17.176%2FTransparencia%2FEpocas%2FPleno%2FDecimaEpoca%2F2012%2FAI%252067-2012-PL-EJEC-VP%2520Parte%25201.pdf&usg=AFQjCNHgjEKi7pobbNIN83Yxw55Ypf94FQ, consultado el 14 de noviembre de 2016, a las 15:43 horas.

²⁵ Consulta efectuada el 18 de noviembre de 2016 a las 17:10 horas, en la página de internet https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos/reformas/2016-12/00130234_3.pdf

²⁶ “Artículo 41. ... III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. ...”

²⁷ “Artículo 116. ... IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ... k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a

Tras las reformas constitucionales en materia político-electoral de 2012 y 2014 en comento, los Congresos de los Estados y la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se dieron a la tarea —en cumplimiento a la obligación que se les impuso con dichas reformas— de realizar las adecuaciones necesarias a su legislación a fin de posibilitar a los ciudadanos para contender en los procesos electorales por la vía independiente.

Si bien, la citada reforma constitucional ordenó a las legislaturas locales adecuar su normativa interna e implementar la figura en estudio, es de reconocerse que también las dotó de cierto grado de libertad configurativa, para regular dicha vía a efecto de ejercer el derecho a ser votado de sus ciudadanos, en atención a la realidad y circunstancias concretas de cada Entidad Federativa.

Sin embargo, tales requisitos pocas veces merecen el calificativo de “simples”, pues como ha demostrado la experiencia de los procesos electorales posteriores a la inclusión de la figura en análisis, implican —a efecto de abrir realmente la arena político-electoral para estos ciudadanos— de interpretaciones de los derechos humanos por parte tanto de las autoridades electorales administrativas como jurisdiccionales, acordes a los principios *pro persona* y de progresividad.

Asimismo, dichas interpretaciones se vinculan a un amplio abanico de tópicos, pues si bien, giran en torno a una misma figura, es decir, a las candidaturas independientes como fuente, las diferentes disposiciones fijadas por los legisladores de cada Entidad y que regulan el ejercicio del derecho a ser votado por esta vía, conllevan por ende, a sucesos que no se replican de forma exacta en el resto de los Estados que integran el país.

Para dar sentido a lo anterior, así como a los casos que a continuación se exponen, es atinente resaltar que el derecho a ser votado, ya sea a través de una candidatura registrada por algún instituto político o bien de manera independiente, constituye un derecho fundamental de base constitucional y de configuración legal, lo que implica que se integra con un aspecto esencial o básico reconocido en la Carta Magna con postulados de valor universal que no admiten modificación, así como del diverso aspecto compuesto por las modalidades o requisitos específicos que corresponde determinar, al legislador ordinario y que pueden variar en los distintos ámbitos federal o locales.

III. ELECCIÓN LOCAL, JALISCO

En el caso de Jalisco, el proceso electoral 2014-2015 tuvo entre los interesados a contender de manera independiente a los partidos políticos, a ciudadanos que aspiraban a las Presidencias Municipales de Ayutla y Guadalajara, así como a una diputación de mayoría relativa.

la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; ...”.

1. AYUTLA

Respecto al aspirante a candidato²⁸ a presidente municipal de Ayutla, Jalisco, si bien no logró satisfacer los requisitos necesarios para ser registrado con esa calidad, su caso dejó de relieve la importancia de la obligación de las autoridades para adoptar la interpretación más favorable a los ciudadanos en relación con las funciones que se les encomiendan y las facultades de las que se les dota; lo anterior, se sostiene en base a las particularidades del caso que ahora se expone.

Luego de la emisión de la Convocatoria a las ciudadanas y ciudadanos jaliscienses interesados en postular su candidatura independiente en el proceso electoral local ordinario 2014-2015, el ciudadano en cuestión presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, su manifestación de intención para postularse al cargo de munícipe en el ayuntamiento de Ayutla, Jalisco, a la que acompañó diversa documentación con el objeto de cumplir con los requisitos fijados tanto en la convocatoria de mérito como en la legislación aplicable.

Ulteriormente, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, dictó acuerdo por el que modificó los plazos para resolver sobre la calidad de aspirantes a candidatos independientes; dentro de los motivos que expuso dicha autoridad para modificar los citados plazos, se resaltó que la brevedad de los mismos no le permitía conceder a los ciudadanos que presentaran su manifestación de intención un plazo para subsanar posibles observaciones que surgieran respecto a los documentos presentados.

En esa línea argumentativa, la autoridad responsable destacó que el marco legal aplicable, no contempló una etapa de prevenciones entre la presentación de avisos de intención y el dictamen de estas, empero, en observancia a lo sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia de rubro: PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE,²⁹ y en uso además de sus facultades para ampliar o modificar plazos dentro de los procesos electorales, resultaba dable —antes de emitir el dictamen correspondiente—, formular una prevención que concediera un plazo perentorio, a quienes habiendo presentando su manifestación de intención, hubiesen omitido algún requisito o éste no haya sido satisfecho a cabalidad.

Hasta aquí, es posible advertir una postura por parte de la autoridad administrativa electoral local, orientada a maximizar el derecho de los ciudadanos con intención de contender por la vía independiente por algún cargo de elección popular en la Entidad.

²⁸ José Luis Salgado Cortés.

²⁹ Jurisprudencia 42/2002, publicada en la Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 50 y 51.

Pese a lo anterior, el día señalado como fecha límite para dictaminar sobre la calidad de aspirantes, el órgano administrativo local, emitió el dictamen en el cual le negó la calidad de aspirante a candidato independiente para el cargo de Presidente Municipal de Ayutla, Jalisco, ante el incumplimiento de la presentación de documentación idónea para tener por satisfechos los requisitos legales para aprobar su solicitud como aspirante, ello, sin que haya mediado con anterioridad, prevención alguna respecto a la omisa o deficiente acreditación de requisitos, razón por la que el citado ciudadano interpuso juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, a fin de controvertir dicha determinación.

En la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de esta Entidad en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,³⁰ se resolvió revocar el dictamen controvertido, ordenándose a la responsable para que en el plazo de 24 horas, formulara la correspondiente prevención al referido ciudadano a efecto de que en el plazo de 5 días procediera a subsanar las omisiones o inconsistencias que se hubieren detectado en la revisión de la documentación presentada con su manifestación de intención, hecho lo anterior, dictaminara nuevamente y dentro del plazo de 24 horas, sobre la calidad de aspirante del ciudadano.

Se arribó a la anterior determinación, al considerarse dos aspectos fundamentales, el primero, relativo a la inobservancia por parte de la responsable, de los principios de legalidad y certeza que deben imperar en todo acto de autoridad electoral, pues si bien la legislación aplicable no incluyó una etapa de prevención respecto a las manifestaciones de intención, en el caso concreto, fue el propio Consejo General del Instituto local, máximo órgano de dicha autoridad, quien determinó reconocer un plazo perentorio en dicha etapa, de manera que con su proceder respecto al entonces actor, no solo desconoció sus propias determinaciones, lo que derivó además, en una afectación directa en sus derechos político-electorales.

En el segundo aspecto, el Tribunal Electoral Jalisciense, destacó que así como el Instituto Electoral Local, contaba con facultades para ampliar o modificar plazos dentro un proceso electoral en la Entidad, también contaba entre sus funciones como órgano especializado en la materia, con la obligación de otorgar educación cívica a la ciudadanía, lo que incluía orientar a los ciudadanos respecto al ejercicio de sus derechos político-electorales.

Deber, que en relación a la etapa de recepción de manifestaciones que presentaron los ciudadanos con intención de postularse como candidatos independientes, no debía entenderse, ni mucho menos tenerse por satisfecho, mediante una actitud pasiva que se limitara a la recepción de documentación para tales

³⁰ Expediente JDC-5890/2015, cuya sentencia se encuentra visible en la página del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, en internet: <http://www.triejal.gob.mx/jdc-58902015/> fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016, a las 18:41 horas.

efectos, sino que por el contrario, habría de expandirse para ejercer su función orientadora y promotora de la cultura cívica en beneficio de quienes hubiesen advertido omisiones o irregularidades en la documentación presentada a efecto de cumplir requisitos legales indispensables para ejercer su derecho a ser votados sin importar la vía electa.

Lo anterior, toda vez que las autoridades administrativas tienen la responsabilidad de recibir las solicitudes, y a la vez, dictar los acuerdos correspondientes y vigilar que sus órganos observen los lineamientos dictados a efecto de que al presentarse los registros de los candidatos independientes, se solventen las dudas que se pudieran presentar sobre la aplicación e interpretación de la ley, así como la documentación que es necesaria para el respectivo registro, y de ser el caso, realizar las prevenciones correspondientes dentro de plazos razonables que de manera alguna podrían operar en contra de los ciudadanos que pretenden participar en las elecciones populares. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la Tesis XV/2008 de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. MOMENTOS EN LOS QUE ES FACTIBLE ACREDITAR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN YUCATÁN).³¹

2. GUADALAJARA

Ahora bien, finalizada la etapa de manifestaciones de intención, y una vez en la diversa de registro de candidatos independientes, el caso relativo al candidato independiente para el municipio de Guadalajara,³² dio lugar a importantes precedentes jurisdiccionales entre los que destaca, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano instado ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco³³ en el que fue materia de controversia la determinación del Instituto Electoral local de negar el registro del ciudadano como candidato independiente, sin realizar la verificación de la totalidad de requisitos de su solicitud y bajo el argumento de no haber acreditado el porcentaje legal requerido de apoyo ciudadano.

Respecto a lo anterior, el órgano jurisdiccional Jalisciense determinó indebido el actuar de la responsable, pues resultaba indispensable por un lado, el análisis por parte del instituto local de la totalidad de requisitos de la solicitud presentada por el entonces aspirante, y no tan solo de uno de ellos —como había procedido la responsable—, mientras que por otro lado, era igualmente

³¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, pp. 51 y 52.

³² Guillermo Cienfuegos Pérez.

³³ Expediente JDC-5937/2015, cuya sentencia se encuentra visible en la página del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, en internet: <http://www.triejal.gob.mx/jdc-59372015-2/> fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016, a las 16:23 horas.

necesario que en el caso de advertirse la improcedencia de un porcentaje de apoyo ciudadano se hiciera del conocimiento del aspirante en cada caso, las razones exactas por las que se desestimaba alguna cédula de respaldo ciudadano presentada, esto, a efecto de que el ciudadano —de considerarlo atinente—, pudiera imponerse de aquellas inconsistencias detectadas respecto a su registro dentro del plazo legal previsto para ello.

De ahí que el Tribunal de esta Entidad, revocara el acuerdo controvertido, y ordenara a la autoridad administrativa electoral pronunciarse nuevamente conforme a lo razonado en la sentencia de mérito; sin embargo, y pese a las directrices fijadas por la instancia jurisdiccional local, el nuevo proveído recaído a la solicitud en cuestión, negó por segunda vez su registro como candidato independiente.

Ante dicha determinación, y en virtud a la etapa en que se encontraba el proceso electoral jalisciense, el ciudadano acudió vía *per saltum*, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde en última instancia, la Sala Superior falló en su favor al resolver el recurso de reconsideración³⁴ ordenando al instituto electoral local, registrar de inmediato al referido aspirante como candidato independiente a munícipe al igual que a su planilla, pese a no haber alcanzado el porcentaje de firmas que la ley electoral de Jalisco fijaba como necesarias para ello, ante la evidente violación al derecho de audiencia del ciudadano.

Lo anterior, conforme a lo razonado por el órgano especializado federal, y atendiendo al principio *pro persona*, es deber de todas las autoridades —incluidas las electorales administrativas—, garantizar la interpretación más favorable para el ciudadano, que en el caso concreto consistía en favorecer que los aspirantes a candidatos independientes se encontraran en posibilidad de contender en procesos comiciales a cargo de elección popular, sin ser sometidos a requisitos que obstaculizaran o tornaran nugatoria la modalidad de participación política elegida.

De manera que la interpretación más favorable en aquel momento para el aspirante a Presidente Municipal, se traducía no solo en hacer de su conocimiento las irregularidades o inconsistencias detectadas en la verificación de los apoyos ciudadanos presentados, sino además, concederle al efecto y en respeto de su derecho de audiencia, el plazo legal para que en su caso, éste pudiera subsanar dichas irregularidades.

Ello, toda vez que como razonó la Sala Superior, aun cuando la legislación de que se trate, no prevea un plazo legal específico para solventar posibles inconsistencias en el cumplimiento de un requisito concreto, como lo es, acreditar

³⁴ Expediente SUP-REC-192/2015, cuya sentencia se encuentra visible en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en internet: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0192-2015.pdf>, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016, a las 16:55 horas.

un porcentaje determinado de apoyo ciudadano, en un ejercicio de interpretación que maximizara el ejercicio del derecho fundamental en cuestión, resultaba dable entender que el plazo de 48 horas, fijado para subsanar cualquier irregularidad en el resto de requisitos, era igualmente aplicable respecto de la verificación del apoyo ciudadano presentado, plazo que en dicho caso, no había sido otorgado al aspirante a munícipe.

Del mismo modo, y sin desconocer la libertad de configuración legislativa de la que gozan las Entidades Federativas, el órgano federal determinó, que si bien la legislación jalisciense señalaba como requisito obtener el apoyo ciudadano equivalente al 2% de la lista nominal correspondiente al municipio de Guadalajara, lo procedente era tener por cumplido dicho requisito por parte del ciudadano actor, pues aun cuando éste logró acreditar como válido el 1.91% de respaldo ciudadano, dicha proporción resultaba suficiente para legitimar su candidatura, acorde a lo dispuesto por los estándares internacionales exigidos a los aspirantes a candidatos independientes, desarrollados por la Comisión de Venecia como “buenas prácticas en materia electoral”,³⁵ que prevé tan solo el 1% de respaldo.

Máxime que en el caso concreto, al emitirse el falló correspondiente, tan solo restaban ocho días para que se celebrara la jornada electoral, es decir, que no se contaba con tiempo suficiente para que el aspirante subsanara las irregularidades argüidas en las cédulas que presentó y que le significaran alcanzar el 2% señalado. De ahí que se ordenara el registro como candidato independiente del actor, lo que implicó a su vez el reconocimiento de todos los derechos inherentes a la calidad de candidato a un cargo de elección popular en la Entidad.

El anterior reconocimiento de derechos, cobró especial relevancia cuando el 5 de junio de 2015 se turnó a ponencia el escrito de recurso de revisión presentado por el ciudadano en su carácter de Candidato Independiente, mediante el cual controvertía el oficio del Instituto Electoral local emitido el treinta de mayo de dicha anualidad y en el que se hacía de su conocimiento el formato a través del cual debía realizar el registro de sus representantes ante las mesas directivas de casilla.

El motivo de su inconformidad en dicha ocasión, derivó de que la fecha límite para hacer llegar a la autoridad administrativa electoral tales formatos de registro de sus representantes, eran las 12:30 horas del primero de junio de 2015, esto es, el día siguiente a la notificación del oficio impugnado.

A tan solo dos horas de su recepción en ponencia, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco reencauzó y resolvió el medio de impugnación

³⁵ A mayor abundamiento de las “buenas prácticas” en materia electoral véase la Jurisprudencia 21/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS, consultable en la página de internet: <http://www.te.gob.mx/liuse/tesisjur.aspx?idTesis=21/2015> fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016.

interpuesto por el candidato actor, como recurso de apelación³⁶ en el sentido de modificar el oficio controvertido, con el objeto de ampliar el plazo de registro de representantes del candidato independiente hasta el último minuto del 6 de junio de 2015, pues el plazo concedido de inicio por la responsable resultaba desproporcional e insuficiente a todas luces para la actividad a desplegar en él, lo que significaba una merma injustificada en la esfera de derechos del candidato independiente en su vertiente de registrar representantes ante las mesas directivas de casilla.

Cuestión que además se hizo extensiva a los representantes de dicho candidato ante los Consejos General y Municipal de Guadalajara, ambos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, toda vez que el tener derecho a nombrar sus representantes, implica a su vez que estos puedan ser convocados oportunamente e intervenir y hacer uso de la voz en las correspondientes sesiones a efecto de garantizar el ejercicio de su función y privilegiar la defensa de su representado en observancia estricta al principio de equidad en los procesos electorales; lo anterior de conformidad a la tesis LXVI/2015, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ALCANCES DE LOS DERECHOS DE SUS REPRESENTANTES PARA EJERCER SU FUNCIÓN ANTE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.³⁷

Aunado a lo anterior, si bien la reducción del plazo de registro de representantes, obedeció a una causa extraordinaria consistente en el agotamiento de las diferentes instancias jurisdiccionales inherentes al registro de la candidatura, en la sentencia dictada por la Sala Superior se ordenó no solo el registro del actor como candidato independiente, sino además, llevar a cabo las acciones y gestiones necesarias a efecto de garantizar el ejercicio de sus derechos y prerrogativas con tal carácter, lo que evidentemente, comprendía su derecho a registrar representantes.

3. DIPUTADO

Por otro lado, el caso del candidato a diputado por el principio de mayoría relativa para el Estado de Jalisco,³⁸ si bien no presentó resolución de fondo por parte de las instancias jurisdiccionales competentes, nuevamente evidenció la relevancia de adoptar una interpretación acorde al principio *pro persona*, esta vez, en aras de generar posibilidades reales para los candidatos independientes de contender de frente a los candidatos de partidos políticos, en relación a las campañas electorales.

³⁶ Expediente RAP-25/2015.

³⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 59 y 60.

³⁸ José Pedro Kumamoto Aguilar.

Se afirma lo anterior, pues respecto a los límites de financiamiento privado de los candidatos independientes en esta Entidad, el actor interpuso juicio ciudadano³⁹ ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de que se revocaran distintos acuerdos emitidos por el instituto local, así como se diera respuesta a sus consultas de información formuladas ante dicha autoridad, a efecto de que se incrementara la cantidad de financiamiento al que tendría acceso sin la restricción del 10% sobre el tope de gastos de campaña para la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa en el Estado, pues según argumentaba en su escrito inicial, los montos establecidos en los proveídos controvertidos transgredían el principio de equidad al evidenciar un trato diferenciado entre las prerrogativas otorgadas a los candidatos independientes y a los registrados por partidos políticos.

En ese sentido y como se adelantó, la resolución dictada por la referida Sala Guadalajara desechó el juicio ciudadano incoado por el candidato a diputado, en virtud a que para la fecha en que se cumplimentó el trámite de dicho medio de impugnación, así como se tuvo por integrado el expediente de mérito, el propio instituto electoral local había colmado la pretensión del entonces actor, mediante la emisión el acuerdo IEPC-ACG-160/2015,⁴⁰ en el que es de resaltar-se, se aplicó el citado principio *pro persona*, a la par que se realizó una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado, en relación con los Lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que fijaron las reglas para las aportaciones de carácter privado realizadas a los aspirantes y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015.

Con la anterior interpretación adoptada por el instituto señalado como responsable, se favoreció tanto al entonces candidato independiente como al resto de contendientes por la referida modalidad, pues les reconocía idéntico tope de gastos de campaña al de los candidatos de partidos políticos, al definir el límite de financiamiento privado que les era aplicable, hasta por la cantidad que sumada al financiamiento público otorgado, ello sin rebasar el tope de gastos de campaña de la elección en cuestión.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la tesis XXI/2015 de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINAN-

³⁹ Identificado en el índice de dicho órgano jurisdiccional con la clave SG-JDC-11253/2015, visible en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en internet: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutorial/sentencias/guadalajara/SG-JDC-11253-2015.pdf> fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016, a las 18:11 horas.

⁴⁰ Acuerdo visible en la página de internet <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-05-28/punto12.pdf> la cual fue consultada el 11 de noviembre de 2016, a las 12:04 horas.

CIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS,⁴¹ que refiere que de una interpretación *pro persona* del derecho de los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales al encontrarse en situaciones jurídicas distintas respecto a los candidatos propuestos por partidos políticos, toda vez que tienen un financiamiento público significativamente inferior respecto a estos; de considerar que el financiamiento privado se vea topado por el público, llevaría a una reducción considerable de sus posibilidades de competir en una elección, puesto que la intención de la reforma constitucional que incluyó a las candidaturas por esta modalidad, es que se tenga la oportunidad real y efectiva de lograr ganar una contienda electoral por esta vía.

También conviene resaltar la tesis LIII/2015 emitida por el Tribunal Electoral, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN,⁴² pues señala que una vez que el candidato independiente cumplió con los requisitos atinentes y se le otorgó el respectivo registro por la autoridad administrativa electoral competente, debe contar con los recursos públicos que le permitan contender en igualdad de circunstancias respecto a los candidatos propuestos por partidos políticos de nueva creación, a efecto de observar el principio de equidad en la contienda electoral.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, y aun cuando en el pasado proceso electoral local ordinario, no se presentó controversia alguna en relación a la posibilidad de asignar regidurías de representación proporcional a candidatos postulados de forma independiente, al tratarse de un tema que recientemente ha sido objeto de amplio debate, así como ha originado distintos criterios al respecto, es de destacar que, contrario al marco constitucional y legal de otras Entidades, la Constitución local en su artículo 75,⁴³ sí reconoce el derecho de los ciudadanos jaliscienses

⁴¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 45, 46 y 47.

⁴² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 64 y 65.

⁴³ “Artículo 75. Sólo tendrán derecho a participar en el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional los partidos políticos, coaliciones o **planillas de candidatos independientes** que no hubieren obtenido la mayoría, siempre que hubieren registrado planillas en el número de ayuntamientos que determine la ley, con excepción de los candidatos independientes, y obtengan cuando menos el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida. La ley establecerá los procedimientos y requisitos para realizar la asignación a que se refiere este artículo.” (Lo resaltado es propio)

que habiendo contenido en una planilla independiente no hayan obtenido la mayoría, para participar en el procedimiento de asignación de regidores de representación proporcional.

En ese sentido, el caso de Zacatecas constituye un criterio relevante al respecto, pues bajo el nuevo modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad vigente en nuestro país, la labor de los tribunales electorales de las entidades federativas, se ha visto ampliada en aras de favorecer a los ciudadanos la protección más amplia, así como una tutela verdaderamente efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, lo que quedó de manifiesto mediante resolución del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.⁴⁴

En dicha sentencia, partiendo de la motivación de las reformas tanto constitucional como legales que incorporaron la figura de las candidaturas independientes, concluyó que, si bien las entidades federativas gozan de libertad de configuración legislativa, no debe perderse de vista que toda disposición relacionada con el ejercicio de derechos fundamentales, debe satisfacer determinados criterios como son idoneidad, necesidad, proporcionalidad, así como la prosecución de un fin legítimo y razonable.

Así, una vez efectuado el *test de proporcionalidad* atinente, el Tribunal electoral local determinó inaplicar diversas normas de la Ley Electoral de dicha Entidad, por restringir a los candidatos independientes la posibilidad de acceder a las regidurías de representación proporcional, aunado a que ordenó al Instituto Electoral del Estado, a interpretar en sentido amplio e incluyente, las disposiciones relativas a dicha asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en favor de todos los candidatos independientes, y no solo de los actores del caso en comento, quienes previo a la jornada electoral, solicitaron que de verse favorecidos por la voluntad popular, participaran en su caso, en la asignación de regidurías por el citado principio.

Lo anterior pues, según argumentó dicho órgano jurisdiccional, las normas en cuestión no superaban ninguno de los criterios del *test* en cita, pues por un lado, no contribuían a alcanzar objetivo alguno que procurara o tendiera a alcanzar en mayor medida el pluralismo político o la proporcionalidad —idoneidad—, del mismo modo vulneraban el carácter igualitario del voto, en virtud a que quienes optaban por elegir en las urnas a un candidato independiente, y éste no resultaba ganador por el principio de mayoría, se encontraban ante la imposibilidad de que su voto fuera factible de obtenerle un espacio en el cabildo por el principio de representación proporcional —necesidad—, así como

⁴⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 156/2016 y acumulados.

Visible en http://www.tjez.gob.mx/informacion/sentencias/2016/JDC/SENTENCIA_TRIJEZ-JDC-156-2016_Y_ACUMULADOS.pdf, fecha de consulta: 10 de noviembre de 2016, a las 19:07 horas.

intervenían el derecho a ser votado en condiciones de igualdad de los candidatos independientes, fortaleciendo con ello, la vía de elección a través de un partido político.

Pese a la anterior determinación, y a los lineamientos establecidos por el Tribunal de dicha Entidad respecto a una interpretación amplia e incluyente, una vez efectuado el cómputo estatal y a efecto de realizar la asignación de regidurías correspondiente, el Instituto Electoral local, concluyó que en los municipios en los que en su momento los ciudadanos no se inconformaron de la negativa de registro de candidatos por dicho principio, la votación alcanzada por estos, fuera descontada de la votación total, y por ende, aun cuando los votos obtenidos por las planillas de independientes resultaran suficientes para participar en la asignación de representación proporcional —3%—,⁴⁵ se les excluía de dicha posibilidad.

Lo anterior, generó que candidatos independientes de 5 Municipios⁴⁶ que contando con votación suficiente, fueron excluidos al momento de la asignación de representación proporcional por la autoridad administrativa, se inconformaran ante el órgano jurisdiccional local, para solicitar la inaplicación de las disposiciones normativas que les impedían participar en la asignación en comento.⁴⁷

Acorde con el criterio adoptado en el juicio ciudadano 156, el Tribunal Electoral local resolvió que los actores fueran considerados en el proceso de asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, pues solo así, se garantizaba plenamente los principios de igualdad y certeza.

Si bien, tal resolución fue impugnada ante la Sala Regional Monterrey,⁴⁸ quien desestimó las consideraciones del tribunal local, bajo el argumento de que dichos ciudadanos no contaban con registro para contender por el principio de representación proporcional, y en consecuencia, no debían acceder a una regiduría por dicho principio, en virtud a que ello vulneraba el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral.

Inconformes con lo anterior, los actores de aquella instancia, interpusieron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

⁴⁵ Así lo dispone la fracción I, párrafo primero, del artículo 28, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

⁴⁶ Jeréz de García Salinas, Tlaltengo de Sánchez Román, Genaro Codina, Calera de Víctor Rosales y Guadalupe.

⁴⁷ Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano 192/2016 y acumulados del índice del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas. Visible en <https://www.yumpu.com/es/document/view/55707161/sentencia-trijez-jdc-192-2016-acum-independientes>, consultado el 10 de noviembre de 2016, 19:33 horas.

⁴⁸ Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, número de expediente SM-JDC-239/2016 y acumulado, resuelto el 11 de noviembre de 2016, a las 19:38 horas.

juicio de revisión constitucional electoral,⁴⁹ órgano que a partir de la finalidad del principio de proporcionalidad, las exigencias del respeto al principio de igualdad entre los partidos y los candidatos, así como las características de sistema político municipal mixto, revocó la resolución de Sala Monterrey, señalando que en efecto, la restricción normativa en cuestión carecía de una finalidad legítima para excluir a las planillas de independientes de acceder a regidurías de representación proporcional.

Tal determinación, fijó un criterio relevante a través del cual se amplió la posibilidad de que los candidatos independientes accedan a un cargo de elección popular, pues evidenció que no existe razonamiento y/o fundamento jurídico que sustente la limitación al derecho a ser votado por esta vía respecto de la asignación de regidurías de representación proporcional.

Ahora bien, respecto al porcentaje de firmas de apoyo requeridas para solicitar el registro de una candidatura independiente, cabe resaltar, la experiencia del Estado de Tlaxcala, respecto del cual un aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado planteó vía *per saltum* ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano,⁵⁰ alegando la inconstitucionalidad del requisito que exige a los aspirantes a una candidatura independientes en dicha Entidad, el respaldo ciudadano equivalente al 3% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal, ello, pues a juicio del entonces actor, tal requisito significaba una restricción injustificada y desproporcional de su derecho a ser votado.

En el estudio realizado por la Sala Superior, se resaltó que en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinó, entre otras cuestiones, la constitucionalidad del porcentaje de respaldo ciudadano para efecto del registro de las candidaturas independientes al cargo de Presidente de la República, donde la Corte explicó que la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno al efecto, por lo que el legislador secundario contaba con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma mediante la cual los candidatos sin partido debían acreditar el apoyo ciudadano para que obtengan su registro, como las cifras suficientes para demostrar documentalmente la existencia del mismo.

Igualmente, la Sala Superior destacó, que el Alto Tribunal del país, en las acciones de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas,⁵¹ así como 56/2014

⁴⁹ Recurso de Reconsideración número de expediente SUP-REC-186/2016, de 17 de noviembre de 2016, a las 13:25 horas.

⁵⁰ Con número de expediente SUP-JDC-1/2016, sentencia se encuentra visible en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en internet: <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-00001-2016.htm>, fecha de consulta: 9 de noviembre de 2016, a las 12:11 horas.

⁵¹ La acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de abril de 2015.

y su acumulada,⁵² aprobó igual porcentaje del 3% la lista nominal para el registro de las candidaturas independientes al cargo de gobernador en los estados de Guanajuato y México.

Atento a ello, el órgano jurisdiccional especializado federal estimó, que el precepto normativo⁵³ en cuestión, no contravenía lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de modo que resultaba constitucional y por ende, debía prevalecer y aplicarse.

Contrario a la anterior conclusión, la entonces Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, mediante voto razonado señaló, que para el registro de las candidaturas independientes a cualquier cargo de elección popular, el estándar internacional era claro en fijar un porcentaje del 1% de la lista nominal de electores o del padrón electoral de la demarcación territorial que comprenda la elección que corresponda.

Respecto al requisito del porcentaje de firmas solicitadas para el registro de una candidatura independiente en comento, es de reconocerse que el 16 de junio de 2016, se reformó tanto la Constitución del Estado de Jalisco,⁵⁴ como el Código Electoral y de Participación Social de esta Entidad⁵⁵ a fin de establecer el 1% de firmas de apoyo requeridas para solicitar el registro de una candida-

⁵² Versión estenográfica de la sesión pública de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 1o. de octubre de 2014, que se tiene a la vista en la página electrónica: <http://intranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaquigraficas.aspx>, fecha de consulta: 9 de noviembre de 2016, a las 13:25 horas.

⁵³ Artículo 17 del acuerdo ITE-CG22/2015 impugnado.

⁵⁴ “Artículo 6. ... II. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses: ... b) Ser votado en las elecciones populares, siempre que reúna los requisitos que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y sus respectivas leyes reglamentarias y no estar comprendido en alguna de las causas de inelegibilidad establecidas por las mismas, así como solicitar su registro como candidato independiente para lo cual se requiere el apoyo de cuando menos el **1 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la demarcación territorial correspondiente**, en las condiciones y términos que determine la ley;” (Lo resaltado es propio)

⁵⁵ “Artículo 696. 1. Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos **la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores** con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos sesenta y cinco municipios, que sumen cuando menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos. 2. Para fórmulas de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos **la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores** correspondiente al Distrito Electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas. 3. Para fórmula de Municipales, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos **la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores** correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas. ...” (Lo resaltado es propio).

tura independiente, con lo que Jalisco se sitúa a la delantera del resto de las Entidades Federativas, así como dentro del estándar internacional.

Por otro lado, en relación al requisito de no militancia o afiliación a un instituto político, constituye un caso relevante, el originado respecto a la elección de municipales de Delicias, Chihuahua, donde dos ciudadanos que habían sido registrados como militantes de un partido político dentro de los tres años anteriores, buscaban participar por la vía independiente, pese a haberse dado de baja del instituto político en cuestión, apenas un año antes, por lo que interpusieron sendos juicios ciudadanos⁵⁶ en contra del acuerdo⁵⁷ a través del cual se emitieron los lineamientos, convocatorias, y “*Modelo Único de Estatutos de la Asociación Civil, y los Formatos para las Candidaturas Independientes, en el Proceso Electoral Local 2015-2016*”.

De los citados medios de impugnación, conoció en primer instancia el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante quien los actores solicitaban la inaplicación⁵⁸ del requisito relativo a la acreditación como no militante afiliado o su equivalente a un partido político, en los 3 años anteriores al día de la elección en cuestión, pues dada su anterior afiliación, se encontraban legalmente impedidos para registrarse como candidatos independientes.

Valga destacar, que la resolución⁵⁹ emitida por el Tribunal de la Entidad al respecto, fue una de las 6 sentencias finalistas —a la par que otras de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Perú— para obtener el premio “Justicia de Convencionalidad” del Instituto Interamericano de Derechos Humanos,⁶⁰ al proteger el derecho al ejercicio del voto activo y pasivo de los ciudadanos.

Lo anterior, pues al cabo de realizar el *test* de proporcionalidad, el Tribunal de Chihuahua concluyó que, en cuanto al fin legítimo que perseguían las disposiciones cuya inaplicación se solicitaba, no existía exclusión o prohibición para el establecimiento de régimen de candidaturas, sino que por el contrario, el artículo 116 de la Constitución Federal, tutela expresamente, su regulación desde los Congresos locales para dicho figura en el ámbito estatal.

Asimismo, en cuanto al principio de idoneidad, se consideró que si la norma exigía no haber desempeñado cargos directivos en los partidos políticos durante un tiempo determinado, esta medida resultaba acorde con la garantía de independencia de un ciudadano respecto a una estructura partidista.⁶¹

⁵⁶ JDC-13/2015 y su acumulado JDC-14/2015 del índice del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

⁵⁷ Acuerdo IEE/CE09/2015 del Consejo Estatal del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua, emitido el 7 de diciembre de 2015.

⁵⁸ Artículo 21, fracción II de la Constitución Local y artículo 202, párrafo 1), inciso *d*) de la Ley Electoral del Estado.

⁵⁹ JDC-13/2015 y su acumulado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

⁶⁰ Véase la página oficial en internet del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: <http://www.iidh.ed.cr/>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2016, a las 14:22 horas.

⁶¹ De hecho, la Sala Superior, ha sustentado criterios encaminados a respetar esa independencia de los candidatos respecto de los entes políticos, como en la Tesis XLI/2016, de rubro:

Del mismo modo, se estimó que la medida se tornaba necesaria, en virtud a que en el sistema electoral local, no existía una medida menos gravosa que permitiera al ciudadano solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos, máxime que el derecho a ser votado puede estar sujeto a requisitos, términos y condiciones, siempre que estos no vulneren los derechos humanos consagrados en el bloque de constitucionalidad y convencionalidad del estado mexicano, lo que respecto a tal principio no acontecía.

Sin embargo, se concluyó que la medida carecía de proporcionalidad, dado que la exigencia de 3 años sin haber pertenecido a la militancia de un partido político, eliminaba parcialmente la vigencia del derecho de las personas a ser votadas a través de una candidatura independiente.

Esto, pues los ciudadanos que no cumplieran con ese requisito, eran en consecuencia, colocados en un estado de desigualdad y desproporcionalidad en relación con los postulados por un partido político, esto es, que con dicha medida⁶² se generaba un trato discriminatorio, lo que resultaba contrario a la Constitución Federal y a los tratados internacionales, además de ser como se adelantó, desproporcional, y en consecuencia, excesiva y restrictiva del derecho humano a ser votado, de ahí que se fallara en favor de los entonces actores, declarándose al efecto la inaplicación de la medida controvertida.

V. CONCLUSIONES

Como es posible advertir de los distintos criterios abordados en el presente, la labor de las autoridades electorales tanto jurisdiccionales como administrativas, al privilegiar una interpretación *pro persona* y progresiva de las normas relativas al ejercicio del derecho a ser votado por la vía independiente, cobra trascendencia en tanto significa la eliminación de obstáculos para los ciudadanos que pretenden contender por la vía independiente, como constituye una herramienta para favorecer la equidad en la contienda.

Del mismo modo, en atención al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta igualmente relevante y obligatorio, observar en tales ejercicios de interpretación, los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, es decir, partiendo por un lado, del reconocimiento de la dignidad e igualdad de todo ciudadano, lo que se traduce en favorecer condiciones equitativas de competencia entre los candidatos de partidos y los independientes.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL QUE IMPIDE PARTICIPAR BAJO ESTA MODALIDAD EN LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE CUANDO EXISTA UN VÍNCULO CON ALGÚN PARTIDO POLÍTICO, GARANTIZA SU NATURALEZA, IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 61 y 62, la cual resulta ilustrativa al tema.

⁶² "... no podrán ser candidatos independientes personas que sean o hayan sido militantes, afiliados o su equivalente ...".

Mientras que por otro lado, no debe perderse de vista que el respeto y garantía del derecho a ser votado —sin importar la vía por la que se opté—, implica el reconocimiento y tutela del resto de derechos que se encuentran vinculados íntimamente con éste o bien, de aquellos que derivan del ejercicio del primero, como son, el derecho a registrar representantes o de recibir financiamiento privado para realizar actos de campaña, pues cualquier transgresión a alguno de ellos, necesariamente impacta en el resto, de modo que éstos deben entenderse como infragmentables.

Asimismo, a la base constitucional y la configuración legal que caracterizan el derecho al voto y que se resaltaron en el presente trabajo, debe agregarse, como el elemento que permite la conjugación de ambos aspectos, la interpretación que realizan al respecto, las autoridades administrativas electorales, y en última instancia, la que adopten las jurisdiccionales en la materia, pues es a través de ésta, como se fijan precedentes que solventan las lagunas, deficiencias e incluso, los excesos legislativos, reglamentarios o normativos y en consecuencia, como se da efectividad y funcionalidad al andamiaje institucional electoral, en aras de fortalecer el sistema democrático de las Entidades, y con ello, el de la Federación.

Igualmente, se debe reconocer, que si bien el sistema político-electoral mexicano vio sus primeras contiendas en una arena de candidatos independientes, lo cierto es que de las condiciones de aquellos días, a las que se advierten hoy en día, existe naturalmente una amplia gama de diferencias que hacen que las características que precisa la figura de las candidaturas independientes en el México contemporáneo deriven, principalmente de las diversas condiciones de las que disfrutaban los candidatos de partidos políticos.

Lo anterior, pues aun cuando hablemos de una reforma constitucional que incorporó las candidaturas independientes a nuestro sistema hace ya más de 4 años, la realidad es que dicha incorporación no puede entenderse como completa, sino hasta la expedición de la regulación secundaria, pues es ésta la que genera o no la operatividad de dicha figura, siendo entonces que la misma cuenta apenas con la mitad de dicha vigencia, aunado a que se encuentra en constante evaluación, según las controversias y resultados que surjan y se obtengan en los procesos electorales posteriores, respecto de los cuales valga referir, se encuentra aún pendiente la celebración de comicios federales para renovar tanto la Presidencia de la República como las Cámaras del Congreso de la Unión.

En ese sentido, se advierte que la vía por excelencia a través de la cual se identifican las lagunas legislativas, así como los excesos o deficiencias de las normas, la constituyen justamente los casos que surgen a partir de los medios de impugnación que se presentan ante los órganos jurisdiccionales, pues es a través de las determinaciones que éstos emiten como se sientan los criterios que habrán de prevalecer en lo subsecuente respecto a temas específicos, y que en consecuencia, impactaran en la participación de la ciudadanía así como en la credibilidad y confianza en las instituciones en la materia y en general, en los actores políticos.

De ahí que, la práctica diaria que se realiza en estos órganos resolutores, constituya un deber y un compromiso para los juzgadores de resolver con una perspectiva proteccionista de derechos fundamentales, en donde se favorezca en la mayor medida y dentro del marco constitucional y legal a los ciudadanos como agentes principales de toda democracia, pues ello se traduce a su vez, en el fortalecimiento de la representación que generan.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.
Consejo Estatal del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua. Acuerdo IEE/CE09/2015, emitido el 7 de diciembre de 2015. Visible en: http://201.131.19.21/attach2/Principal/canales/Adjuntos/CN_15853CC_32882/ANEXO%20098-2015%20ACUERDO%20No%20IEE-CE09-2015%20INDEP.pdf.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convención de Venecia. *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*. Visible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf.
- CÓRDOVA AVELAR, Enrique, *Análisis: Las candidaturas independientes a nivel mundial*. 2012. visible en ADN político: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/08/20/analysis-una-mirada-a-las-candidaturas-independientes>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Castañeda versus México*. Visible en: http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298.
- European Parliament. *Independent candidates in national and European elections*. 2013. Visible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493008/IPOL-AFCO_ET\(2013\)493008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493008/IPOL-AFCO_ET(2013)493008_EN.pdf).
- GONZÁLES OROPEZA, Manuel. *Las candidaturas independientes*. Revista “Este país, tendencias y opiniones”, número 227, marzo de 2010, página 48. Visible en: <http://www.edirsa.com/onlineservices/dbejournals/ejournals/ESTE%20PAIS/num%20227%202010.pdf>
- HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. 2012. *La importancia de las candidaturas independientes*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Visible en http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20JE%2012.pdf.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Acuerdo emitido el 28 de mayo de 2015. Visible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2015-05-28/punto12.pdf>.
- Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas. *Resultados Finales del Cómputo Municipal*. Visible en: http://ietam.org.mx/portal/documentos/Estadística/1998/ayuntamientos_final_1998.pdf.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Visible en: <http://www.iidh.ed.cr/>.
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. *Acuerdo ITE-CG22/2015*. Visible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/ACUERDO-DEL-REGLAMENTO-DE-CANDIDATOS-INDEPENDIENTES.-ITE-CG-22-2015-27-noviembre-2015-2.pdf>.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

SEBASTIÁN BARAJAS, Ángel Miguel. *Nota informativa sobre el caso de la C. María del Rosario Elizondo Salinas, electa presidenta municipal de Santander Jiménez, Tamaulipas, como candidata no registrada en 1998*. Visible en: http://portales.te.gob.mx/candidaturas/sites/default/files/NOTA%20INFORMATIVA%20SOBRE%20CASO%20DE%20CANDIDATA%20NO%20REGISTRADA_0.pdf.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Acciones de inconstitucionalidad*, 67/2012 y sus acumuladas 68/2012; 58/2012, 59/2012 y 60/2012; 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/201. Visibles respectivamente en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi07igy8_RAbUnqlQKHXHFBW8QFgglMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Finconst%2F232inconst_10abr13.doc&usg=AFQjCNGaBcTuahBg11F6STyc1pSKLenFfw; http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/232inconst_10abr13.doc; https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj-sOuzM_RAbWhslQKHYzZBLQQFgggMAE&url=http%3A%2F%2F207.249.17.176%2FTransparencia%2FEpocas%2FPleno%2FDecimaEpoca%2F2012%2FAI%252067-2012-PL-EJEC-VP%2520Parte%25201.pdf&usg=AFQjCNHgiEKi7pobbNIN83Yxw55Ypf94FQ.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de abril de 2015, Visible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5388229&fecha=08/04/2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Decretos de reforma*. Visible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130221_10.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Decretos de reforma*. Visible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/decretos_reformas/2016-12/00130234_3.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Versión estenográfica de la sesión pública de 1o. de octubre de 2014*. Visible en: <http://lintranet.scjn.pjf.gob.mx/Pleno/Paginas/PlenoVersionesTaugigraficas.aspx>.

The ACE project. *Candidaturas independientes*. Visible en: <https://aceproject.org/main/ espanol/pc/pcc02a.htm>.

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente bajo número de expediente JDC-5890/2015*. Visible en: <http://www.triejal.gob.mx/jdc-58902015/>.

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente JDC-5937/2015*. Visible en: <http://www.triejal.gob.mx/jdc-59372015-2/>.

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente JDC-13/2015 y su acumulado JDC-14/2015*. Visible en: http://techihuahua.org.mx/attachments/797_SENTENCIA%20JDC13-14_2015.pdf.

Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente TRIJEZ-JDC-156/2016 y acumulados*. Visible en http://www.tjez.gob.mx/informacion/sentencias/2016/JDC/SENTENCIA_TRIJEZ-JDC-156-2016_Y_ACUMULADOS.pdf.

- Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas. *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano TRIJEZ-JDC-192/2016 y acumulados*. Visible en <https://www.yumpu.com/les/document/view/55707161/sentencia-trije-z-jdc-192-2016-acum-independientes>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Creación Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, Candidaturas Independientes. Tomo 2, páginas 13 y 14.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juicio de Revisión Constitucional Electoral bajo número de expediente SUP-JRC-86/2007*. Visible en: <http://www.trife.gob.mx/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2007/jrc/sup-jrc-0087-2007.htm>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente SUP-JDC-37/2001*. Visible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JDC/SUP-JDC-00037-2001.htm>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente SG-JDC-11253/2015*. Visible en: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-11253-2015.pdf>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente con número de expediente SUP-JDC-1/2016*. Visible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-00001-2016.htm>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, número de expediente SM-JDC-239/2016 y acumulados*. Visible en: <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JDC-0239-2016.pdf>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia 42/2002*, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6*, Año 2003, páginas 50 y 51.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia 21/2015*, de rubro: ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS, consultable en: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=21/2015>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Recurso de reconsideración SUP-REC-192/2015*. Visible en: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0192-2015.pdf>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Recurso de Reconsideración SUP-REC-186/2016*. Visible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0186-2016.pdf.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Tesis XV/2008* de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. MOMENTOS EN LOS QUE ES FACTIBLE ACREDITAR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN YUCATÁN). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 51 y 52.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Tesis XXI/2015*, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRES-

PONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 45, 46 y 47.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Tesis LIII/2015*, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 64 y 65.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Tesis LXVI/2015*, de rubro: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ALCANCES DE LOS DERECHOS DE SUS REPRESENTANTES PARA EJERCER SU FUNCIÓN ANTE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 59 y 60.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Tesis XLI/2016*, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL QUE IMPIDE PARTICIPAR BAJO ESTA MODALIDAD EN LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE CUANDO EXISTA UN VÍNCULO CON ALGÚN PARTIDO POLÍTICO, GARANTIZA SU NATURALEZA, IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 61 y 62.

EL LÍMITE DEMOCRÁTICO DE LAS DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL

Everardo Vargas Jiménez

I. JUSTIFICACIÓN

Como integrante de un organismo jurisdiccional constitucional autónomo de las entidades federativas que integran la nación, mi colaboración en la presente edición se dirigirá a realizar algunas reflexiones sobre la importancia implícita que tiene *per se* la función jurisdiccional como un límite democrático al ejercicio del poder público.

Debo precisar inicialmente que la función judicial se encuentra íntimamente relacionada con el proceso democrático de configuración del estado constitucional actual, el cual rige a la mayoría de las sociedades democráticas contemporáneas, entre ellas, por supuesto la de nuestro país que no es la excepción.

Desde su surgimiento paralelo con el origen del estado moderno, la función judicial, dentro del modelo constitucional de separación de poderes, se encuentra configurada como contenedor y limitador del ejercicio del poder.

En el presente ensayo, el análisis tendrá como punto de partida una concepción histórica del nacimiento del Poder Judicial en el entorno del apareamiento del estado moderno, así como aspectos de su evolución y desarrollo contemporáneo y su influencia que permeó en el modelo constitucional mexicano, para finalmente abordar aspectos específicos de la función jurisdiccional en la materia electoral.

En ese sentido, resulta fundamental exponer la razón que nos lleva a determinar que la función judicial o jurisdiccional, en el estado constitucional actual *per se* es un límite de ejercicio del poder como soporte trascendental en los regímenes democráticos contemporáneos.

Bajo esta visión, la función jurisdiccional, adicionalmente es legitimadora democrática del poder público, ya que limita al orden jurídico el ejercicio del gobierno, como medio de control arbitrario por parte de quienes dirigen a un estado, es decir un contrapeso que se ejerce a través de las personas que realizan la actividad jurisdiccional que deben ser especialistas en la materia jurídica, no solo conocedores del orden normativo sino de los derechos fundamentales.

El desempeño de la función jurisdiccional es complementaria al desempeño de las funciones que ejercen quienes ocupan los cargos públicos de elección

popular (Poder Ejecutivo y Legislativo), ya que para el acceso a estos últimos, los ciudadanos no necesariamente deben ser especialistas en el derecho, sino que privilegia una inclusión plural y representativa de todos los sectores de la sociedad debiendo ser la representación popular en ambos poderes accesible a cualquier persona que cumpla requisitos mínimos que delimitan la ciudadanía.

En ese orden de ideas, se podría desprender que uno de los objetivos primordiales de los integrantes de los órganos judiciales debe ser encontrar un adecuado equilibrio entre la aplicación del orden gubernamental establecido en la normatividad y la preservación de los derechos humanos de todas las personas.

II. SURGIMIENTO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

1. SURGIMIENTO DEL ESTADO MODERNO Y PODER ABSOLUTISTA

No es posible comprender el nacimiento de la actividad jurisdiccional si se desvincula del surgimiento del estado moderno, ambos son pilares de los estados constitucionales democráticos y representativos que rigen en la mayoría de las naciones en la actualidad.

Como es de nuestro conocimiento, desde una perspectiva de la teoría política, el surgimiento del estado moderno se da a partir del siglo XVI.

El estado moderno se origina con el establecimiento de un poder fuerte y central en los reinos en la Europa Occidental, que confluían en una unidad territorial, bajo una bandera y con ejércitos propios, lo que dio origen al primer concepto de nación.

En este estado posterior al medieval, su eje de poder que giraba alrededor de un mando unipersonal, que era ejercido por un ente soberano y absoluto, figura de autoridad suprema recaía en el rey o monarca absoluto de cada unidad territorial.

Así mismo se estableció una interrelación y comunicación entre los reinos, en la búsqueda de formas diversas a la guerra para encontrar solución a los posibles conflictos, dando con ello origen a la diplomacia y a la instauración de representantes para establecer acuerdos entre sí. (Una primera noción de embajadores o cuerpos diplomáticos).

Encuentra relevancia lo anterior como los cimientos de lo que con posterioridad daría origen formalmente al derecho internacional y subsecuentemente al derecho convencional de tanta trascendencia en el presente.

Con todo ello se puede inferir la primera noción de estado moderno, debido a que el ejercicio de poder de ese mando absoluto derivó en una dinámica en la que se originó la conformación de instituciones y leyes uniformes para cada reino, razón por la cual imperó la necesidad de realizar labores administradas, ejercidas por personas a las que se les podría denominar los primeros

funcionarios públicos, todo ello, sin que el rey o monarca absoluto dejara de tener el monopolio en la toma de decisiones.

Consecuentemente bajo el soberano absoluto estaba el control de totalidad la función estatal, en todos sus ámbitos, incluidos la creación, aplicación y ejecución de leyes sometidas al dictado de su voluntad, manteniendo y argumentando como necesario su actuar en aras de un orden y control interno, lo que implicaba un gobierno sin restricciones y por tanto, sin controles democráticos que limitaran su actuación.

Lo anterior encontraba una justificación teórica, y fue Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán*¹ quien argumentaba la necesidad práctica del poder absolutista para lograr el mantenimiento de un orden social, a manera de metáfora exponía que la existencia un pacto o especie de contrato existente de forma implícita entre los hombres,² que daba origen al poder.

El pensamiento de Hobbes tenía como punto de partida la percepción de un estado natural del hombre que aunque por orden natural hace que todos nazcan iguales, en virtud de las carencias de satisfactores adquieren un rol de discordia y competencia debido a la escasez de los mismos, y por esa insuficiencia en su alcance para la totalidad de los individuos, degenera ese estado natural primario de igualdad evolucione a un subsecuente estado natural de guerra.

Una frase utilizada por él, resume su pensamiento al respecto *Homo homini lupus*, cuya traducción es: *el hombre es el lobo del hombre*.

Conforme a tal planteamiento, el hombre conocedor del aspecto salvaje y brutal que llega a adoptar, tiene ese temor hacia los mismos de su especie, un temor del hombre por el mismo hombre, con lo cual Hobbes deduce que el instinto de conservación y la búsqueda del estatus de confort llevaron a los seres humanos al establecimiento de un pacto de mera conveniencia, que da origen al estado.

Ese estado basado en una conveniencia humana, y que es origen del pacto implícito, lo define como *Leviatán*, (en referencia al término bíblico de un demonio), con lo que hace alusión a un monstruo o bestia que debe tener como principal cualidad ser lo demasiado fuerte para ejercer la violencia física sobre quien violente ese pacto, fuerza que en gran medida la obtiene de la que le es cedida por cada individuo que le delega su derecho defensa.

Este ente, poderoso, unipersonal e ilimitado, era indivisible e inalienable y para lograr ese efecto garantizador y perpetuador, debería residir en el monarca, ya no como un sustento divino basado en privilegios, honores y lazos de sangre como en el medievo, sino por simple practicidad.

¹ HOBBS, Thomas, *Leviatán*, Editorial Losada, 2003, 570 pp.

² Debo precisar que la referencia que hago al término *hombres* en la presente exposición es una remisión a la literalidad de los autores de la época, que en sus obras literarias eran carentes de perspectiva de género.

Por ende, en el estado moderno absolutista reflejado en la monarquía post-medieval, existía una función estatal primaria, aunque ausente de un control democrático.

2. PRIMEROS ESBOZOS DE UNA DIVISIÓN DE PODERES COMO CONTROL DEMOCRÁTICO. EL PODER LEGISLATIVO Y LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA

Posteriormente, John Locke, introdujo con su pensamiento³ algunos aspectos de control democrático que a su consideración deberían limitar el estado monárquico absolutista.

Locke a diferencia de Hobbes, consideraba que los seres humanos se relacionan de forma amistosa, basado a que su propia naturaleza atiende a leyes naturales divinas que los llevan a la preservación de los derechos naturales, definiendo como tales a la vida, la libertad y la propiedad.

Coincide con Hobbes que existe un pacto de agrupación humana, pero que es un contrato social como tal, en el cual los seres humanos acuerdan formar una sociedad política organizada, lo que resulta un pequeño bosquejo del concepto moderno de sociedad civil, y que se sustenta para constituir un poder moderador y no absolutista, en el que se debe velar por la preservación de tales derechos naturales (vida, libertad, propiedad).

Señala entonces que ese poder moderado tiene que regular la aplicación de la ley natural, y que además es deber del estado custodiar los derechos de las personas.

Inclusive, asevera Locke de forma extensiva que las personas pueden formar parte de su gobierno, es decir, el derecho inalienable de formar gobierno se originara precisamente de la conjunción de individuos, por lo que bajo esa línea argumentativa entonces también es su derecho formar del mismo.

En otras palabras la legitimación del poder del estado depende del consentimiento de los individuos.

Con lo anterior, establece la concepción del poder resiente en la soberanía popular, por consecuencia se llega a una ilegitimidad del poder monárquico cuando deriva en un ejercicio absolutista.

Es por ello que enuncia que un poder absolutista atenta por su propia esencia en contra de los derechos naturales. (La vida, la libertad, la propiedad).

Para mayor referencia, se cita de forma textual parte de su pensamiento:

Si la usurpación es el ejercicio de un poder al que otra persona tenía derecho, la tiranía es un poder que viola lo que es de derecho; y un poder así nadie puede tenerlo legalmente. Y consiste en hacer uso del poder que se tiene, mas no para el

³ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Traductor Carlos Mellizo, Alianza Editorial, Edición, 2004, 293 pp.

bien de quienes están bajo ese poder; sino para propia ventaja de quien lo ostenta. Así ocurre cuando el que gobierna, por mucho derecho que tenga al cargo, no se guía por la ley, sino por voluntad propia; y sus mandatos y acciones no están dirigidos a la conservación de las propiedades de su pueblo, sino a satisfacer su propia ambición, venganza, avaricia o cualquier otra pasión irregular.⁴

Es de resaltar lo imprescindible de su pensamiento al ponderar la relevancia de ley como regla de delimitación del poder y en consecuencia ello nos aproxima al tema en análisis, ya que el autor aporta de manera referencial el mandato imperativo de la ley como la expresión democrática de la voluntad del pueblo que es plasmada en ella.

Acorde a su percepción dentro de su obra expone de forma basta postulados relativos a la división de poderes, sin embargo aún no distingue al judicial ya que hace referencia al ejecutivo, legislativo y un tercero denominado federativo.

Es de destacar de forma primordial que aun cuando no distingue al Poder Judicial en su concepto de división de poder, si establece principios básicos que son seguidos en la actualidad sobre todo respecto del Poder Ejecutivo y Legislativo, y es en este último en donde hago una especial mención de acuerdo a la notoria preeminencia de sus postulados.

El Poder Legislativo acorde a sus enunciados, encuentra soporte en la aseveración de que los seres humanos no solo tienen la posibilidad de integrar y/o integrarse al poder, sino que pueden delegarlo en otros para su representación.

Y es en la elección de aquellas personas en quien se deposita la representación para efecto de que en su conjunto se constituya un cuerpo legislativo que de origen a las leyes que regirán sobre la generalidad de todas las personas. (Un primer ideario sobre el parlamento y un acercamiento a la definición del Poder Legislativo).

Desde esa perspectiva aportó cimientos básicos de un límite de control democrático respecto del Poder Ejecutivo, ya que lo condiciona en su actuación a la observancia de la ley, la cual debe ser dictada por el órgano distinto (legislativo), integrado por delegados del pueblo que actúan en representación del conjunto de todos los ciudadanos, es decir el poder reside en pueblo y no en el monarca, y la voluntad popular es la que debe dictar la ley, ya no encentrándose razón para seguirse dejando al libre arbitrio de otro soberano distinto al pueblo.

En otras palabras la soberanía popular y la voluntad que dicta el mandato de la ley de origen reside en el conjunto de todos los hombres y el rey o monarca solo debe ser un ejecutor de aquella.

Sin embargo, en la percepción del imaginario de Locke se advierte una interrogante, ¿Quién debe velar por el cumplimiento de las leyes, una vez que ha

⁴ LOCKE, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Capítulo XVIII, De la Tiranía, Traductor Carlos Mellizo, Alianza Editorial, 2004, p. 193.

propuesto un modelo para su creación y que ha definido que al monarca únicamente le corresponde su ejecución?

Respecto al hipotético planteamiento Locke, acorde a tal premisa o considera que ese órgano legislativo no solo le es dable es el dictado de leyes, sino que debe velar por su cumplimiento. Es decir idea la necesidad de una función pero la concentra en el órgano legislativo.

Así entonces, en lo somero de tal disertación evidencia la necesidad de abundar respecto a esa otra función de gobierno, la cual se requiere para contribuir a delimitar el arbitrio de quienes ejerzan el poder, bajo el planteamiento de que no solo se necesita la creación y ejecución de la ley, sino la vigilancia en su cumplimiento, otro aspecto a considerar acorde al modelo propuesto.

El planteamiento de origen que hace evidente la necesidad de abundar en el tema, deriva en que con posterioridad el barón de Montesquieu exponga que esa atribución deba ser encomendada a un órgano diferente de poder,⁵ que además de encuadrar en la división de poderes, la fortalezca, y que ella sea realizada por personas que no solo no pertenezcan a la función ejecutiva, sino que además tampoco sean parte del órgano legislativo que crea las leyes, con la intención de potencializar un diseño de dispersión de poder, dotado de frenos y contrapesos entre sí, como en líneas subsecuentes será referido.

Por ende, podemos distinguir como aspectos trascendentales del pensamiento de Locke, un límite democrático al poder estatal a través de la creación de órgano legislativo (parlamento); el establecimiento de un sistema de democracia electiva y los primeros bosquejos de lo que será formalmente la división de poderes.

En consecuencia, Locke plantea como limitar a ese *Leviatán* absolutista de Hobbes, representado por un rey o monarca autoritario, aportando la necesidad de establecer un cuerpo legislativo, lo que con posterioridad daría origen a lo que se considera la monarquía parlamentaria.

Como podemos observar el parlamentarismo de Locke funge como una delimitación democrática del poder, al incorporar la figura del Poder Legislativo.

Previo a abordar el origen del Poder Judicial o de la actividad jurisdiccional como un límite democrático autónomo a los otros poderes de acuerdo a la concepción clásica de Montesquieu, es preciso hacer mención a Jean-Jacques Rousseau, quien perfeccionó los idearios enunciados por Hobbes y Locke respecto a un pacto o contrato social, precisamente en su obra magna del mismo nombre *El Contrato Social*.⁶

⁵ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de, *El Espíritu de las Leyes*, Editorial Istmo, 2002, pp. 832.

⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, Madrid, España, Editorial Sarpe, 1985, p. 224.

Entre muchos aspectos a destacar, expone que el Estado debe velar por una armónica relación entre libertad individual y libertad general, priorizando la preservación de las libertades humanas y la construcción de instituciones políticas que permitan la coexistencia de ciudadanos en condiciones de libertad e igualdad.

Hago énfasis en lo anterior ya que los idearios de Jean-Jacques Rousseau, sustentan que en el ejercicio de creación de leyes, quienes ostentan la representación popular en el órgano legislativo no solo deben buscar que la finalidad de ley refleje la voluntad popular, sino que además busque la preservación de los derechos y libertades de los seres humanos, como un límite más de control democrático que surja desde el legislativo influenciado además en la línea de conducción del ejecutivo.

Se cita textual parte de su pensamiento:⁷

Puesto que ningún hombre tiene por naturaleza autoridad sobre su semejante, y puesto que la fuerza no constituye derecho alguno, quedan sólo las convenciones como base de toda autoridad legítima sobre los hombres.

...

Renunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre, a los derechos de la humanidad y aun a sus deberes. No hay resarcimiento alguno posible para quien renuncia a todo.

...

Pero, además de la persona pública, tenemos que considerar las personas privadas que la componen, cuya vida y libertad son naturalmente independientes de ella. Se trata, pues, de distinguir debidamente los derechos respectivos de los ciudadanos y del soberano, y los deberes que tienen que cumplir los primeros en calidad de súbditos, del derecho que deben gozar como hombres.

Conviénesse en que todo lo que cada individuo enajena, mediante el pacto social, de poder, bienes y libertad, es solamente la parte cuyo uso es de trascendencia e importancia para la comunidad, mas es preciso convenir también que el soberano es el único juez de esta necesidad.

3. EL PODER JUDICIAL, EN LA DIVISIÓN DE PODERES, VIGILANTE DE LA VOLUNTAD POPULAR EN EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

Ahora me referiré y ampliaré la visión de Montesquieu, encuadrada en su obra primordial *El Espíritu de las Leyes*.⁸

Como se ha sostenido de forma reiterada la propia configuración del Poder Judicial o la actividad jurisdiccional (enunciándola en un sentido más amplio

⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El Contrato Social*, Madrid, España, Editorial Sarpe, 1985, pp. 8, 10 y 28.

⁸ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de, *El Espíritu de las Leyes*, Editorial Istmo, 2002, p. 832.

respecto del ejercicio de impartición de justicia) dentro de la estructura del poder, representa sustancialmente un límite democrático de control y límite de contención las demás decisiones gubernamentales, ya sean políticas, o administrativas.

La función judicial o jurisdiccional podría ejemplificarse como el cauce que contiene que el desempeño del poder se desenvuelva bajo límites legales, de preservación de derechos y por consecuencia democráticos.

Lo anterior con el fin de evitar que en el ejercicio del poder por parte de quienes lo ejercen, se desborden las pasiones y ambiciones humanas derivando en una actuación despótica, interviniendo para las decisiones de gobierno vuelvan a encontrar el cauce por el cual deben transitar que es el respeto a la legalidad y la preservación de derechos.

El barón de Montesquieu, retoma ideas expuestas por Locke, en cuanto a la necesidad de una división y dispersión del poder, dotada de frenos y contrapesos, con atribuciones y funciones específicas.

Bajo esa senda marcada por Locke, redefinió las funciones y finalidades que cada poder debe adoptar, enfocándose en la insistencia de que la separación facultades debe ser acorde a una distribución de diversas personas para combatir las tentaciones que poder central conlleva hasta los límites del autoritarismo.

Al distribuirse y diversificarse el poder en distintas atribuciones y personas provocara que los mismos serán garantes vigilantes de los excesos de los otros, por lo cual se desprende que es un primer filtro de control democrático entre los servidores públicos que se encuentran más cercanos del ejercicio del poder que está delimitado por ellos mismos entre sí en un primer momento.

Ya en una segunda escala se encuentra la vigilancia del pueblo en general, la cual está acotada si la observamos desde la perspectiva lógica de la dificultad de que todos los ciudadanos se enteren en todo momento de todas las acciones que se toman en la esfera gubernamental.

Por tanto, Montesquieu en la redefinición de los poderes y su división, distingue claramente al Poder Judicial y su importancia como órgano de control, y a la vez redundante en lo invaluable del establecimiento de un sistema de frenos y contrapesos entre los diferentes poderes.

El Poder Judicial desde su visión, como garante del cumplimiento de las leyes, conlleva una distinción propia y debe ser ejercido por personas diversas al ejecutivo y legislativo, complementando la visión de Locke de que se debe velar por el cumplimiento del dictado popular del mandato soberano del pueblo, pero proponiendo que sea a través de un órgano distinto al que crea la legislación.

A efecto de ilustrar lo anterior y la importancia de los postulados respecto de la función judicial de acuerdo a la exposición teórica de Montesquieu se cita parte de su obra literaria de referencia:⁹

⁹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de, *El Espíritu de las Leyes*, Editorial Istmo, 2002, pp. 64, 72 y 88.

Por la naturaleza misma de las cosas, hay una especie de contradicción entre el consejo del monarca y sus tribunales. El consejo debe componerse de pocas personas y los tribunales de justicia exigen muchas. La razón es que los consejeros deben tomar los asuntos con algo de pasión, lo que sólo se puede esperar de cuatro o cinco hombres interesados en lo que han de resolver; siendo muchos, no todos los tomarían con igual calor. En los tribunales judiciales sucede lo contrario; conviene ver las cuestiones con serenidad, en cierto modo con indiferencia.

...

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.

...

La multiplicidad de magistrados suaviza algunas veces la tiranía de la magistratura; los nobles que la forman no siempre tienen las mismas intenciones y, como constituyen diversos tribunales, se compensan los rigores.

El poder judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designada de la manera que la ley disponga, las cuales formen un tribunal que dure poco tiempo, el que exija la necesidad. De este modo se consigue que el poder de juzgar, tan terrible entre los hombres, no sea función exclusiva de una clase o de una profesión; al contrario, será un poder, por decirlo así, invisible y nulo. No se tienen jueces constantemente a la vista; podrá temerse a la magistratura, no a los magistrados.

...

Pero si los tribunales no deben ser fijos, los juicios deben serlo; de tal suerte que no sean nunca otra cosa que un texto preciso de la ley. Si fueran nada más que una opinión particular del juez, se viviría en sociedad sin saberse exactamente cuáles son las obligaciones contraídas. Es necesario también que los jueces sean de la condición del acusado, sus iguales, para que no pueda sospechar ninguno que ha caído en manos de personas inclinadas a maltratarle.

En otro orden de ideas, es prudente hacer un espacio para volver a dedicar una reflexión sobre como la influencia de Jean-Jacques Rousseau también impactó en el desarrollo contemporáneo de la actividad jurisdiccional, ya que su influencia se ve reflejada en que el Poder Judicial además de ser el **órgano** que vigila que el ejercicio del gobierno se lleve por el sendero legal, debe preservar en su mayor extensión las libertades humanas de las que hablaba Rousseau, y consecuentemente todos los derechos en la mayor proporción posible, visión que a la posterioridad y en la época contemporánea la interpretación en la protección de derechos más favorables para las personas.

Con las interpretaciones enunciadas es oportuno resaltar la importancia desde su origen de la función judicial, como una garantía social de preservación democrática, ya que su ejercicio en desempeño de sus atribuciones incide de forma directa en la preservación de los del estado de derecho y garante del ejercicio de derechos de todas las personas.

Por lo tanto desde su conceptualización doctrinaria e histórica emergió como un contenedor a fin de evitar que se dispusiera arbitrariamente de los derechos de las personas y se contraviniera la voluntad popular plasmada en la legislación.

III. LA FUNCIÓN JUDICIAL COMO UN LÍMITE DEMOCRÁTICO DENTRO DEL PODER PÚBLICO EN NUESTRA NACIÓN

Ya refiriéndonos a nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 establece como primer postulado y punto de origen de la residencia soberanía nacional en el pueblo, delimitando el ejercicio del poder para beneficio del mismo y bajo esa misma potestad es su derecho inalienable en todo momento decidir su forma de gobierno.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En ese orden secuencial a través del artículo 40 y 41, se expresa la voluntad del pueblo como constituyente permanente respecto a la forma en que ha convenido constituirse y adoptar su forma de gobierno en el estado mexicano.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas,...

Además de referir que es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres unidos en una federación y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, el anterior precepto determina que respecto a los poderes

Legislativos y Ejecutivo, la renovación de los mismos se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Y a partir ahí, en la parte extensiva de ese artículo constitucional se establecen las bases y principios de la función electoral, tanto en su ámbito administrativo como jurisdiccional, así como lo referente a los partidos políticos. Trascendental resulta la anterior porción normativa ya que en ellas se soslayan los principios básicos de la función jurisdiccional electoral, la que se aborda en líneas subsecuentes.

Los poderes de la Unión encuadran con el modelo clásico de la teoría del estado que ha sido referenciado, lo anterior se encuentra plasmado en el artículo 49 la Constitución Federal:

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

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

Solo se establecieron dos excepciones, dotar de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión en situación de urgencia en caso de restricción, o suspensión de derechos y garantías y respecto de facultades extraordinarias para legislar en temas económicos relacionados con comercio exterior, artículos 29 y 131 constitucional respectivamente.

Sin embargo el constituyente permanente estableció una distinción muy precisa para el Poder Judicial respecto del Ejecutivo y Legislativo, y esta radica en su conformación, como ya ha sido relatado, las personas que integren el Poder Judicial o realicen la actividad jurisdiccional están exceptos de ser definidos a través de elecciones.

La función judicial o jurisdiccional a raíz de la imperiosa necesidad de especialización, requiere que las personas que la lleven a cabo sean seleccionadas mediante un procedimiento que privilegie el cumplimiento de los elementos indispensables que los distinga con aptitudes y conocimientos acordes a la impartición de justicia.

Para ejemplificar se cita el artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a los requisitos que deben cumplir los integrantes del más alto tribunal de impartición de justicia de la nación:

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Esto es posible comprenderlo debido a la naturaleza de la función jurisdiccional como último engranaje social de preservación democrática de la sociedad, al ser el último eslabón mediante el cual todas las personas puede tener acceso a la protección de derechos frente al ejercicio del poder público, siendo indispensable que recaiga en especialistas en el derecho.

Su trascendencia incluso tiene como alcance ser el último medio de control legítimo, democrático y pacífico que limita los excesos de poder en las decisiones gubernamentales de cualquier índole, vital en la preservación del orden social en el Estado.

La división de poderes encuentra réplica en las entidades federativas en el Artículo 116 constitucional, en el que adicionalmente se configuran los principios básicos de relación entre los estados y la Federación:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

Conforme al modelo de división de poderes adoptado por nuestro país, el acceso a la justicia es un medio control y preservación democrática, ya que por su conducto se respeta y observa el mandato popular y se potencializa el ejercicio de derechos.

A la vez, permea en los distintos ámbitos y niveles de gobierno, lo que permite que las personas habitantes de una entidad federativa tengan la posibilidad de acudir a la justicia en un ámbito de competencia local como primera posibilidad de obtener justicia.

No obstante, persiste como salvedad la posibilidad de acudir a la protección federal si se considera que la instancia estatal no resolvió el caso concreto conforme a derecho, lo que constituye por sí mismo otro límite de control democrático, en otras palabras la delimitación democrática de la actividad jurisdiccional se extiende un orden jerárquico de preservación de derechos entre la Federación y sus entidades conforme al pacto federal.

Consecuentemente la función judicial o jurisdiccional ejercida por la federación se desenvuelve un límite democrático al ejercicio de poder de las entidades federativas, ante la posibilidad de que pueda resultar excesivo en algunos supuestos.

IV. LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL, EJE PRESERVADOR DE LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Hasta el momento, he abordado aspectos teóricos muy generales de la división de poderes y de cómo el Poder Judicial representa un límite democrático en sí mismo frente al ejercicio del poder estatal que corresponde al ejecutivo y al legislativo.

Igualmente he establecido como el Pacto Federal representa un límite a las decisiones de todos los ámbitos de competencia de las entidades, entre ellas por supuesto las correspondientes las judiciales o jurisdiccionales, por actuar como órgano garante susceptible de revisión de las mismas.

Ahora bien, la función judicial o jurisdiccional en materia electoral en nuestra nación, adquiere una identidad propia, con un diseño constitucional de tribunales especializados en la materia con características muy distintivas.

En cuanto al ámbito federal el artículo 99, nos refiere la especialización en materia electoral del Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Acorde a lo anterior el artículo 105 de la Constitución, refiere los asuntos que son de conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por lo tanto quedan exceptuadas de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aun cuando su contenido verse sobre materia electoral, en específico el precepto en cita hace referencia a las Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, como se ilustra a continuación:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral,...

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...

En cuanto a las entidades federativas, se constituyen autoridades jurisdiccionales electorales como organismos constitucionales autónomos, los cuales son independientes del Poder Judicial de sus respectivos estados. Disposición establecida en el artículo 105 de la Ley General de instituciones y Procedentes Electorales:

Artículo 105.

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

2. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

En ese sentido, en las entidades federativas se hace énfasis en el rol de autonomía de la función jurisdiccional que la misma adquiere, respecto a los poderes correspondientes al estado de la república al que pertenecen. Por lo que se podría decir que en materia electoral como límite democrático, se busca que la función jurisdiccional electoral esta exenta de la intervención e interferencia respecto de los poderes en los estados de la república, excepto en cuanto al otorgamiento de recursos para el desempeño de sus funciones.

Acorde a lo anterior, se pretende consolidar dicha autonomía desde la designación de sus integrantes para que es realizada por uno de los órganos legislativos de la federación, es decir por su cámara alta, el Senado de la República.

Lo anterior se encuentra plasmado en el artículo 116 IV, inciso c), numeral 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 116...

...

a)...

b)...

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

...

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

Así entonces, la designación de los integrantes de los tribunales electorales locales como ya ha sido referido, así como el de la Federación, conllevan una delimitación y una legitimidad democrática, ya que la designación de sus integrantes se realiza por el soberano popular, a través de uno de sus órganos legislativos de representación, como es el Senado de la República.

Por lo que además de la especialización y perfil profesional que debe ser analizado respecto de quienes aspiran ser magistrados electorales, su proceso de designación es público y se encuentra sometidos a tal escrutinio, lo que en la práctica es un medio de control democrático, ya que los ciudadanos pueden intervenir dentro de ese proceso de designación, no solo con la presentación de perfiles, sino aportando elementos y razones a sus representantes legislativos sobre la viabilidad o inviabilidad de los aspirantes.

Hago énfasis que en la designación de magistrados electorales, se presentan límites democráticos.

Ahora bien, para responder a la interrogante que nos ocupa, surge la siguiente cuestión a dilucidar ¿cuál es el límite democrático de las decisiones judiciales en materia electoral?

Las decisiones jurisdiccionales en la materia electoral se encuentran plasmadas de forma material y sustancial en las resoluciones que son emitidas respecto a casos concretos, la decisión judicial no es llevada a cabo bajo el arbitrio propio del juzgador sino que debe responder a ciertos parámetros.

El límite democrático de las decisiones judiciales implica que mediante resoluciones, los tribunales no pueden modificar el derecho normado, es decir su obra judicial no puede ser desarrollada de forma ilimitada, ya que tiene un principio de contención, que es el respeto al marco jurídico de derecho aplicable cuyo apreciación debe atenderse de acuerdo a un enfoque integral y expansivo.

Lo anterior se traduce en el deber de observancia del marco de derecho a que debe sujetarse el juzgador, en su sentido más amplio, esto es, que con la visión contemporánea del derecho, no solo se debe atender al marco de legalidad establecido en la literalidad de la norma, sino también al convencionalismo de los tratados internacionales y primordialmente tratándose de derechos humanos favoreciendo en todo tiempo a la protección más amplia de las personas conforme al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por supuesto las decisiones judiciales pueden ser una fuente a considerar en la creación del derecho positivo, ya sea porque al resolverse casos concretos o al establecer jurisprudencia, hagan evidente carencias normativas, inconsistencias o excesos en las disposiciones jurídicas.

Ahora bien, ante la carencia normativa o laguna en la legislación, el juzgador no puede dejar de emitir la resolución a un caso concreto dentro del ámbito de sus atribuciones y competencia, sino que debe dicar la decisión judicial, respaldando su determinación conforme a otros aspectos complementarios a la legislación.

Acorde a ello, el juzgador no queda facultado para resolver la cuestión planteada conforme al dictado de su propia voluntad, sino que debe basarse en otros criterios como la interpretación o los principios generales del derecho.

Dicho límite democrático se encuentra plasmado en el artículo 14 de la Constitución Federal:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

El anterior mandato constitucional se puede interpretar como aplicable ya que al referir los juicios del orden civil, la redacción del artículo lo expone a manera de excepción del orden criminal, por tanto es aplicable a todas las materias que no sea la materia penal, al así establecerle por exclusión de aquellas que no son del orden punitivo.

Así, ante la falta de disposición específica en la legislación para la resolución de un caso particular se debe atender en principio a la interpretación y a falta de ella a los principios generales del derecho.

En cuanto a la materia electoral, además se delimitan los criterios interpretativos que son los aplicables en materia electoral, siendo el gramatical, sistemático y funcional.

Artículo 5.

1. La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

2. La interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

Lo anterior es replicado en la mayoría de las legislaciones en materia electoral de las entidades federativas, acorde a lo anterior es importante resaltar que no riñe con lo establecido en el artículo 14 constitucional, por lo que además de reiterar que el precepto constitucional de referencia es aplicable a la materia electoral, encuentra complemento en la legislación secundaria.

Atender esta visión interpretativa, no implica un ejercicio invasivo de la competencia del Poder Legislativo cuando no es posible atender a una literal-

dad de la norma, sino que es acorde al marco de derecho constitucional y se sigue preservando la garantía de seguridad jurídica como un límite democrático más, de la actividad jurisdiccional.

De esta manera los tribunales electorales, tanto el de la federación, como los correspondientes de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias deben atender en principio al orden constitucional, ponderar la protección de derechos más amplia para las personas y observar los tratados internacionales, especialmente los que se relacionen con la materia electoral.

Aunado a lo anterior deben regirse conforme a la legislación específica en la materia, ya que las decisiones judiciales en la materia electoral, no solo inciden en el ejercicio de derechos, sino en aspectos procedimentales que no pueden soslayarse, ya que contienen normas que se relacionan con la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y con su observancia se preserva que la voluntad ciudadana quede debidamente plasmada en las urnas en la elección de los cargos públicos de representación popular.

Consecuentemente, la preservación de la voluntad ciudadana reflejada a través del sufragio, es otro límite democrático de las decisiones judiciales en materia electoral.

V. ¿HACIA DÓNDE VAMOS CUANDO HABLAMOS DE LÍMITES DEMOCRÁTICOS DE LAS DECISIONES JUDICIALES EN LA MATERIA ELECTORAL? ¿CUÁLES SON LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LA DOCTRINA INTERNACIONAL?

Al respecto, me referiré brevemente, a un concepto anglosajón para todas las materias de la actividad judicial, incluida por supuesto, la materia electoral.

Este es el denominado “*Judicial Accountability*” cuya traducción es —*Responsabilidad Judicial*—.

Para tal efecto referiré algunos de los postulados que nos expone el Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca Mario Hernández Ramos, mismos que se citan de forma textual:¹⁰

Por tanto, *accountability* es un término que alberga tres dimensiones y contenidos polisémico que entre otras alberga dos dimensiones o contenidos. En primer lugar, significa obligación de responder, de contestar al órgano que corresponda (*answerable to*) proveyendo información.

En segundo lugar, significa que se ha de rendir cuentas (*account to*) de la actividad, es decir, se ha de explicar la actuación realizada.

¹⁰ HERNÁNDEZ RAMOS, Mario, *El cambio de paradigma en el control del Poder Judicial como institución en España. De la Responsabilidad Judicial a la Judicial Accountability*, Dentro de la obra *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El estatuto de los jueces*. Maribel González Pascual (Dir), Juan Solanes Mullor (coord). Valencia, España, Editorial Tirant lo Blanch, 2016, pp. 158 y 160.

En tercer y último lugar, significa la posibilidad de dimitir o dejar el cargo si se considera que se han cometido errores lo suficientemente graves (answerable for, censurable for); al constituir una sanción o una amenaza influye en la actuación correspondiente.

(...)

Es decir, se pretende que el Poder Judicial sea transparente, responsable y eficaz, teniendo como objeto principal de análisis el comportamiento diario de sus órganos como institución y de los miembros que lo integran.

De esta manera, adoptando esta perspectiva ex ante facto, lo que se pretende conseguir es un poder ejemplar, sin sospecha alguna sobre la probidad de su comportamiento en ninguno de sus ámbitos de responsabilidad y actividades.

Las anteriores características en mi opinión, pudieran evidentemente ser consideradas como un límite democrático más a la actividad jurisdiccional.

VI. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión, desde mi perspectiva, el límite democrático de las decisiones judiciales en cualquier materia, incluyendo la electoral, es el respeto que deben tener los juzgadores a la voluntad ciudadana establecida en el marco jurídico constitucional, convencional y legal, fundamentalmente con la visión de otorgar la más amplia protección de derechos de las personas.

Tribunal Electoral del Estado de México

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL

Hugo López Díaz

I. INTRODUCCIÓN

Para cualquier sociedad que diste de ser contemporánea, en la conformación de su régimen jurídico en el que encuentra sustento el diseño de sus instituciones políticas, la concepción de democracia se mantiene como una constante a seguir, esto, en armonía con la dinámica que los propios actores políticos definen en la búsqueda y ejercicio del poder. Esta visión, debe ser entendida como el espacio natural de participación en la toma de decisiones que involucra a los diversos sectores de la sociedad, sin más restricciones que las que resultan propias derivadas de su condición, así como de las configuradas por las propias aristas normativas.

Es por ello que, en función de la progresividad de los derechos fundamentales, actualmente se consolida una tendencia que está incorporando nuevas formas de democracia participativa, de tal suerte que, paulatinamente se vuelve una realidad la inclusión más efectiva de los ciudadanos, en la toma de decisiones trascendentales en la vida pública.

Así, en el marco de un nuevo modelo de control de constitucionalidad y de convencionalidad, derivado del vigente contexto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el espectro de los derechos político-electorales, propios del esquema participativo en el que intervienen diversos actores, no se ha mantenido ajeno a esta nueva vorágine reformista; esto es, paralelamente a la vanguardia del diseño sistémico de representación política, se están generando las condiciones que permiten hacer efectiva su participación, en una base de igualdad y amplia protección en los derechos y prerrogativas que les son propios, sin trato diferenciado alguno.

En este tenor, es de reconocerse que las últimas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, así como con la incorporación de una novedosa reglamentación secundaria, no son la excepción a las tendencias expuestas, ya que por un lado, se mantienen a la vanguardia en función de las nuevas circunstancias de la competencia, es decir, respecto de las nuevas conductas adoptadas por los actores políticos, sean estos entidades de interés público, o bien, ciudadanos en ejercicio pleno de sus

derechos y, por el otro, la configuración de un espectro aún **más amplio que atender**, en cuanto a los medios de impugnación, derivado de la coyuntura en que se ubican ciudadanos y partidos políticos.

Así, el presente ensayo tiene como propósito, evidenciar, desde mi perspectiva, cuáles son los límites a las decisiones judiciales, en específico, las electorales; y que si bien, las mismas se ubican en un contexto político, por la dinámica de quienes en el intervienen, en modo alguno, se encuentran sustentadas en factores que se aparten de las exigencias del asidero jurídico. Aunado a que, mediante la sustanciación de los medios de impugnación de su competencia, los órganos jurisdiccionales deben garantizar que los actos en materia comicial, invariablemente se sujeten al principio de legalidad, así como a los demás principios rectores de la materia electoral a saber, objetividad, imparcialidad, independencia, certeza y máxima publicidad, lo que deberán hacer de forma pronta y expedita, permitiendo que los diversos actos que integran la secuela del proceso electoral, se lleven a cabo, dentro de la etapa electoral correspondiente, en los plazos legales establecidos para tales efectos y conforme a las formalidades esenciales del procedimiento.

II. LA TRANSICIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN EL CONTEXTO DE LA COMPETENCIA POR EL PODER

Para el caso del sistema político-jurídico en México, en principio resulta pertinente reconocer que, el acceso al ejercicio del poder ha resultado ser un régimen monopolizado por los partidos políticos, sin que al respecto, se deje de enfatizar sobre la efímera intención de ciudadanos que pretenden alcanzarlo, sin contar necesariamente con el respaldo de estos, al ser precisamente quienes se han encargado de otorgar efímera viabilidad o bien, restricciones, que permitan hacer de dicho modelo, una autentica forma incluyente de la persuasión, al momento de elegir a quienes habrán de ser sus representantes a los diversos cargos de elección popular.

Esta premisa progresista de reconocimiento de derechos político-electorales, no podría entenderse, sin considerar que durante la última década, las reformas electorales en México, han acontecido para atemperar aquellos aspectos propios de la competencia en la conformación de los órganos de representación popular, ya que más allá de generar condiciones de inequidad, han hecho lo conducente en la construcción de instituciones y en la definición de reglas que permitan cumplir a cabalidad con los postulados de un estado democrático.

Atento a lo anterior, es de reconocer que el legislador, al momento de definir las nuevas tendencias reformistas, asume esa visión proteccionista de los derechos humanos en que se circunscribe la actuación de los ciudadanos, así como las prerrogativas de los partidos políticos y atribuciones propias de autoridades electorales, sean estas, administrativas o jurisdiccionales, sin apartarse

de los principios reconocidos en nuestra carta magna, como ejes rectores de la función electoral.

Es de destacarse que, en la definición de esas calidades, no se posee un carácter absoluto, puesto que pueden estar sujetas a ciertas y determinadas restricciones, siempre que no afecten su contenido esencial, no sean irracionales, desproporcionadas o arbitrarias, consideraciones que deben ser acordes con el parámetro convencional de los artículos 23, párrafo 2, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ahora bien, las reformas electorales en nuestro país, han hecho lo conducente en la definición de instituciones y en la configuración de un marco jurídico que haga cumplir a cabalidad con los postulados de un estado democrático. Lo anterior se sostiene, ya que desde el propio diseño legislativo, y ante la variedad de posiciones, se ha permitido contar con una base normativa, suficientemente adaptable y perfectible a la coyuntura en que se acontecen los procesos comiciales, de ahí que, ésta, se encuentra dirigida para sostener la dinámica adoptada por los actores en las múltiples facetas en que se interrelacionan, y que, indefectiblemente se incrustan en el contexto de la función jurisdiccional en materia electoral, dada su propia naturaleza.¹

Sin embargo, la generación de condiciones para que los ciudadanos cuenten con los elementos necesarios, que permitan hacer efectiva su participación en la vida política del país, en modo alguno, se ha traducido, a partir de la actual configuración de las instituciones encargadas de la transición de elecciones en la conformación de órganos de representación política, desde la vertiente de la dinámica reformativa, en verdaderos beneficios y, consecuentemente guarden un impacto en los diversos ámbitos de la vida pública.

Al respecto, debe precisarse que el sistema electoral mexicano, al caracterizarse por esa constante celebración de elecciones, sean estas del ámbito federal o local, aunado a la multiplicidad de instancias involucradas en su organización y régimen sancionatorio, en su implementación, se ha generado más divergencias y falta de unificación de criterios, que mecanismos que permitan la suficiente coherencia entre las instancias involucradas, además del tránsito que se debe atender en cuanto a la secuencia procesal de aquellos casos donde, mayoritariamente suelen sujetarse a la jurisdicción electoral, local e instancia superior.

La dinámica que en los últimos 30 años ha tenido el Derecho Electoral en nuestro país, ha evolucionado en función de factores coyunturales, más que de funcionalidad y operación en la implementación de auténticos y eficaces procesos electorales, transitando para ello de un matiz endeble, a un conjunto de normas sistemáticas y coercitivas. (Chávez 2008,111).²

¹ El Decreto mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

² CHÁVEZ, Claudio, “La transición del derecho electoral en el Estado de México. La Reforma Electoral 2008”, *Sufragio*, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, 2009.

En efecto, resulta ser una realidad indiscutible, a partir de dicha visión, que en el espectro social, la desconfianza y hasta el poco interés por parte de los ciudadanos, en cuanto a la participación efectiva en el ejercicio del sufragio, se muestra con insistencia, y que en modo alguno, es procesado, ante esa falta de persuasión de los actores políticos involucrados en la búsqueda y ejercicio del poder. Ante la inacción de directrices, a partir de las cuales, se articule, desde las vertientes administrativa y jurisdiccional, y se permita la homogenización de los procesos electorales, invariablemente reflejara un impacto en aquellos aspectos históricamente poco debatidos; como lo son, el económico, rendición de cuentas y revocación de mandato, etc., necesarios para mitigar esa resistencia de los ciudadanos en hacerse participativos de la vida política del país.

En este sentido, la funcionalidad orgánica del nuevo marco legal en la materia, sin precedente alguno, enmarca las diferentes conductas de ciudadanos, en sus diversas modalidades de participación, así como de los partidos políticos y autoridades electorales; aunado a que, sin el menoscabo del régimen federal al que en un primer momento se encuentra dirigido, se desprende una base jurídica que permite atender las diversas etapas que comprende el proceso comicial, en lo relativo a las elecciones de Gobernador, Diputados Locales e integrantes de los Ayuntamientos, en cada una de las entidades federativas.³

Atento a lo anterior, resultan ser diversas las aristas en que descansa el vigente esquema normativo, lo que se traduce, en la atención de las nuevas concepciones en el ejercicio del poder, aunado a los mecanismos que, sin duda, propiciarán una participación más efectiva y directa de los ciudadanos.

En esta secuencia narrativa, en principio, resulta pertinente enfatizar que desde su creación, al entonces Instituto Federal Electoral, se le dotó de los instrumentos y facultades para afrontar la organización y desarrollo de las elecciones, bajo el tamiz de actuar en condiciones y dinámicas diferentes a las actuales, pero que además, paralelamente fue construyendo y generando confianza en los ciudadanos como un auténtico baluarte, y con la suficiente legitimidad en la conformación de los órganos de representación política.

Ahora bien, en la transición hacia el novedoso Instituto Nacional Electoral, más allá del simple cambio en el formato, su funcionalidad orgánica se mantiene intacta, por lo tanto, con la implementación de nuevas reglas, se seguirá acentuando el fortalecimiento paulatino y continuo del régimen electoral mexicano, tal y como ha imperado desde hace más de dos décadas.

Es de reconocer que con las nuevas facultades que se le otorgan al órgano administrativo electoral nacional, ahora puede asumir y delegar funciones a los organismos públicos locales electorales, por cuanto a la organización de las elecciones locales se refiere, estableciendo para ello los parámetros de temporalidad, así como las circunstancias a partir de las cuales se puede configurar dicha hipótesis.

³ Mediante Decreto del 23 de mayo de 2014, entre otras reformas, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, entre otras, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual forma, es de reconocer que, a partir de la incorporación al sistema jurídico de una ley específica que atienda a los partidos políticos, se viene a consolidar un régimen que permite tener definidos los criterios en cuanto a su participación, así como su correlación con otros entes en la vida política. De igual forma, se definen desde los requisitos de su creación e incorporación al sistema, pasando por los derechos adquiridos de militantes y simpatizantes, hasta la conformación de sus órganos de dirección, donde, invariablemente, toda su actuación debe ser acorde con sus documentos internos.⁴

Por otra parte, en cuanto a su participación en coaliciones, ahora se deberá atender a las particularidades y fines de dicha figura, esto es, a partir de los porcentajes de votación adquiridos por cada una de las fuerzas que la integran, su representatividad en los órganos de elección popular, se deberá reflejar de manera proporcional. De igual importancia resulta el tema de la elección de sus órganos de dirección, la cual, ahora podrá ser asumida, a petición del partido político, por el Instituto Nacional Electoral.

Así, en un régimen constitucional de libertades, como el que adopta nuestro país, el modelo electoral comienza a procurar que en la hipótesis planteada, aun cuando una primera aproximación haría ver el ejercicio como una intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos, lo cierto es, que su actuar se acota exclusivamente a las premisas de organización, desarrollo y vigilancia del proceso, sin ir más allá en la definición de candidaturas, plataformas ideológicas y controversias jurisdiccionales.

De esta manera, en la configuración del nuevo marco jurídico en materia electoral, no se dejó de lado, el contenido esencial de los derechos fundamentales, pero además, que en el ejercicio de las funciones de cada uno de los entes involucrados, éstos se armonicen con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, propios de la función electoral.

Lo anterior, sin menoscabo de la observancia permanente de los criterios adoptados por las autoridades jurisdiccionales, las cuales, atendiendo a sus competencias y facultades, se han encargado de matizar aquellas aristas que al momento de su implementación operativa, resultan ser el complemento perfecto de una norma objetiva, de ahí, que en el ciclo que cumple el proceso de reformas comiciales, se ha llegado a la conformación de un sistema integral y coherente estatal racional, para permitir en su momento al operador jurídico, atemperar en función de sus atribuciones, aquellos aspectos de los cuales por su propia esencia, requieran de su interpretación.

No resulta óbice a lo anterior, el reconocimiento a manera de premisa inquestionable, derivado de la reforma constitucional de 2012, en lo concerniente al derecho de los ciudadanos a participar en forma individual, para ocupar un

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* publicado el 23 de mayo de 2014. Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos.

cargo de elección popular de manera directa, sin tener que pasar los filtros y los procesos de selección internos establecidos por los partidos políticos en la designación de sus candidatos, ello, a través de la implementación de la figura de candidaturas independientes.⁵

Además, la posibilidad de presentar una candidatura independiente, significa que el ciudadano, que compite de manera autónoma por un cargo electivo, por sí mismo o con el apoyo de un grupo de ciudadanos, participa en las distintas fases del proceso electoral. Atendiendo a dicho parámetro normativo, ahora se consolida de manera eficaz la participación política de los ciudadanos como representantes populares, en la modalidad de las candidaturas independientes en todo el territorio de la nación y en las diferentes demarcaciones electorales, sin detentarse la exclusividad por los partidos políticos, hipótesis correlacionada con el nuevo texto constitucional del artículo 116, fracción IV, inciso e).⁶

En otro orden de ideas, ante una nueva realidad, donde la vigente legislación busca generar las condiciones de igualdad y equidad entre los diversos actores en la vida político-electoral, consolidándose así el sistema electoral y propiamente el de partidos políticos, en consecuencia, su primera inflexión, se ubica en su transición durante los procesos electorales. Al respecto, atendiendo al criterio adoptado por el máximo órgano jurisdiccional en la materia, debe ser entendido, como la sistematización de actos y hechos que se caracterizan por contribuir, en su conjunto, al fin común del mismo, así aquellos, no se llevan a cabo ni ocurren de manera aislada, tampoco son únicos ni totalmente independientes entre sí, por el contrario, éstos constituyen una etapa o parte del procedimiento electoral, cuyo objeto es coadyuvar a la realización efectiva de dicho procedimiento, luego entonces, la función de las autoridades jurisdiccionales se convierte en el espacio, donde la visión del operador jurídico resulta determinante para dirimir los conflictos que le son planteados.⁷

Siendo por las anteriores precisiones que, en nuestro régimen político, que invariablemente reconoce a su vertiente electoral de manera óptima y eficaz, en función primordial de la tradicional configuración obtenida de los procesos legislativos de modificación, y en el que convergen, entre otros, partidos políticos y ciudadanos, tradicionalmente su dinámica está direccionada en la viabilidad de converger a una coyuntura en función de los estándares y postulados democráticos. Por tanto, el sistema de partidos evolucionó de forma natural, entre los parámetros de convivencia y competencia mutua.

⁵ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012.

⁶ Mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2013, se reformó el inciso e) de la fracción IV del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Criterio adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Reconsideración SUP-REC-16/2014.

III. LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO Y SUS LÍMITES EN LA COYUNTURA DE LOS ACTORES POLÍTICOS

El nuevo esquema de competencia ciudadana, desde su vertiente conceptual que definen las aristas normativas, viene a representar una opción con posibilidad real para encauzarse en la designación de los representantes populares, esto, si se considera que las mismas, atienden ya, a las diversas hipótesis de conducta asumidas por los actores involucrados, de hi que, para diversos segmentos de la sociedad, el vigente modelo en la búsqueda por el poder, como ya se dijo, este mostrando una mayor apertura a las diversas expresiones, a partir de sus matices otorgados, por un lado, a través de su función operativa que realiza la autoridad administrativa electoral, y por el otro, al diseccionarse por los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, aquellas aristas que en su implementación estén representando indefiniciones en cuanto a su funcionalidad.

Durante los últimos años se ha presentado la tendencia de la ciudadanización y especialización en la integración de los entes encargados de organizar las elecciones en los ámbitos federal y local, así como la manera en que se han venido ampliando sus funciones. La búsqueda de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral, ha influido en la integración y competencia de las instancias responsables de organizar las elecciones federales y locales, hasta el grado de suprimir toda participación del gobierno y de los partidos políticos en la toma de decisiones relativas a la organización de las elecciones, haciendo de estos instrumentos, órganos altamente capacitados en la técnica relativa a la administración de los procesos electorales.

Esta conclusión se corrobora por lo dispuesto en los artículos 41, fracción III, y 116, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que esencialmente determinan respectivamente, la existencia de organismos públicos autónomos (Instituto Nacional Electoral y Organismos Públicos Locales Electorales) independientes en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño, dotado de una estructura integrada por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia; a estos organismos públicos se les asigna la función estatal de organizar las elecciones federales o locales, conforme con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; y que los cuerpos legislativos de los Estados deben establecer en las constituciones y legislaciones de las propias entidades, ciertos principios y directrices en materia electoral.

Por su parte, el artículo 116 constitucional, en sus incisos *b)* y *c)* de la fracción IV, enmarcan como principios rectores del ejercicio de la función electoral y de la actuación de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, los de imparcialidad e independencia, entre otros.

Siendo precisamente a partir de la instauración de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que los órganos jurisdiccionales locales especializados en la materia, únicamente enmarcan sus atribuciones para conocer de aquellas controversias que se ubiquen en los extremos que exigen las premisas normativas, a partir de los parámetros y criterios establecidos por el asidero jurídico, pero además, desde una irrestricta observancia de los postulados a que aluden los principios que enmarcan la función electoral.

Tales aristas implican una garantía de corte constitucional e implementación legal, en todo momento, en favor de la sociedad, y que se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia emitir sus decisiones o proceder con plena rectitud; es decir, se enfatiza sobre la ausencia de designio anticipado o de prevención de favor o en contra de personas o situaciones, y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso; además, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de sus superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural; y tal garantía se ve reforzada por el hecho de que, en tratándose de autoridades electorales locales, sus actuaciones están sujetas en última instancia a revisión por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo que establece la fracción VI del artículo 99 de la propia constitución federal.

De esta manera, pretender que la existencia de estándares ajenos a esa función jurisdiccional, sirvan como talantes en su ejercicio, implicaría dejar de observar el diseño de las instituciones impartidoras de justicia en materia electoral, por tanto, es a través de la presente exposición, que se evidencia la transición objetiva, de la actividad político-electoral, desde una visión progresista de derechos, respecto de los actores políticos involucrados en la búsqueda y ejercicio del poder.

Se reitera, el eje articulador de la reforma constitucional mexicana en materia electoral, diseñada desde la carta magna y matizada en su correspondiente legislación secundaria, no dejó de lado, la exigencia de la sociedad civil para reconocer una participación más incisiva de los ciudadanos en la vida pública, configurando para ello, las bases para transitar de una democracia representativa hacia una más participativa, y no sólo se agote al momento de la emisión de su voto, cada vez que se convoque a una elección.

En efecto, la toma de decisiones ha adoptado una nueva visión, donde el ejercicio del poder, ya no es concebido desde una posición vertical, por el contrario, ubicados desde segmentos paralelos a los representantes populares, los ciudadanos hoy en día inciden de manera directa y básica en la construcción de las instituciones que otorgan funcionamiento al régimen democrático de la sociedad.

Aun cuando en México, de manera periódica se celebran elecciones en los diferentes ámbitos, en principio, una constante que por sí misma adquiere espe-

cial relevancia, se hace consistir en el trabajo del Instituto Nacional Electoral que se muestra permanente, en función de la naturaleza y el seguimiento que se debe tener en cada una de las actividades que comprenden, y ahora determinante, a partir de las nuevas atribuciones de asunción o atracción en los trabajos relativos a las elecciones de las entidades federativas.

Por su parte, la función de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral, también es permanente y trascendental, toda vez, que la dinámica impuesta por los ciudadanos, partidos políticos y autoridades electorales administrativas, incide en cualquier momento y de manera coyuntural en cualquiera de los ámbitos de gobierno. En esa tendencia se debe centrar el enfoque del juzgador, partiendo de que la interpretación en materia electoral debe estar orientada a los hechos, tomando en consideración las circunstancias de índole social y jurídica, ya que ante la exigencia de respetar los intereses legítimos de ciudadanos e institutos políticos, su función en todo momento debe estar apegada a los principios que rigen la materia electoral, así como en la ponderación de los principios y valores que se deben de reconocer y asumir al momento de emitir una resolución, esto en concordancia del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las aristas derivadas del asidero convencional.

En este tenor, en la labor de la función jurisdiccional en materia electoral, se debe actuar, sin menoscabo y dilación alguna, conforme a las normas adoptadas, por derivación de la voluntad popular, a través de los instrumentos legislativos constitucionalmente previstos, partiendo de la premisa de que la jerarquía normativa descansa prioritariamente en la carta magna, y en función de las circunstancias, en los tratados internacionales, y que a través de las leyes secundarias y disposiciones reglamentarias se acentuará su implementación, atendiendo en todo momento a la naturaleza de cada uno de los actores políticos involucrados en la competencia por el poder en la conformación de los órganos de representación popular.

En suma, la vida política de una sociedad, en parte se determina por la vigencia de su marco jurídico, que no se mantiene estático por su propia naturaleza, y sustancialmente en función de la dinámica circunscrita por sus actores. Por tanto, el tratamiento de la materia electoral, desde su concepción administrativa hasta la jurisdiccional debe ser abierta, sin excluirse de la legalidad, pues esto le permitirá ejercer su función en una sociedad que se mantiene en constante evolución, en la que día a día surgen nuevas necesidades que deben ser consideradas por la normatividad electoral, y en las que no serviría de nada utilizar normas que aunque prevalezcan en la ley electoral, de alguna manera pierden positividad por no adecuarse a la realidad social.

Finalmente, los ejes fundamentales que debe atender el juzgador, encuentran sustento en un sistema democrático-transparente, conformado no solo por normas jurídicas, sino además, por convicciones y valores que responden a

cánones de transparencia y de neutralidad, regidos por principios que dan confianza y seguridad a los ciudadanos, en el sentido de que su voto, se considera el máximo bien jurídico tutelado, y consecuentemente se permita, en la medida posible, acrecentar los valores indicativos que, respecto de otros estadios de la convivencia pública, se muestran endebles y hasta en desencanto social.

Así, en modo alguno puede demeritarse que en esa convivencia entre autoridades administrativas electorales y entes involucrados en la búsqueda y ejercicio del poder, indefectiblemente debe transitar, en un primer momento, si bien acorde al marco jurídico electoral, lo cierto es que, además, por las directrices que enmarcan una convivencia racional y efectiva durante las diversas fases que comprende el proceso electoral, de no ser así, en un siguiente ámbito, invariablemente se hará evidente una carga adicional para la sociedad que, quizá aún innecesaria, se estará dirimiendo en los escenarios de las autoridades jurisdiccionales, bien federales o de las entidades federativas.

Es por ello, que tanto los legisladores, como los juzgadores, deben avanzar en forma conjunta, esto es así, en atención a que la funcionalidad de la administración de justicia, consiste precisamente en el hecho de que la aplicación del derecho pueda ser internamente consistente y a la vez fundamentarse externamente, para garantizar la seguridad jurídica, la rectitud o corrección normativa, logrando con ello la plena legitimidad de las autoridades electorales, pues ésta depende de dos presupuestos básicos: la ejemplar organización de los comicios, y la eficacia de sus resoluciones jurisdiccionales, pues a través de la claridad de sus procedimientos, se llegarán a mayores campos de justicia electoral.

IV. LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES JUDICIALES: TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y DEBIDO PROCESO

Las sociedades contemporáneas, atendiendo a sus propias circunstancias, se encuentran obligadas a superar la añeja desigualdad que existe entre sus miembros, iguales en derechos, pero, en la realidad, con diferencias abismales en las oportunidades y condiciones para ejercer y disfrutar de ellos. La búsqueda de esas condiciones que permitan atemperar una convivencia más armónica, necesariamente tiene que obedecer a esa configuración de libertades, a partir de la cual, cada miembro de la sociedad respeta a los demás y desempeña un papel que le permite aprovechar su potencial al máximo.

Para hablar de límites, primero tenemos que iniciar por su definición; en este contexto, un **límite** suele indicar un punto que no debe o no puede sobrepasarse; si así son las cosas, los límites democráticos a las decisiones judiciales, son aquellos márgenes de acción dentro de los cuales un órgano jurisdiccional, ya sea el federal o local, puede actuar.

Así las cosas, desde mi perspectiva, los límites democráticos están contenidos en la propia Constitución, específicamente en los artículos 14, 16 y 17,

que en forma general establecen los principios de legalidad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, que son los márgenes dentro de los cuales las autoridades jurisdiccionales pueden y deben actuar cuando emiten un acto que puede privar de un derecho, en el caso de la materia, un derecho político-electoral.

Esto es, en el artículo 14, párrafo segundo de la Carta Magna se establece el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho fundamental de audiencia, al disponer que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Destacando primordialmente que,

[...] este mandamiento superior, cuya esencia se traduce en una garantía de seguridad jurídica para los gobernados, impone la ineludible obligación a cargo de las autoridades para que, de manera previa al dictado de un acto de privación, cumplan con una serie de formalidades esenciales, necesarias para oír en defensa a los afectados. Dichas formalidades y su observancia, a las que se unen, además, las relativas a la garantía de legalidad contenida en el texto del primer párrafo del artículo 16 constitucional, se constituyen como elementos fundamentales útiles para demostrar a los afectados por un acto de autoridad, que la resolución que los agravia no se dicta de un modo arbitrario y anárquico sino, por el contrario, en estricta observancia del marco jurídico que la rige

esto según lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia con el rubro: “FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.”

Así, con arreglo en tales imperativos, todo procedimiento o juicio ha de estar supeditado a que en su desarrollo se observen, ineludiblemente, distintas etapas que configuran el derecho fundamental de audiencia en favor de los gobernados, a saber, que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, así como de la cuestión que habrá de ser objeto de debate y de las consecuencias que se producirán con el resultado de dicho trámite; que se le otorgue la posibilidad de presentar sus defensas a través de la organización de un sistema de comprobación tal, que quien sostenga una cosa tenga oportunidad de demostrarla, y quien estime lo contrario, cuente a su vez con el derecho de acreditar sus excepciones; que cuando se agote dicha etapa probatoria se le dé oportunidad de formular las alegaciones correspondientes y, finalmente, que el procedimiento iniciado concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas, fijando con claridad el tiempo y forma de ser cumplidas, ello en términos de la jurisprudencia cuyo título indica: AUDIENCIA. CÓMO SE INTEGRA ESTA GARANTÍA.

Sobre el particular, ha sido precisamente la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, quien ha reconocido que la autoridad respeta dicha garantía, si concurren los siguientes elementos:

1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad; 2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno; 3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y 4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses,

como lo señala la jurisprudencia 2/2002, cuyo rubro es: “AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”.

La posición que se viene sosteniendo, es acorde con el principio constitucional enunciado, de donde deriva la obligación de los tribunales, incluidos los electorales, de sujetarse invariablemente al principio de legalidad.

Hasta aquí, es importante hacer la diferencia que el principio de legalidad se traduce en el hecho de que en el actuar del órgano formal o materialmente jurisdiccional, ha de respetar a las partes de la contienda judicial, conforme al procedimiento previamente establecido; es decir, conforme a las normas que rigen el procedimiento en cada una de las legislaciones de las entidades federativas y la federación; esto es, en los códigos adjetivos se establecen los límites de actuación de un órgano jurisdiccional: qué puede o no hacer y hasta dónde lo puede hacer.

Quiero hacer notar esta diferencia, porque a partir de la reforma en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, en la que se establece el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.

Sin embargo, en mi consideración la ampliación de derechos y la aplicación del principio *pro homine*, está enfocada en su mayoría a la maximización de derechos sustantivos, no adjetivos.

Esto es, los derechos sustantivos son aquellos que podemos equiparar a los derechos subjetivos, aquellos que una ley nos otorga y que estando en el supuesto hipotético, podemos usar, gozar o disfrutar, estos son los derechos que en mi consideración deben ser maximizados y aplicados en favor de las personas: la libertad, la propiedad, el derecho a votar a ser votado, a ocupar un cargo de elección popular; y la maximización de estos derechos se realiza en la interpretación de las normas y al emitir la resolución correspondiente.

En este sentido, el derecho progresista de los derechos humanos en materia adjetiva, en mi consideración, se reduce a que todo acto de autoridad tenga la oportunidad de ser combatido; es decir, se establezca un procedimiento previo a través del cual se pueda discutir su legalidad o constitucionalidad, de tal forma que si no existe dicho medio de defensa, debe establecerse y que en el desahogo del mismo, no se establezcan formalismos excesivos.

Así, si realizamos una interpretación conforme de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la tutela judicial efectiva comprende los extremos referentes a que el derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional, es un derecho público subjetivo incorporado en la esfera jurídica de todo gobernado.

Siendo precisamente sobre dicha prerrogativa, que los interesados deben tener la posibilidad de acceder a los juicios y medios de impugnación regulados en la normativa atinente, los que se deben tramitar y resolver dentro de los plazos que la misma establezca, siendo que los órganos con funciones jurisdiccionales establecidos para conocerlos y resolverlos deben ser independientes e imparciales al conocer la pretensión del actor y las defensas del demandado.

En esta tendencia, en modo alguno es posible dejar de observar el postulado que impone el garantizar a los justiciables el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver la cuestión concreta reclamada, sin más condición que las formalidades necesarias reguladas expresamente en la ley conducente a cada procedimiento, las que deben ser razonables y proporcionadas al caso específico, para lograr su trámite y resolución oportuna; debiéndose implementar para ese efecto los mecanismos necesarios y eficientes para desarrollar la posibilidad que el recurso establecido permita materializar la señalada prerrogativa de defensa.

Por esta razón, es que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios en los cuales ha ordenado la implementación de procedimientos expeditos, en los que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, tal es el caso de la jurisprudencia 14/2014, que señala MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO.

Tal jurisprudencia, derivó de una contradicción de criterios entre la Sala Regional Monterrey y la Sala Regional Toluca; ello porque la primera sostenía que como la legislación local no contemplaba un medio de defensa local a través del cual los ciudadanos pudieran controvertir los actos de autoridad, dicho acto debería ser considerado firme y definitivo, por lo que consideró que debía asumir jurisdicción y competencia; en sentido contrario, la Sala Regional Toluca, sostuvo que el hecho de que la legislación local no contemplara un medio de defensa en favor de los ciudadanos, no era obstáculo para que el Tribunal

local implementara un procedimiento expedito a través del cual, a efecto de garantizar el pacto federal, el enjuiciante tuviera un medio de defensa más.

La Sala Superior se inclinó por este último criterio y señaló que si en la Constitución o en las leyes se establecen derechos pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos constitucionales e instrumentos internacionales en la materia suscritos por el Estado mexicano, toda vez que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con dichos ordenamientos, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que conlleva el deber de adecuar las normas y prácticas internas a efecto de garantizar tales derechos.

Por tanto, la Sala Superior indicó que, en aquéllos casos donde en la normativa electoral local no se prevea una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, la autoridad electoral estatal o de la Ciudad de México, competente, deberá implementar un medio sencillo y acorde al caso, en el que se observen las **formalidades esenciales** del debido proceso, a fin de abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto; en su defecto, si el caso fuera planteado ante alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ésta deberá ordenar su reencauzamiento a la instancia jurisdiccional local que corresponda, a efecto de que proceda en los términos indicados.

Lo anterior, porque el **procedimiento** tiene básicamente carácter instrumental y dicha insuficiencia adjetiva no podría constituir un obstáculo de tal entidad que privara a los gobernados de la posibilidad de defender sus derechos a través de la garantía de acceso a la justicia efectiva, aunado a que dicha postura es acorde con una interpretación que favorece la protección más amplia a las personas y privilegia la garantía del citado derecho fundamental conforme a los principios pro persona y pro actione.

V. CONCLUSIONES

A pesar de los veinte años, en los que la democracia ha cobrado mayor importancia y siendo una palabra tan desgastada resulta en mi concepto cada vez que se invoca muy fresca, ya que al invocarla da lugar a puntos de vista diferentes que nos permite el análisis de temas importantes en esta materia para adecuarla de manera legal, tal es el caso ahora, de las campañas políticas de los protagonistas por medio de las redes sociales, mismas que no están reguladas por la ley electoral.

Es sorprendente que para la tutela del voto ciudadano para ascender a un cargo de elección popular, en estos momentos, existen innumerables mecanismos legales que establecen las reglas de los protagonistas y actores políticos; sin embargo, es necesario para la consolidación de la democracia, por su transpa-

rencia y tutela electiva, como lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional al artículo 1o. (6 de Junio de 2011) ha significado en nuestro país un nuevo paradigma, que obliga a todas las autoridades del país a adoptar la protección más amplia para las personas, ante lo cual, la interpretación que se realice de las figuras integrantes de nuestro sistema jurídico deberá ser conforme al principio pro persona que constituye dicho paradigma.

Así, cuando se susciten conflictos respecto a cómo interpretar un derecho humano en específico, los paradores jurídicos deberán atender, en cumplimiento al principio pro persona, a las interpretaciones que resulten más amplias y menos restrictivas para los derechos de las personas.

El Estado mexicano preocupado por mantenerse a la vanguardia en la vigencia de las vertientes que identifican a un sistema democrático, ha suscrito los principales instrumentos internacionales que abrigan los derechos fundamentales, mismos que han dado pauta para la elaboración de las políticas nacionales que aspiran a mantener como una constante la igualdad entre quienes lo integramos. De ahí que, la conformación de un marco jurídico desde la perspectiva constitucional no ha sido suficiente, esto es así, ya que, las instituciones han tenido que establecer criterios a la par de la nueva concepción en el tratamiento de sus prerrogativas otorgadas, lo que deberá traducirse, indiscutiblemente en una efectiva protección de los derechos de los justiciables.

Esto, a efecto de generar, desde la coyuntura político-electoral, las condiciones para que de manera efectiva, además de consolidar el diseño de instituciones administrativas y jurisdiccionales, encargadas de la secuencia de elecciones en sus diversos ámbitos, la postura suficiente que permita ver traducidos los beneficios, y que invariablemente sean adoptados por los sectores de la sociedad, como la forma más óptima de atender la función gubernamental, propio de un auténtico estado de derecho. Y aún, ante la presencia de violaciones en sus diversas vertientes, adoptar las medidas necesarias que permitan su oportuna reparación, y así, restaurar el orden constitucional, bien mediante la emisión de un nuevo acto o resolución, o incluso, mediante un deber impuesto a las autoridades de abstenerse de realizar algo.

Por lo mismo, la actividad que hoy en día ha enmarcado la función jurisdiccional, a la par de la emisión de criterios jurisprudenciales, invariablemente a lo largo de dos décadas, ha permitido sostener un modelo funcional y pragmático de la justicia electoral. Centrándose así, desde la tendencia que involucra las cuestiones políticas, sus ajustes jurídicos necesarios; tendencia racional para la legitimación de la renovación de los poderes, lo cual, evidentemente conduce a que sus criterios se traduzcan en referentes obligados de la actuación de las autoridades, incluidas las legislativas, como el motor del progreso y evolución, en un primer momento, de la doctrina del derecho electoral, posteriormente, el sistema jurídico electoral nacional.

En el contexto político contemporáneo, la experiencia nos dice que, no basta contar con una amplia legislación en materia electoral, si esta no se traduce en auténticas oportunidades de participación para quienes en el contexto de la función política están involucrados en los diversos ámbitos en que se desarrolla, y como consecuencia de ello, en las decisiones trascendentales en la vida pública de la sociedad.

Nos encontramos en una época de grandes y profundas transformaciones, enfocadas al respeto de los derechos y beneficios de quienes conformamos la sociedad, sin embargo, la transición de las normas que involucran el contexto político-electoral, obliga a las autoridades electorales, particularmente a las jurisdiccionales, a su aplicación con cautela, es decir, sin hacer a un lado, esa progresividad de derechos ya reconocida por la carta magna y delimitada por su legislación secundaria, lo que, deben necesariamente redundar, al momento de configurarse los órganos de representación política, en la definición de auténticas políticas públicas y programas de gobierno, que permitan entender, a partir del factor de la racionalidad, que el único propósito que se pretende consiste en la obtención de consolidar los postulados de un estado democrático.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Diario Oficial de la Federación* publicado el 10 de febrero de 2014. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.*
- Diario Oficial de la Federación* publicado el 23 de mayo de 2014. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Diario Oficial de la Federación* publicado el 23 de mayo de 2014. Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos.
- Diario Oficial de la Federación* publicado el 9 de agosto de 2012. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.*
- Diario Oficial de la Federación* publicado el 27 de diciembre de 2013. *Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- SUP-REC-16/2014. Actora: Abigail Vasconcelos Castellanos. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00016-2014.htm> (Consultada el quince de noviembre de dos mil dieciséis).

- Organización de los Estados Americanos. Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Consultable en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B_32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm
- FORMALIDADES ESCENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, jurisprudencia P./J.47/95, novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, y que en el presente caso constituye criterio orientador).
- AUDIENCIA, GARANTÍA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. (Tesis en el Semanario Judicial de la Federación 217-228, Séptima Parte, página 66, Séptima Época, consultable en apéndice de 1995, Tomo VI, página 62).
- AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Jurisprudencia 2/2002. Consultable en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 12 y 13.
- CHÁVEZ, Claudio, 2009. “La transición del derecho electoral en el Estado de México. La Reforma Electoral 2008”, *Sufragio*, Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

**Tribunal Electoral del Estado
de Michoacán**

LOS LÍMITES A LAS DECISIONES ELECTORALES ENTRE LA RACIONALIDAD, LA INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y LA ÉTICA JUDICIAL

Ignacio Hurtado Gómez¹
Oliva Zamudio Guzmán²

Todo indica que no hemos logrado escapar del acertijo hobbesiano: ¿quién, sino el que impone los límites, es el verdadero soberano?

PEDRO SALAZAR UGARTE

I. NOTA INTRODUCTORIA

En primer lugar, nuevamente agradecemos la confianza y oportunidad de los incansables Doctor Luis J. Molina Piñeiro y Patricia Nava Muñoz por ofrecer, en la XIX edición del curso, un espacio más para la deliberación académica, entendiéndola como una condición necesaria para el fortalecimiento de nuestra vida democrática.

Como punto de arranque asumimos que hablar de límites implica, en términos gramaticales, establecer la extensión que pueden tener la autoridad o los derechos de alguien. Demarcar, en el tema que nos ocupa, los alcances de las decisiones administrativas, jurisdiccionales y políticas en materia electoral, para lo cual, igualmente habrá que tener presente, sin mayor explicación, que, así como no hay derechos absolutos, tampoco podrá haber —en un régimen constitucional y democrático— decisiones absolutas o infalibles.

En este sentido, también nos ocupamos sin mayor detenimiento de que, esos límites deben ser observados por las propias autoridades electorales —legislativas, administrativas y jurisdiccionales— dentro del ámbito de sus competencias, y de que, por tratarse de límites que tienen la cualidad de ser democráticos, éstos, en principio, gozan de una presunción de validez dentro de un régimen de esa misma naturaleza.

¹ Magistrado del Tribunal Electoral del Estado y Profesor de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

² Secretaria instructora y proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

Así, tales límites, válidos en principio, sin duda deben inspirarse sustancialmente en los derechos humanos, así como en los principios y valores democráticos, esto es, en la democracia misma como un derecho humano. No puede ser distinto, insistimos, dentro de un régimen democrático y constitucional.

Y por último, también sin mayor reflexión, asumimos que cuando las autoridades electorales en un primer momento trastocan esos límites, por el diseño institucional que hemos confeccionado en el caso mexicano, entran en juego controles —principalmente jurisdiccionales— entre los diferentes poderes con el propósito de restaurar el régimen democrático.

No obstante, todo lo anterior, y reconsiderando que el cumplimiento y respeto inexcusable de los derechos humanos, así como de los principios y valores democráticos constituyen esa frontera en el quehacer institucional —incluso como una variable de autolimitación— y de que éstos gozan, en muchas ocasiones de una indeterminación poco amable, debemos preguntarnos ¿cuáles pueden ser los parámetros para calificar la validez sustancial de esos límites como democráticos?

Incluso de manera más puntual. Si es verdad que en el caso mexicano hay un proceso de constitucionalización en el cual, en muchos casos “*el péndulo*”³ en manos de la jurisdicción constitucional se inclina hacia la primacía de la Constitución frente a las decisiones formalmente democráticas, ese control ¿también está sujeto a restricciones o límites? Sobre todo ante una realidad en el sentido de que casi toda sentencia electoral tendrá algo de jurídico y algo de político.

Al momento de redactar este ensayo, precisamente como parte de nuestra cotidianidad democrática estamos presenciando una controversia más en torno a los límites de la libertad de expresión entre la autoridad nacional electoral y las aspiraciones presidenciales de un ciudadano mexicano que a la fecha ostenta la calidad de servidor público, y si bien, por diseño es una tensión que tendrá que resolverse en el espacio de los tribunales electorales, como jueces constitucionales, seguramente al tenerse que establecer los límites de la libertad de expresión en términos de la equidad ante una eventual contienda electoral, no faltará quien en su momento pregunte —se resuelva en uno u otro sentido— ¿cómo se estableció el parámetro para determinar la validez o no del límite impuesto por la autoridad en términos del derecho humano a la libertad de expresión?, y en todo caso, si la determinación de ese parámetro a su vez se enmarca ¿dentro de los límites democráticos de un Estado constitucional?

Una especie de doble limitación, tanto la que es materia de resolución, como la que va inmersa en la propia actividad jurisdiccional en términos del ejercicio de sus atribuciones.

³ Tomamos esta expresión de Pedro Salazar quien al analizar las tensiones entre la democracia constitucional y el constitucionalismo democrático establece, desde el punto de vista teórico, aspectos en los cuales el péndulo se inclina a favor de uno u otro. Véase SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, FCE, 1a. ed., 2006.

Así pues, en el presente ensayo nos proponemos brevemente reflexionar sobre esos límites, y particularmente del papel que juegan la racionalidad, la interpretación jurídica y la ética judicial en este proceso delimitante de nuestra convivencia democrática.

Para ello, en un primer apartado recuperaremos algunas reflexiones en torno a la tensión permanente entre democracia constitucional y constitucionalismo democrático, para lo cual asumiremos un decantar a favor del constitucionalismo que, en esencia y por regla general pone en manos de los jueces la última palabra en la delimitación de las decisiones en torno a la democracia.

Se trata en este punto de evidenciar esa discusión añeja entre la voluntad general —democracia—, por un lado, y la de los jueces —constitucionalismo— por otro, como voluntad última en la organización societal.

Posteriormente, se describirá cómo interactúan los pesos y contrapesos entre las diferentes instituciones materialmente electorales con que cuenta el Estado mexicano, con la principal pretensión de mostrar la forma en cómo esos límites democráticos se sujetan a controles de diferentes matices e intensidades, siendo el principal de ellos, precisamente el control judicial.

Por último, en el marco de este contexto reflexivo y descriptivo, habremos de hilvanar algunas consideraciones en torno a tres elementos —ya anunciados— que, desde nuestra perspectiva pueden permitirnos analizar la validez de las limitaciones democráticas determinadas por las propias autoridades electorales, y que son: la racionalidad, interpretación jurídica y la ética judicial.

Se trata pues, de abonar desde el contexto mexicano a la deliberación en torno al análisis sobre la validez de los límites democráticos de las decisiones políticas, administrativas y jurisdiccionales como una realidad nada pacífica, y de presencia recurrente —tal vez más de lo habitual— en nuestra vida democrática.

II. DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO. UNA TENSIÓN PERMANENTE

La razón de tener en mente —así sea a vuelo de pájaro— como primer elemento esta tensión añeja entre la democracia constitucional y el constitucionalismo democrático, responde sustancialmente al hecho de que, precisamente creemos que aquí subyace en mucho la validez y legitimidad necesarias para establecer los límites a las decisiones democráticas; esto es, ¿quién puede establecerlos?, ¿los jueces o los legisladores?, incluso tal vez de una manera un poco radical, la pregunta sería ¿Constitución o democracia?

Esto evidentemente no excluye, —y queremos ser enfáticos en esto— que ambos elementos, en la vida diaria, puedan y deban coexistir en equilibrio ya que a partir de su composición moderna la una implica a la otra, y viceversa. La democracia de hoy día necesariamente es constitucional, y el constituciona-

lismo de hoy día necesariamente debe ser democrático. No se pueden entender de otra forma.

Ciertamente, quienes inclinan el péndulo hacia la democracia, hacen énfasis a la importancia de las decisiones democráticamente tomadas, sin que esto implique que éstas no tengan límites tanto en forma como en contenido, máxime cuando se está en presencia de un constitucionalismo que le da sentido, por lo que será precisamente en la Constitución en donde se encontrarían tales límites al instaurarse el control constitucional de leyes como parte esencial del constitucionalismo, y en consecuencia la Constitución como límite del legislador, entonces, el péndulo comienza a inclinarse hacia el controlador de la Constitución, esto es, hacia los jueces.

Lo anterior provocó la pregunta, puesta en no pocas voces, de *¿por qué los jueces de una corte constitucional deberían tener el poder de anular las decisiones de los diputados que fueron elegidos democráticamente?*⁴

Si bien tal cuestionamiento goza de un grado alto de validez desde la perspectiva de quienes apuestan con mayor intensidad a la democracia frente al modelo constitucionalista, también lo es que, en los hechos y en la modernidad que respiramos, no es concebible, como ya lo apuntamos, ni una democracia que no sea constitucional, ni un constitucionalismo que no sea democrático.

En todo caso, como lo plantea Salazar: “el máximo problema del constitucionalismo democrático es la manera de tutelar los derechos fundamentales sin reducir a la banalidad la soberanía popular”.⁵ En términos similares igualmente Bernal hace el planteamiento de “cómo es viable compaginar el funcionamiento de la jurisdicción constitucional con uno de los corolarios más importantes del principio democrático: que el Parlamento es el órgano competente para configurar la vida política de la sociedad”.⁶

No obstante lo anterior, bien vale la pena, así sea de manera necesariamente general, atender algunas reflexiones en torno a estas ideas, pero sobre todo, con la intención de ir perfilando nuestros argumentos a la propuesta de este ensayo en relación al entendimiento de la racionalidad, la interpretación jurídica y la ética judicial como elementos que permiten analizar la validez de los propios límites democráticos en la materia electoral.

Manuel Atienza señala que el paso al Estado constitucional supuso mayores poderes a los jueces constitucionales al sustituir el criterio de validez formal propio del Estado legislativo por uno de contenidos que no fueran contra la Constitución, pero ello a su vez, también dio “una mayor importancia a la tarea

⁴ SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional... op. cit.*, p. 193, citando a Stephen Holmes.

⁵ *Idem*, p. 178.

⁶ BERNAL PULIDO, Carlos, *El Derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1a. ed., 2005, p. 30.

de justificar las decisiones”,⁷ esto es, no solamente limitarse a dar razones, sino que éstas fueran de cierta calidad.

Ciertamente, como se ha venido delineando, lo anterior implicó aceptar —con ciertas resistencias, aún hoy día— que quien decide no sea la asamblea legislativa que representa la voluntad popular, sino un juez “que muy bien podría dejarse llevar en sus actuaciones por motivaciones simplemente subjetivas”,⁸ por lo que Atienza pregunta “¿no se estará sustituyendo el gobierno de las leyes por el gobierno de los hombres?”⁹

En términos muy similares, pero yendo un poco más allá en el sentido de ofrecer una forma distinta de ver las cosas, se manifiesta Robert Alexy quien señala, respecto del control constitucional y su relación con el poder legislativo que: “es la expresión de la superioridad o prioridad de los derechos fundamentales frente a —o en contra de— la legislación parlamentaria”.¹⁰

Lo anterior, como se ha dicho, genera que en no pocas veces la jurisdicción constitucional invalide decisiones legislativas, lo que, como ya apuntamos, abre la puerta al cuestionamiento sobre la legitimidad del poder judicial para invalidar actos del parlamento.

Al respecto, Alexy hace énfasis en la necesidad de ver la actuación del poder judicial, como actos emanados del pueblo, esto es, la función jurisdiccional como una de las tareas centrales del poder público, y que por tanto, el pueblo confiere para su ejercicio a los jueces. En el caso mexicano, en términos de nuestro artículo 39 constitucional, “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Y como consecuencia, la forma de llevar a cabo el desempeño de esa función, también debe estar sujeta a control.

Para zanjar este último aspecto, Alexy primeramente señala que debe haber compatibilidad entre Constitución y democracia, y posteriormente recurre a la “representación argumentativa”.¹¹ Y para ello toma como punto de partida el que la representación parlamentaria es deliberativa y decisionista que toma como base el discurso como medio para la toma pública de decisiones.

A partir de esto, Alexy sostiene que entonces la relación entre pueblo y el parlamento no solo debe determinarse por las decisiones tomadas, sino también por los argumentos, lo que lo lleva a concluir que en ese sentido, “la representación parlamentaria del pueblo es, a la vez, volitiva o decisionista y argumentativa o discursiva”.¹²

⁷ ATIENZA, Manuel, *Podemos hacer más. Otra forma de pensar el derecho*, Madrid, Pasos perdidos, 1a. ed., 2013, p. 34.

⁸ *Idem*, p. 36.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ ALEXY, Robert, *Ponderación, control de constitucionalidad y representación*, en “Jueces y ponderación argumentativa”, México, IJ-UNAM, 1a. ed., 2006, p. 11.

¹¹ *Idem*, pp. 13-18.

¹² *Idem*, p. 14.

Sin embargo, acota nuestro autor, en el caso de la representación del pueblo en el tribunal constitucional es “puramente argumentativa”, y sobre ella es que se puede ejercer un control ciudadano sobre el propio control constitucional. Al final, como él mismo lo sugiere, hay argumentos buenos y malos.

Así, la base de estas afirmaciones es asumir que el control constitucional como argumento o discurso no es ilimitado, y que en tanto la representación está conectada con lo que la gente realmente piensa, por lo que las condiciones que la representación argumentativa requiere en términos del pensamiento de Alexy, son: i. la existencia de argumentos correctos o razonables; ii. La existencia de personas racionales dispuestas y capaces de aceptar esos argumentos correctos y razonables. Y solo de esa manera la argumentación representativa deberá tener, en ciertos casos, prioridad sobre la representación basada en elecciones.

Y solo de esa forma, si existen los argumentos correctos o razonables, así como personas racionales, entonces “la razón y la corrección estarán mejor institucionalizadas mediante el control de constitucionalidad que sin dicho control”.¹³

Tanto para Atienza como para Alexy, las razones de la decisión, esto es, la argumentación judicial, se vuelven centrales para ejercer un control sobre el juez constitucional, y en esa misma dirección apunta Aulis Aarnio cuando sostiene que, no obstante la independencia de los jueces “no quiere decir que estén fuera del control democrático”,¹⁴ por lo que en todo caso, ese control sólo puede efectuarse a partir de que éstos argumenten sus decisiones.

Incluso, el propio Aarnio Citando a Gunnar Bergholtz sostiene una creciente exigencia de que se den razones en el derecho paralelamente al desarrollo de la democracia, ya que las decisiones de los tribunales en cuanto procedimientos de control deben estar abiertos a los ciudadanos.

Por último, en relación con la exigencia de argumentación, también se pronuncia Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, quien al igual que varios autores sostiene que el mecanismo de legitimación de un juez es distinto al de un legislador o de algún otro servidor público electo por voluntad popular, por ello, “el contenido de la decisión judicial y su calidad argumentativa es fundamental como elemento determinante de legitimación de la función jurisdiccional... con una importante condición: que el deber de transparencia sea entendido como una exigencia para el control social o ciudadano de la decisión judicial.”¹⁵

Tal exigencia, y que en el pensamiento de Ezquiaga se ancla de manera importante en el deber de motivación de las decisiones judiciales, conlleva a

¹³ *Idem*, p. 18.

¹⁴ AARNIO, Aulis, *Derecho, Racionalidad y Comunicación Social*, México, Fontamara, 1a. ed., 1995, p. 53.

¹⁵ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *20 años en México. Sobre argumentos e interpretación*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 1a. ed., 2013, p. 218.

ejercer el control ciudadano sobre éstas, y a su vez, es lo que debería llevar a un poder judicial democrático.

Aunque también señala el autor, deberán considerarse otros aspectos institucionales como la selección, formación y carrera judicial, la simplificación del lenguaje judicial, así como destacar la importancia de los precedentes vinculantes.

Ahora, considerando la importancia de la justificación de la decisión a través de la argumentación jurídica como tal, también se debe tener presente, como lo dijera Atienza, que puede haber ciertos grados de subjetividad.

En ese sentido, Aharon Barak asume que los jueces crean derecho, lo cual así se desprende de un modelo de Estado constitucional, por lo que, la función del juez es la de “proteger a la Constitución y a la democracia”, y si bien tiene que justificar con muy buenas razones cada decisión —pues “un cuerpo que no sea sujeto de rendición de cuentas para la gente, no debe poder frustrar la voluntad de la gente”—¹⁶ también lo es que hay grados de discrecionalidad, y en sistemas jurídicos democráticos —como lo es México— el pluralismo ideológico es la marca distintiva de los jueces, por lo que, “Cada juez es un mundo distinto por sí mismo”, pues como afirma Barak, detrás de cada juez hay variantes en educación, personalidades, visiones del mundo que nos rodea y en el que vivimos.

Y es por eso que, en esta función de decidir, al igual que otros pensadores acepta la existencia de tensiones, considerándolas como naturales y hasta deseables, aunque no por ello deja de preguntarse: ¿qué hacer? A lo cual contesta que los jueces “Deben permanecer fieles su aproximación judicial; deben darse cuenta de su visión del papel judicial”.¹⁷

Por último, en un sentido muy parecido a todo lo anterior se pronuncia Prieto Sanchís. Al respecto, considera que en los casos difíciles es muy usual la presencia de colisiones entre principios o derechos humanos, por lo que la ponderación supone un ejercicio mucho más importante, sin embargo al respecto acota que:

No creo que pueda negarse el carácter valorativo y el margen de discrecionalidad que comporta el juicio de ponderación. Cada uno de los pasos o fases de la argumentación que hemos descrito supone un llamamiento al ejercicio de valoraciones: cuando se decide la presencia de un fin digno de protección; cuando se examina la aptitud o idoneidad de la misma;... cuando se interroga sobre la posible existencia de otras intervenciones menos gravosas;... y en fin y sobre todo, cuando se pretende realizar la máxima de la proporcionalidad en sentido estricto, donde la apreciación subjetiva sobre los valores en pugna... Ni los jueces —tampoco la

¹⁶ BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un Tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a. ed., 2008, p. 133.

¹⁷ *Idem*, p. 134.

sociedad— comparten una moral objetiva y conocida, ni son coherentes en sus decisiones... ni, en fin, argumentan siempre racionalmente.¹⁸

Por ello, la racionalidad debe entenderse como un requisito exigible en la producción normativa por parte de los jueces, incluso también como factor de legitimación al momento de razonar sus decisiones.

Así pues, como se puede observar de este repaso general a algunos autores que han hecho evidentes estas y otras tensiones entre Constitución y democracia, igualmente también es factible obtener algunos elementos concluyentes de importancia para los fines de este ensayo.

En efecto, dentro de un Estado constitucional, la relación entre la Constitución y la democracia es indisoluble, sin embargo, el péndulo se ha cargado a favor del constitucionalismo como un mecanismo institucionalizado para el control del ejercicio del poder público. Lo anterior ha supuesto, en no pocas ocasiones, la preeminencia de la voluntad del juez frente a la del legislador.

Sin embargo, esto tampoco ha implicado poner en manos de los jueces un poder irracional y absoluto, sino que sus propias decisiones igualmente están sometidas a un control, pues en ello también está en juego su propia legitimación democrática. Más aún, el propio poder que ejercen los jueces, también es emanado del pueblo, y por tanto debe estar sujeto a control.

En este contexto de control y de legitimación democrática de la actividad jurisdiccional del juez, la argumentación de las decisiones judiciales se ubica en un lugar privilegiado, pues es a través de las razones que se puede asegurar lo primero.

No obstante lo anterior, también es un hecho de que en el proceso de toma de decisiones, así como de su argumentación, particularmente en el marco de un reconocimiento expreso a la facultad creadora del derecho por parte de los jueces, que también se reconozcan ciertos grados de discrecionalidad.

En ese sentido, la pregunta que sigue es: ¿cómo controlar esa discrecionalidad en un contexto de tensión entre Constitución y democracia, entre los jueces y los legisladores? La relevancia de esta interrogante para los fines que nos hemos propuestos en este ensayo se dimensiona frente a una de las primeras interrogantes trazadas: ¿bajo qué parámetros se puede analizar la validez o no de los límites democráticos dentro de un Estado constitucional?

De ello nos ocuparemos un poco más adelante, pero antes, ¿cómo interactúan los órganos electorales en México? —tanto los formales como los materiales—, ¿qué pesos y contrapesos operan en sus dinámicas diarias?, y ¿qué tensiones se generan entre éstos como parte de su cotidianidad?

¹⁸ PRIETO SANCHÍS, Luis, *El juicio de ponderación constitucional*, en “Argumentación jurídica. Proporcionalidad y ponderación”, México, Centro de Estudios Carbonell, 1a. ed., 2014, p. 117 y 118.

III. LA TOMA DE DECISIONES EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO: PESOS Y CONTRAPESOS, Y ALGUNAS TENSIONES

En el sistema electoral mexicano interactúan autoridades de diferente naturaleza. Cada una de ellas en el marco de su respectiva competencia.

Sin embargo, ciertamente no es fácil ubicarlas a todas ellas, particularmente porque desde la doctrina judicial se ha privilegiado con cierto énfasis la tesis de las funciones materiales —la naturaleza del acto— como criterio para determinar si una autoridad es o no electoral.

De esta manera, tenemos autoridades que formalmente son electorales porque así lo establece la propia Constitución, pero igualmente tenemos otras que materialmente también lo son. Las primeras atendiendo a su propia naturaleza y diseño, y las segundas atendiendo a los actos que realizan y que se consideran de índole electoral.

Siendo, en todo caso, lo más importante el que, entre todas ellas, actúan controles sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos o resoluciones que emiten, salvo un solo caso que no está sujeto a ningún control y al cual nos referiremos un poco más adelante.

1. *Las autoridades formalmente electorales.* En este tipo de órganos tenemos a nivel administrativo al Instituto Nacional Electoral en el ámbito nacional, y a los institutos electorales locales en cada una de las entidades federativas de nuestro país. En la esfera jurisdiccional tenemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos de las acciones de inconstitucionalidad en la materia y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ambas instancias como terminales a nivel federal, y en cada estado tenemos un tribunal electoral local. Y en materia de persecución de delitos electorales tenemos a la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República en la instancia federal, y a las fiscalías locales en el caso de las entidades.

Adicionalmente la normativa electoral reconoce como autoridades electorales para efectos de los derechos político-electorales de sus militantes a los partidos políticos que, en el caso nuestro, como se sabe, están concebidos constitucionalmente como entidades de interés público.

2. *Las autoridades materialmente electorales.* Pero al mismo tiempo, como apuntábamos, la doctrina judicial ha establecido que existen ciertas autoridades que formalmente son de una naturaleza distinta a la electoral, pero que en razón del acto que despliegan pueden compartir esa misma naturaleza, y por ejemplo, bajo esa línea argumentativa podríamos ubicar a los órganos legislativos cuando éstos ejercen determinadas atribuciones como crear la legislación electoral o la designación de funcionarios electorales, llámense consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral o magistrados electorales federales o locales. Igualmente sucede, por ejemplo, con los ayuntamientos para efectos de

la renovación por la vía de la elección de las autoridades auxiliares como son las jefaturas de tenencias; incluso los propios cabildos también ostentan esa calidad electoral cuando sus actos trastocan el ejercicio o desempeño del cargo de algunos de sus integrantes.

De esta suerte, el abanico se abre más en función al acto materialmente electoral.

3. *Una breve tipología de los actos electorales.* De lo anterior se puede seguir que, si bien todas estas instancias tienen incidencia en la materia, y por tanto sus actos o resoluciones pueden ser calificados como electorales, de igual forma lo es que a partir de su naturaleza institucional tendremos actos, principalmente administrativo-electorales, político-electorales, jurisdiccionales-electorales y legislativo-electorales.

Este aspecto no es menor, máxime que en algunos supuestos, la determinación de validez de tal o cual acto puede llegar a analizarse a la luz de la naturaleza misma del acto en cuestión, esto es, bien se sabe que, verbigracia, en el ámbito legislativo hoy día la exigencia en el cumplimiento del principio deliberativo puede llegar a condicionar la validez de una eventual reforma.

Por ello la necesidad, en términos de los límites democráticos, de orientar la reflexión en torno a esas vertientes, particularmente porque, se insiste, no es lo mismo una decisión judicial que una política o legislativa, como una administrativa, ya que los elementos que gravitan en torno de una u otra son distintos, los aspectos que se consideran para tomar una u otra, igualmente son diversos, y los mecanismos para arribar a la toma de decisiones de un tipo u otro, de la misma forma son variables; aunque, al final del día al encontrarnos cobijados por un Estado constitucional, tanto las unas como las otras están sujetas a límites, y por ende, son susceptibles de un control preponderantemente jurisdiccional.

Pero, en el caso mexicano ¿cómo opera en la práctica ese tipo de control?

4. *El control jurisdiccional en materia electoral.* En estricto sentido, este se lleva a cabo sustancialmente a través de tres instancias: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los Tribunales Electorales Locales.

Y hacemos referencia a la sustancialidad, porque excepcionalmente pareciera que la normativa electoral otorga ciertas atribuciones de índole jurisdiccional a los órganos administrativos electorales como al Instituto Nacional Electoral o a las institutos locales cuando les confiere facultades, en la mayoría de los casos, para resolver controversias derivadas de procedimientos sancionadores —que no sean de naturaleza especial—, y los cuales materialmente se podrían calificar de jurisdiccionales, sin embargo igualmente son revisables en los espacios de la justicia electoral. Lo anterior implica que, como lo veremos, en los hechos casi todo termina en tribunales.

4.1 *La Suprema Corte de Justicia de la Nación*. En materia electoral su única competencia es, en principio, la de resolver las acciones de inconstitucionalidad sometidas a su conocimiento en relación con reformas legislativas en la materia, y en el caso de reformas constitucionales, solamente respecto de su procedimiento de aprobación.

Las anteriores acotaciones no son gratuitas, por lo que encierran una relevancia que vale la pena aclarar aún y cuando sea de pasadita.

Se dice que, en principio solamente conoce de acciones de inconstitucionalidad, porque contrariamente a la regla general, recientemente resolvió la controversia constitucional 32/2016, en donde se planteaba la invalidez de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-REC-06/2016 y acumulado.

La importancia de este asunto es por partida doble. Por un lado evidencia que la Corte también puede conocer de otras cuestiones que no impliquen un control abstracto de la normativa electoral, y por otra parte, que precisamente lo que conoció la Suprema Corte tenía que ver con los límites competenciales de la Sala Superior.

El punto que dividió a los ministros en la deliberación del tema implicaba determinar la validez o no de la competencia asumida por la Sala Superior en una determinación tomada por el Congreso de Oaxaca en relación con una elección por usos y costumbres en la comunidad de Tlalixtac de Cabrera.

Con independencia de que no procedió la invalidez de la sentencia que proponía el ministro ponente, aquí se evidencia la forma en cómo la Corte, frente a la tensión entre el Congreso local y la Sala, resuelve sobre la improcedencia de la controversia en relación con los posibles efectos, aún y cuando en el fondo no se pronunció sobre la eventual extralimitación competencial de ésta, aunque no deja de ser una llamada de atención al respecto.

La otra acotación tiene que ver con el control abstracto que ejerce la Suprema Corte, y que si bien es lisa y llana, en los hechos tiene una pequeña, pero importantísima excepción: La Corte no puede llevar a cabo control constitucional sobre el contenido de reformas constitucionales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Nos explicamos.

Traemos a cuentas, particularmente la reforma constitucional en materia electoral de 2007. En aquella ocasión se recordará que uno de los temas centrales de la reforma tuvo que ver con el cambio al modelo de comunicación política, por lo que se estableció, entre otros aspectos, la prohibición de comercializar espacios en radio y televisión con fines electorales. Con motivo de esa reforma, diversas organizaciones civiles y empresariales promovieron sendos amparos en relación con los alcances de la reforma constitucional.

Derivado de ello, la Corte revivió un largo debate —con posiciones divididas— en relación a que, solamente tiene facultades para revisar el procedimiento de reforma constitucional, esto es, únicamente en su parte formal o procedimental, en cuanto a las etapas de la reforma, pero que estaba impedida para revisar el contenido de tales reformas constitucionales.

Esto último implica que, tal cual, dicho aspecto excepcional es ajeno a un control por cualquier órgano jurisdiccional en este país.

Más aún, podríamos decir, con base en lo que hemos venido exponiendo que, en este punto concreto la democracia constitucional prevalece sobre el constitucionalismo democrático, la voluntad general sobre la voluntad de los jueces.

4.2 *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* La otra instancia de control por excelencia es el Tribunal Electoral a través de sus siete salas: la superior, las cinco regionales y la especializada.

En términos prácticos, casi todas las cuestiones en materia electoral son sometidas a su conocimiento y resolución, ya sea que directamente se planteen, o que después de seguir una cadena impugnativa lleguen a la última instancia ante ellas.

Obviamente la normativa procesal contempla una distribución de competencias entre las Salas, y establece los supuestos de procedencia de cada medio de impugnación, de suerte tal que, por regla, las cuestiones de los órganos nacionales llegan directo a la Sala Superior, mientras que las cuestiones estatales a las regionales, y todos los aspectos inherentes a las elecciones federales, igualmente a éstas Salas, sin pasar por los Tribunales locales.

Se trata pues, de todo un entramado institucional que busca salvaguardar el acceso a la justicia en materia electoral, y en donde el papel garantista —recogido en su doctrina judicial— de dicho tribunal haciendo posible ese derecho humano aún en contra de obstáculos procesales que en ocasiones lo impiden, es una de las garantías con que cuenta el sistema.

4.3 *Tribunales locales.* Con la misma vocación se encuentran los tribunales locales que, por competencia, son la instancia inicial que conoce de las cuestiones electorales en las entidades federativas, ya con motivo de las elecciones estatales, o ya con motivo de su vida democrática.

Son, en muchos casos, el primer eslabón de la cadena impugnativa, y sobre todo garantía de cercanía de la justicia electoral respecto del justiciable.

Al margen de todo lo anterior, ciertamente pareciera que existen otro tipo de controles, como los administrativos a través de las contralorías internas, y las auditorías superiores tanto la de la federación como las estatales, incluso los propios procedimientos de destitución, por ejemplo en el caso de los consejeros electorales del instituto electoral chiapaneco que fueron removidos de su cargo por el Instituto Nacional Electoral —SUP-RAP-118/2016 y acumulados—, sin embargo, aún esas determinaciones al final de su camino son sometidas a control judicial, ya sea de los tribunales electorales o de los administrativos.

Lo anterior, también considerando controles políticos como los juicios de procedencia o de responsabilidades constitucionales que en estricto sentido se alejarían de la materia electoral, pero que al margen de ello, igualmente son susceptibles de control judicial como última instancia.

Lo que nos muestra el diseño institucional que a lo largo de estos años hemos confeccionado, es que en la práctica, por un lado todo está sujeto a control —salvo la excepción del contenido de las reformas constitucionales en la materia a que ya nos hemos referido—, mientras que, por otro, el principal y casi único mecanismo para llevar a cabo esa vigilancia es el jurisdiccional, y por ello la necesidad, en este ensayo, de atender los límites a que se puede y debe someter este control, y la forma de analizar la validez de sus determinaciones, pues como se ha dicho, tampoco es admisible que éste se ejerza de forma indiscriminada.

Y más concretamente porque es, precisamente a partir del ejercicio de esa función jurisdiccional, cuando se presentan tensiones entre revisor y revisado.

5. *Algunos casos de tensión.* Una muestra de lo anterior, son algunos casos de tensión que con el tiempo se han presentado. Al respecto, solamente nos referiremos a uno de ellos, sin que pase desapercibido que, quienes llevamos tiempo caminando en estas rutas electorales, seguramente en varios momentos hemos registrado esas oposiciones. Por ejemplo, en términos de individualización de sanciones cuando el entonces Instituto Federal Electoral resolvía los procedimientos administrativos y para muchos la Sala Superior abusaba de reenvíos dejando de ejercer su plenitud de jurisdicción, o sobre la exhaustividad en las investigaciones de la autoridad electoral en materia de fiscalización de los recursos públicos, como también las tensiones con motivo de la puesta en práctica del modelo de comunicación política con motivo de la reforma de 2011, las cuales se recogieron —como muestra de esas resistencias— en una obra titulada: *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Lo relevante es que, en todos estos casos, la reflexión subyacente era la de los límites de las decisiones judiciales, así como sobre la validez o no de las mismas en términos de su argumentación.

En esa tesitura, consideramos que la última de esas tensiones que se generó fue la que protagonizó el INE y la propia Sala Superior en voz de sus respectivos presidentes que, incluso ameritó un intercambio epistolar bastante interesante.

Resulta que, en el marco de la elección del estado de Zacatecas, un ciudadano fue precandidato y posteriormente candidato a Gobernador por dicha entidad.

Durante el desarrollo del proceso electoral, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó sancionar al referido candidato con la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, la cancelación del registro como candidato, lo anterior, como consecuencia a la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña.

Obviamente, desde la perspectiva de la autoridad electoral, dicha determinación se sustentó en los términos que establece la normativa electoral.

No obstante, cuando el asunto llega a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolverse el expediente SUP-JDC-1521/2016 se revocó tal determinación, al considerar que no se había presentado dicha omisión, sino que si se había presentado el informe correspondiente, pero de manera extemporánea.

Como era de esperarse, dicha decisión no cayó para nada bien en el INE, ya que éste reconoció que interpretar la entrega extemporánea de informes de la manera que lo hizo el órgano jurisdiccional abría la puerta para que partidos políticos hicieran un cálculo del costo-beneficio que implicaba el pagar una sanción, para beneficiarse de un ilícito.

Por su parte, la Sala Superior sostuvo que la determinación que adoptaron reafirmaba la validez del modelo de fiscalización, cuyo propósito esencial era evitar la impunidad.

Como lo mencionamos, la tensión escaló a un nivel interesante al motivar un intercambio epistolar en abril de este año.

El primero en argumentar fue el Presidente del INE con un artículo en el diario *El Universal*, bajo el título: *Los informes extemporáneos y los tiempos de la fiscalización*.

En dicha colaboración destaco la secuencia de las reformas electorales emprendidas en los últimos años que tenían como objetivo robustecer la fiscalización en esa conflictiva y complicada relación entre dinero y política.

Particularmente hizo referencia a la reforma de 2014 que generó una dinámica mucho más estricta en cuanto que estableció que las violaciones al mandato de presentar los informes respectivos, serían causa de cancelación del registro o de nulidad de las elecciones.

Y por eso consideró apegado a la ley —contrariamente a lo que resolvió el Tribunal— que el INE hubiese determinado la cancelación por la entrega del informe de precampaña 34 días después del plazo límite.

Asimismo consideró que el Tribunal se apartaba de la disposición literal de la ley, lo que, desde su perspectiva, puso al INE “*de cara a los próximos procesos electorales en un dilema: ¿cómo hacemos para no permitir que estos criterios le abran un boquete al modelo de fiscalización?*”

Y concluye: El INE acatará la sentencia. Y remata:

Por buenas o malas que sean las sentencias, coincidamos o no con su sentido, las resoluciones de la autoridad jurisdiccional se acatan. Pero en democracia, también hay que decirlo, es sano e incluso hasta deseable que las sentencias se discutan, se analicen públicamente y, en su caso, se defiendan. Eso es lo que nos hace democráticos, la deliberación en torno al Derecho y su aplicación, y eso es lo que el constitucionalismo moderno considera es la mejor garantía frente a los eventuales abusos que la justicia puede llegar a tener en sus sentencias.

Por su parte, en contestación a estas reflexiones, por la misma vía, y bajo el título: *Un debate necesario en el caso Zacatecas*, el Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoció el debate abierto que se

había generado con motivo de la sentencia del Tribunal, así como el hecho de que la crítica a las determinaciones judiciales era adecuada y benéfica, porque coadyuvaba a la vigilancia de los guardianes.

De igual forma evidenció, desde su perspectiva, que había puntos de encuentro entre la decisión del INE y la del Tribunal, enfatizando que el punto de partida de la sentencia era la extemporaneidad de la presentación del informe y no su omisión que era el supuesto que la norma contemplaba para efectos de la cancelación del registro de la candidatura.

Esto, no sin antes destacar lo señalado por Aharon Barak en cuanto que la tensión que puede derivarse a partir de una decisión judicial es connatural tanto a los bienes jurídicos que se ponderan como a los valores que postulan las partes en conflicto.

A partir de lo anterior, podemos concluir en ambas direcciones la existencia de tales fricciones dentro de la cotidianidad de un constitucionalismo democrático, por lo que, de cara a lo que hemos venido señalando, cobra mayor importancia el planteamiento del curso de este año en torno a los límites democráticos de las decisiones en materia electoral.

Y en esa medida se mantiene presente la interrogante que desde el inicio nos formulamos: ¿bajo qué parámetros se puede analizar la validez o no de los límites democráticos dentro de un Estado constitucional? La respuesta creo que se ha venido deslizando a lo largo de estas líneas, aunque exige para sí una mayor precisión.

IV. RACIONALIDAD, INTERPRETACIÓN JURÍDICA Y ÉTICA JUDICIAL COMO PARÁMETROS DE VALIDEZ SUSTANCIAL EN LAS DECISIONES JUDICIALES

Aún y cuando en este apartado habremos de concentrar los planteamientos medulares de la presente comunicación, tenemos la creencia de que el aterrizaje, y el consecuente convencimiento de las ideas que expondremos habrá de realizarse sin mayor agitación. Estamos convencidos que esta creencia, en buena medida responde al hecho de que, si algún aspecto positivo pudiera encontrarse en estas líneas, más allá de la sola posibilidad de haberlo podido plasmar en blanco y negro, será más a partir de alinear algunas proposiciones que permitan un mejor acercamiento al fenómeno de los límites democráticos en el caso mexicano, particularmente, y así queremos dejarlo patente, en relación con algo tan trascendental como lo es la ética judicial, y con ello la interpretación y la racionalidad.

A ello seguramente ayudará el que una vez más podamos convenir en algunas de las premisas que a lo largo de este ensayo se han venido delineando.

a. Que en los tiempos actuales, así como la democracia está condicionada a un orden constitucional, éste se encuentra a su vez condicionado a un régimen democrático.

b. En consecuencia, en un régimen constitucional y democrático como el nuestro, no hay decisiones absolutas, ni infalibles.

c. En ese sentido, cobra singular importancia la existencia de límites democráticos y constitucionales infranqueables en la toma de decisiones electorales por quienes ejercen el poder público.

d. Que tales límites, al calificarse de democráticos por estar inspirados en los derechos humanos, así como en los principios y valores democráticos, es que gozan de una presunción de validez constitucional.

e. Que no obstante esa presunción, en muchos casos con motivo de la toma de decisiones políticas, administrativas, legislativas y judiciales en materia electoral, la aplicación o inobservancia de esos derechos, principios y valores democráticos generan tensiones entre actores políticos y sociales.

f. Que ante ello, eventualmente entran en juego controles jurisdiccionales con el propósito de determinar, en algunos casos por la vía de la ponderación la preeminencia de alguno de esos derechos, principios o valores sobre otro; o bien, para tutelar su observancia inexcusable.

g. Esto último —ponderación y tutela—, supone, además, una necesaria interpretación de tales derechos, principios y valores, lo cual no es menor dada la indeterminación de que participan en varios casos.

h. Al mismo tiempo, el ejercicio de ese control jurisdiccional también supone, por diseño institucional que, con motivo de las sentencias que emiten, los tribunales pueden dejar sin efectos decisiones legislativas, políticas o administrativas, incluso judiciales.

i. Sin embargo, el ejercicio de ese poder jurisdiccional de control, tampoco es ajeno a controles y límites respecto de sus decisiones, pues al final no se puede soslayar que se trata de un poder que dimana del propio pueblo y que se confiere a los jueces para su ejercicio.

j. En ese sentido, por un lado tiene límites competenciales, por ejemplo, como se vio en el caso mexicano tratándose del contenido de reformas constitucionales que no pueden ser materia de revisión judicial; mientras que, por otra parte, y de manera destacada también tiene límites interpretativos y argumentativos en cuanto al contenido y alcance de sus decisiones en razón de los temas concretos que se someten a su conocimiento y resolución.

k. La relevancia de esto último estriba en el hecho de que, en el proceso de interpretar y argumentar las decisiones, las motivaciones subjetivas o las propias valoraciones pueden jugar un papel muy importante, así como la discrecionalidad, y la ideología del propio juzgador: *Cada juez es un mundo distinto*, afirma Barak, y resulta que para decidir hay que valorar sugiere Wróblewski.

l. Pero además, lo anterior también se maximiza porque dentro de los procesos de ponderación de los derechos, valores y principios, el carácter valorativo está presente en cada una de sus etapas.

m. Lo anterior, ha traído como consecuencia un aumento en la exigencia de que los jueces justifiquen —en una especie de rendición de cuentas—, sus deci-

siones a través de razones de cierta calidad, que sean razonables, pues al final hay argumentos buenos y malos.

n. Y solo de esta forma, a través de la *representación argumentativa* se podrá ejercer un control democrático y ciudadano sobre las decisiones judiciales, al tiempo que abonará a la legitimación democrática de los jueces.

De cara a esta secuencia, ¿en qué posición se ubican la racionalidad, la interpretación y la ética?, y particularmente, ¿cómo conectan?

Ya no nos detenemos mucho en este apartado, se explicara por sí solo.

1. *Racionalidad*. Partimos de la base de que, como hemos dicho, si bien el parlamento —utilizando la expresión de Bernal Pulido— es el competente para configurar la vida política de una sociedad, y de que no obstante ello el juez puede intervenir en la revisión de esa configuración, también lo es que dicha intervención tiene límites competenciales y sustanciales, y en donde la argumentación sirve de control en la medida de que una decisión se considerará correcta en cuanto se encuentre bien justificada.

Ante ello surge la interrogante de cómo saber si está bien justificada. En un primer momento Wróblewski sostiene que esa justificación de la decisión se da a través de la norma aplicada, los hechos probados, los razonamientos planteados y las valoraciones realizadas.¹⁹

Y con mayor precisión Bernal propone como criterios de valoración de los argumentos interpretativos a la razonabilidad, la racionalidad y el principio de ponderación.

Sin demeritar la importancia de los otros, como se ha dicho, el criterio que principalmente aquí nos ocupa es el de la racionalidad asumiendo que, cuando se habla de ésta es “cuando se hace referencia a las exigencias que las sentencias y sus motivaciones deben satisfacer para que sean racionales”.²⁰

Ahora, entre esas exigencias, de manera necesariamente general habrá de señalarse que las que gozan de mayor consenso, desde la perspectiva de Bernal, son: la necesaria claridad y consistencia conceptual de las decisiones, es decir, que no tengan contradicciones; la exigencia de una consistencia normativa; la saturación, esto es, que los argumentos deben ser completos y contener todas las premisas que le pertenezcan; el respeto a la lógica deductiva; el respeto a las cargas argumentativas, así como la consistencia argumentativa y la coherencia de las resoluciones.

Y así, de esa manera y atendiendo a tales exigencias se podrá estar en presencia de una decisión racional.

No obstante lo anterior, creemos que para arribar a la convicción de que así lo es, habría que conectar con otros elementos como la interpretación, pues

¹⁹ WRÓBLEWSKI, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Ediciones Coyoacán, 1a. ed., 2001, p. 83.

²⁰ BERNAL PULIDO, Carlos, *El Derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1a. ed., 2005, p. 62.

si bien una decisión puede respetar la consistencia o las cargas argumentativas, un punto medular tiene que ver con la interpretación que del marco normativo lleve a cabo el operador jurídico y que, desde nuestra perspectiva no es menor, pues como lo veremos, dependerá en buena medida de ciertas definiciones al respecto para que las determinaciones tomadas puedan llevar en uno u otro sentido.

Por último en este apartado, y con la intención de dejar una idea aislada en el tintero para un momento posterior, pero que guarda relación con la temática del curso sobre los límites, permítasenos citar nuevamente a Bernal en relación al principio de proporcionalidad:

... en el Estado constitucional no puede valer cualquier restricción a los derechos fundamentales sino sólo aquellas restricciones que sean idóneas para contribuir a la obtención de cierto fin legítimo; necesarias, es decir, las más benignas entre todos los medios alternativos que gocen de por lo menos la misma idoneidad para conseguir la finalidad deseada; y proporcionales en sentido estricto, es decir, aquéllas que logren un equilibrio entre los beneficios que su implementación representa y los perjuicios que ella produce. De esta manera, el principio de proporcionalidad es la restricción de la restricción, el límite de los límites a los derechos fundamentales, el criterio que condiciona la validez de los límites que el Estado impone a los derechos fundamentales.²¹

2. *Interpretación jurídica.* La importancia hoy día de la interpretación, de la mano de la argumentación tiene que ver con la idea cada vez más arraigada de conocer cómo interpretan los jueces, cómo argumentan sus decisiones, esto es, como lo sostiene Bouvier, conocer “aquello que los tribunales hacen”.²²

La relevancia de la interpretación en el contexto del ensayo tiene que ver con el hecho de que por sí misma conlleva un acto de decisión, pero particularmente de creación de derecho en el momento que el juzgador dota de un significado a la disposición jurídica, por tanto, como señala Prieto Sanchís “*atribuir significado a conceptos tales como justicia, dignidad, libre desarrollo de la personalidad, crueldad o convivencia intolerable ¿representa un acto de conocimiento o de simple voluntad subjetiva?*”²³

Lo anterior implica que, ante la diversidad de significados, el juez tiene que decidir entre ellos, y por tanto, la discrecionalidad que hemos mencionado es en relación a los distintos significados que pueden ofrecer las disposiciones jurídicas.

Aquí la pregunta central para el presente ensayo es: ¿en el acto mismo de interpretar “objetivamente” los límites democráticos, entran en juego valores e ideologías de los juzgadores? Creemos que sí.

²¹ *Idem*, p. 82.

²² BOUVIER, Hernán G., *Derecho, análisis y límites*, México, Fontamara, 2014, p. 45.

²³ PRIETO SANCHÍS, Luis, *El constitucionalismo de los derechos*, Madrid, Trotta, 2013, p. 131.

Como lo dijimos, la interpretación supone atribuir un significado a un enunciado normativo cuando hay duda o controversia sobre su aplicación, “significa en pocas palabras: decisión en torno al significado no de un texto cualquiera en cualquiera circunstancia, sino (sólo) de un texto oscuro en una situación dudosa”.²⁴

Al margen de la amplitud que encierra el tema de la interpretación jurídica, para los fines propuestos en estas líneas, baste precisar las diversas posiciones que existen en torno a la finalidad de la interpretación y a las escuelas que de ella existen con la intención de mostrar el amplio abanico al cual puede adscribirse ideológicamente uno u otro operador jurídico.

En cuanto al para qué interpretar, y siguiendo a Manuel Aragón se tiene que, para Bierling lo fundamental es averiguar la voluntad del legislador. Para Heck, lo importante en la interpretación es la utilización como criterio principal el de la satisfacción de los intereses protegidos por el propio derecho. Para Bur-lon, Isay y Ehrlich, el juez tiene una capacidad creadora, aun cuando el propio Ehrlich con el tiempo reformularía y sostendrá que la interpretación deberá encontrar, para la norma, el sentido del instituto jurídico al que pertenece. Finalmente, Kelsen postulara que el intérprete debe encontrar el significado de la norma con base en la estructura lógica en la que se inserta, considerando el sistema jurídico como algo lógico, cerrado, completo y capaz de dar respuesta a todos los casos que se le plantean.²⁵

Por otra parte, como lo anunciamos, existen diversos paradigmas interpretativos tales como: *a)* El dogmático racionalista en el que el juez es la boca del legislador; *b)* El irracionalista que sostiene la imprevisibilidad de las resoluciones; *c)* El político en cuanto que la interpretación del derecho es un instrumento de dominación; *d)* El dworkiano que para todo caso difícil existe y exige una respuesta; *e)* El funcionalista que se orienta a la contribución de la estabilidad y equilibrios sociales; *f)* El procedimentalista que atiende a reglas procesales; *g)* El dialéctico que construye un diálogo entre juez y partes para la búsqueda de la verdad; *h)* El hermenéutico en el que el juez construye la solución entre el caso y la norma jurídica; *i)* El analítico con varias respuestas a los problemas planteados; *j)* El prudencial retórico que destaca el papel de la ponderación.²⁶

A partir de lo anterior, Manuel Atienza sostiene que considerando las distintas teorías predominantes en la literatura jurídica contemporánea se puede hablar de dos corrientes: por un lado las teorías contrapuestas entre el forma-

²⁴ GUASTINI, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2004, pp. 4-5.

²⁵ ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 150-151.

²⁶ VIGO, Rodolfo Luis, citado por CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Remover dogmas, op. cit.*, pp. 42-43.

lismo y las escépticas o realistas; y por otro lado las subjetivistas que se oponen a las objetivistas.²⁷

Siguiendo a los autores citados, en el caso de las primeras, las teorías formalistas postulan que el intérprete lo que hace es descubrir el significado de un texto, mientras que los escépticos o realistas sostienen que el intérprete no descubre, sino que crea, decide. Cabe precisar que igualmente Atienza reconoce que en esta oposición existen teorías intermedias que en algunos casos reconocen que el intérprete descubre significados, y en otros construye.

Por su parte, en la oposición que presentan las teorías subjetivistas-objetivistas se establece que en el caso de las primeras lo que buscan es indagar la voluntad del legislador, mientras que en las objetivistas lo que se busca es determinar la voluntad de la ley. Igualmente esta contraposición se puede observar desde los modelos intencionalistas y los constructivos, es decir, por un lado los que postulan la intención del legislador o aquellos —modelo constructivo— que sostienen que la interpretación no consiste en descubrir los motivos o intenciones de un autor, sino mostrar el objeto interpretado desde su mejor perspectiva. No obstante lo anterior, igualmente surgen posiciones eclécticas que reconocen por un lado la importancia de indagar sobre las voluntades, al tiempo que consideran como igualmente importante proyectar el objeto interpretado a su máxima ponderación.

Otra forma de medir las oposiciones referidas pudiese verificarse desde la perspectiva de los límites, pues mientras que, para el formalista no se debe crear nada nuevo fuera del Derecho previamente establecido, por lo que su labor es más cognoscitiva en cuanto que solamente aplica reglas preexistentes; para el escéptico o realista los límites no se encuentran preestablecidos por el Derecho, por lo que deberá crear reglas y justificarlas. En suma, para los formalistas el Derecho es el legislado, mientras que para los realistas es el interpretado.

Bajo la misma tesitura, mientras que para los subjetivistas o intencionalistas los límites son las voluntades y circunstancias personales del creador de la norma, para los objetivistas o constructivistas las fronteras no sólo se encuentran en las reglas interpretativas, sino en los objetivos y valores que dan sentido a esa labor y que conllevan a pugnar por lograr una máxima realización en la norma a interpretar.

Finalmente los formalistas privilegiarán métodos de interpretación gramaticales o semánticos, en tanto que los realistas buscarán configurar la interpretación bajo esquemas extrajurídicos, como políticos, económicos o éticos, entre otros. Por su parte los subjetivistas atenderán a métodos pragmáticos orientados a descubrir la voluntad del legislador, mientras que los objetivistas privilegiarán métodos teleológicos y valorativos.

²⁷ *Cuestiones judiciales, op. cit.*, pp. 82-83.

Como se puede observar, no es tema menor, particularmente cuando desciende de sus abstracciones teóricas al mundo de la realidad que respiramos día con día con motivo de la aplicación de la justicia.

Así, la interpretación constituye una herramienta fundamental en la reformulación del Derecho dentro de una sociedad en una constante reconfiguración a la luz de diversos factores sociales, políticos, culturales y económicos.

Sin embargo, lo que no se debe perder de vista es que, al final del día, como lo sostienen diversos tratadistas como Jersy Wroblewski, la inclinación sobre una posición u otra, así como la adopción de un modelo específico de interpretación se encontrará determinada en gran medida por *la ideología del intérprete*, puesto que, para decidir hay que valorar. *Cada juez es un mundo distinto*, afirma Barak.

Y entonces abrimos paso a la ética judicial.

3. *Ética judicial*. Tampoco nos detenemos mucho. Si convenimos en que uno de los parámetros para determinar que una decisión es correcta en el marco de un Estado constitucional es la racionalidad de las sentencias, y que ésta, en buena medida se evalúa a partir de la calidad interpretativa y argumentativa que despliega el operador jurídico al tomar su decisión quien, a su vez, cuenta con un amplio abanico de corrientes ideológicas en términos interpretativos y argumentativos, entonces, la decisión de adscribirse a una u otra teoría, y con ello, llevar la solución de una controversia a un punto u otro también pasará por la decisión del propio juzgador.

Para explicarlo de mejor manera tomamos prestadas las palabras de Don Juan Díaz Romero.²⁸

El maestro toma como base tres principios de la función judicial: la independencia, la imparcialidad y la objetividad. Los dos primeros los concibe como presupuestos necesarios para que el juez, libre de presiones y ligas, pueda enfrentar los asuntos jurisdiccionales sometidos a su conocimiento con plena autonomía; y la última, porque es el núcleo alrededor del cual se desenvuelve la interpretación jurídica, y porque con la objetividad se ratifica la cercanía entre el derecho y la ética.

En relación con dichos principios, nuestro autor sostiene que con la independencia judicial el juez allana el camino de presiones externas para enfrentarse a la controversia judicial con toda libertad, y con la imparcialidad se emancipa de toda influencia ilícita de las partes contendientes. Y entonces, libre de toda influencia el juez puede pasar a la tercera estación de la objetividad.

Y aquí es donde conecta la interpretación con la ética, Y aquí es en donde descansa nuestra principal propuesta, “aquí se interrelacionan, se dan la mano,

²⁸ DÍAZ ROMERO, Juan, *La ética: una exigencia en el Estado democrático de derecho*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2014.

por una parte, un elemento jurídico como es la interpretación jurídica, con un principio ético, como es la objetividad judicial”.²⁹

Después de haber hecho valer su independencia judicial y haber honrado el principio de imparcialidad, al llegar a la objetividad sostiene Díaz Romero que:

Para efectos de práctica judicial el juez, al llegar a esta tercera estación, se descubre como el más solitario de los seres humanos, aunque, idealmente, ésta es la situación que le es más propia en el momento culminante de su función judicial, que es el dictado de la sentencia. y ahí está él, en una soledad digna, invocando la sabiduría divina para interpretar rectamente.³⁰

Y ejemplifica el maestro para tener una idea más clara de esa soledad: “podemos pensar en una suerte de la tauromaquia cuando el matador ordena despejar el ruedo al grito de ‘¡fuera gente, dejarme sólo!’ y a ‘porta gayola’ espera la salida del toro”.³¹

Sin embargo, y aquí plantea algo medular con lo que conecta la ética con la interpretación, y de ahí con la racionalidad de toda decisión. Resulta que para internarse en la interpretación, es claro que necesita de un método, y aquí es, como lo dijimos, donde encontramos un amplio abanico de escuelas, corrientes y posiciones interpretativas.

Visto así, entonces el tema de la ética no es menor en la medida de que, ahora, también es importante el bagaje personal del juez en cuanto que “condiciona intensamente su conciencia profesional”,³² y en razón principalmente de que “filtrándose siempre en algún grado en la decisión, tiene, por esa vía indirecta, a veces oscuras, implicaciones paranormativas. Las actitudes, el universo cultural de referencias, la filiación ideológica del concreto jurisdicente cuentan, no son indiferentes, tampoco del todo reconducibles ni fácilmente modelables por la vía de la exigencia de cumplimiento de los deberes procesales”.³³

De esta forma, al dejar de ser el juez “la boca de la ley”, que entonces asumió un papel fundamental también en la conducción política de las sociedades democráticas. Y si bien existen límites formales —como la competencia— y otros sustanciales —como los derechos humanos—, es incuestionable que, junto con el poder de juzgar llegó el de crear derecho, y de la mano de la interpretación y la discrecionalidad los poderes jurisdiccionales del juez aumentaron considerablemente.

Y es, en este punto, y ante la eventualidad de que los jueces asuman una u otra posición ideológica —desde el punto de vista jurídico— de cara a cada uno de los asuntos que se someten a su conocimiento y resolución que, entonces el

²⁹ *Idem*, p. 26.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Idem*, p. 27.

³² ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto, *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 2015, p. 345.

³³ *Idem*, p. 353.

tema de la ética adquiera una dimensión mucho mayor y más importante en el ejercicio jurisdiccional.

Al respecto, baste referir como corolario dos de las prescripciones de la ética básica del juez referidas por Andrés Ibáñez:

“El juez debe ser consciente de su condición de individuo cultural, social, religiosa y políticamente situado; y de que su concreta ubicación en cada uno de estos ámbitos es natural fuente de condicionamiento de sus criterios de decisión, sobre todo en las materias más sensibles. Por eso, como presupuesto de la imparcialidad de juicio a que está obligado, es necesario que genere rigurosos hábitos de honestidad intelectual y de autocrítica”.³⁴

Y la segunda: “El juez opera siempre en uso inevitable de una mayor o menor discrecionalidad. Por ello, tiene que ser muy consciente de este dato, para desarrollar un hábito de reflexiva tensión a la autolimitación y a la justificación del ejercicio de su poder decisonal”.³⁵

Y es por eso que, para nosotros, asumiendo la importancia de la racionalidad, la interpretación y la argumentación jurídicas como límites instrumentales de las decisiones electorales, creemos que otro límite de ello es la ideología y cultura del juez reflejada en la ética judicial. Al final del día, él es quien decide la calidad de sus argumentos, el grado de racionalidad de su decisión, el significado jurídico que le otorga a una disposición constitucional, el grado de prevalencia de un principio frente a otro en un caso de ponderación, así como el método para analizar un asunto —formalismo o garantismo, por ejemplo—.

En fin. Bien lo dice Zagrebelsky: “la constitución no dice, somos nosotros los que la hacemos decir”,³⁶ tanto en sus derechos como en sus restricciones y en sus límites.

V. CONCLUSIÓN

Si en un Estado constitucional el juez al ejercer el poder político de resolver controversias se constituye en la instancia final para determinar la prevalencia de ciertos derechos sobre otros, incluso aún en contra de decisiones tomadas por el poder legislativo en cuanto configurador de la realidad política de una sociedad, entonces, dicho poder jurisdiccional debe estar limitado en función a los propios valores democráticos que se viven y de los principios constitucionales que rigen la vida social.

En ese sentido, asumiendo que en la materia electoral las sentencias de los tribunales tienen algo de jurídico y algo de político, las tensiones entre los poderes son mayores y nada pacíficas, por lo que el tema de la legitimidad de los

³⁴ *Idem*, pp. 359 y 360.

³⁵ *Idem*, p. 360.

³⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2005, p. 88.

jueces a través de sus decisiones adquiere una relevancia mayor, pero igualmente el de los límites de su función.

De esta forma, a partir de la racionalidad, la interpretación jurídica, y sobre todo de la ética judicial creemos que se constituyen parámetros importantes para la validez sustancial de las decisiones electorales.

Lo anterior considerando que con la racionalidad se piden decisiones correctas, y en donde la interpretación como exigencia, junto con la argumentación pueden servir de criterio medular en la valoración de ésta, pero sin desatender de manera prioritaria que, al final del camino la ideología del juzgador y su cultura inciden directamente en la toma de esas decisiones.

Por tanto, la reflexión del presente ensayo nos lleva a la exigencia de que los jueces justifiquen sus decisiones a través de razones de cierta calidad, que sean razonables.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- AARNIO, Aulis, *Derecho, Racionalidad y Comunicación Social*, México, Fontamara, 1995.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto, *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado constitucional*, Madrid, Trotta, 2015.
- ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto y ALEXY, Robert, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, IIJ-UNAM, 1a. ed., 2006.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, IIJ-UNAM, 2002.
- ATIENZA, Manuel, *Podemos hacer más. Otra forma de pensar el derecho*, Madrid, Pasos perdidos, 1a. ed., 2013.
- , *Curso de Argumentación Jurídica*, Madrid, Trotta, 1a. ed., 2013.
- ATIENZA, Manuel y FERRAJOLI, Luigi, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, México, IIJ-UNAM, 1a. ed., 2005.
- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un Tribunal constitucional en una democracia*, México, SCJN, 1a. ed., 2008.
- BERNAL PULIDO, Carlos, *El Derecho de los derechos*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1a. ed., 2005.
- BOUVIER, Hernán G., *Derecho, análisis y límites*, México, Fontamara, 2014.
- DÍAZ ROMERO, Juan, *La ética: una exigencia en el Estado democrático de derecho*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2014.
- DWORKIN, Ronald, *Justicia para erizos*, México, FCE, 2016.
- CARBONELL, Miguel (comp.), *Argumentación jurídica. Proporcionalidad y ponderación*, México, Centro de Estudios Carbonell, 1a. ed., 2014.
- EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *20 años en México. Sobre argumentos e interpretación*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 1a. ed., 2013.
- GUASTINI, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2004.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *El constitucionalismo de los derechos*, Madrid, Trotta, 2013.

- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económico, 1a. ed., 2006.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar*, México, IJ-UNAM, 1a. ed., 2016.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, México, Ediciones Coyoacán, 1a. ed., 2001.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2005.

EL VALOR DE LA VOLUNTAD DEMOCRÁTICA EN LAS DECISIONES JURISDICCIONALES ELECTORALES

Alfonso Villagómez León¹

Considero indispensable iniciar agradeciendo al *Colegio de profesores-Investigadores con Actividades Académicas formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A.C. (COPUEX)*, a través de la persona del destacado académico y amigo Doctor Luis J. Molina Piñeiro por invitarnos a reflexionar en este dos mil dieciséis en este trascendental tema “*Limites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral*”, el enorme esfuerzo para llevar a cabo la organización de treinta y tres mesas redondas a lo largo de la República Mexicana y dos más en la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Santiago de Compostela, España, tema que despierta el interés general sobre todo a raíz de diversas resoluciones jurisdiccionales que han hecho virar incluso el sentido de la ley o decretando la inaplicación de una norma, lo que innegablemente reafirma que nuestro país se encuentra en un período de transición, donde los poderes públicos en general deben acatar la voluntad de la mayoría para el bien común y no tomar decisiones a interés político o personal.

Merecido es dedicar algunas líneas para ser partícipe del justo reconocimiento que durante este año se realizó al Dr. Luis J. Molina Piñeiro, por diversas Universidades e instituciones públicas de la Ciudad de México, Michoacán, Puebla y Veracruz, por mencionar algunas, las cuales fueron dignos testigos de la celebración a la trayectoria académica durante 51 años del incansable promotor de las instituciones democráticas dentro y fuera del país, vaya pues mi beneplácito y humilde felicitación.

En anteriores cursos de esta misma naturaleza, se abordó amplia y puntualmente el tema de la democracia en nuestro país, por lo que considero innecesario retomar el tema como corolario para este ensayo, que solo pretende plasmar algunas reflexiones de lo que, en concepto de quien esto escribe, ha sido un largo camino por el que aún transita nuestro país, inclusive sería muy osado de mi parte pretender abordar la totalidad de tan amplio e interesante tema que se

¹ Secretario Técnico B, de la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

propone este año para el XIX Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México de abril de 2016 y abril de 2017.

Al hilo de lo anterior —para abrir boca dirían los gourmets— a efecto de delimitar esta participación, considero pertinente examinar con un poco de detalle las partes que integran el tema a tratar. Como es de todos sabido en México, una norma en general (aunque en el caso que nos ocupa se debe entender referenciado a la materia electoral), a lo largo de sus distintas etapas, toman parte decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales; trataré de explicar el porqué de la afirmación: toda decisión que tenga como finalidad regular alguna conducta de los individuos en sociedad o la vida de los partidos políticos tiene un origen político, sujeto a convenios o concertaciones entre las diversas fuerzas representativas, llámese políticas o ciudadanas, las cuales, generalmente, son plasmadas en un cuerpo normativo, transformándose así a decisiones legislativas; estas ya convertidas en normas jurídicas, son aplicables por autoridades administrativas (Instituto Nacional Electoral y órganos electorales locales principalmente, en materia electoral), las cuales también toman decisiones al realizar la aplicación de tal o cual norma a los casos en particular; sin embargo esa interpretación o aplicación que hacen los órganos administrativos electorales, son revisables por los Tribunales Electorales ya sea en Jurisdicción local o en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dando lugar ahora a una decisión judicial. Dicho lo anterior, en el presente trabajo solo acotaré dos vertientes: las decisiones legislativas correlacionadas con las judiciales en la materia electoral.

La doctrina jurídica tradicional actual, sostiene que las leyes son y deben ser neutrales, en razón de su aplicación igualitaria en sus efectos para hombres y mujeres, ya que formalmente en su calidad de seres humanos gozan de igualdad ante ella, buscando siempre la sana convivencia y el equilibrio social.

Asimismo, se afirma que los jueces se legitiman al dictar resoluciones, justas y apegadas a derecho, para cumplir con la máxima de “*dar a cada quien lo que en derecho le corresponde*”, función nada fácil.

Sin embargo ahora como se anunció, y aprovechando la invitación del Co-puex, se considera pertinente reflexionar: ¿Cuál es el límite democrático que deben tener las leyes y las resoluciones en materia electoral?, ¿toda ley por ser vigente, es justa?, ¿las resoluciones dictadas por los máximos tribunales de nuestro país, llámese Suprema Corte de Justicia de la Nación o Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son las más correctas o es solo que por ser instancia definitiva, no hay más allá y debemos acatarlas?, ¿esto es bueno o malo?, ¿democrático o no?, preguntas que de ninguna manera esperen encontrar respuesta en el presente ensayo, sin embargo, con el contenido, considero se abonara a reflexionar al respecto.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional, que dio lugar a iniciar un nuevo paradigma en nuestro país el cual, después de un largo camino, demanda de forma garantista, proteger

los derechos humanos en la incesante búsqueda de privilegiar a todos los jueces nacionales para que puedan protegerlos en el ámbito de su competencia, teniendo inclusive la facultad de inaplicar una norma interna que se contrapusiera con Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, a fin privilegiar la norma que resulte más benéfica para la persona, en otras palabras el control difuso de convencionalidad.

Pese a que en materia electoral, ya existían antecedentes a esta importante reforma, en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación decretó la inaplicación de una norma en un caso concreto, es innegable que es la mencionada reforma constitucional la que abre totalmente la puerta para dar paso a un verdadero límite, por medio de resoluciones jurisdiccionales fundadas y motivadas, a las decisiones legislativas en forma de leyes.

Abordare un par de casos concretos, el primero respecto a algunas decisiones legislativas (plasmadas en cuerpos normativos como se anotó) y lo que se ha podido ser testigo respecto a su aplicación, pues los órganos jurisdiccionales en defensa de la constitucionalidad y la democracia o arguyendo la defensa de la voluntad popular, respectivamente, han llegado incluso a declarar su inaplicación. El segundo, cómo la máxima autoridad en materia electoral resolvió poniendo límites a decisiones de la autoridad administrativa electoral y posteriormente de tribunales *ad quem*, en defensa de principios constitucionales supremos que velan por el respeto a la voluntad popular.

I. LA REVOCACIÓN DE LA PÉRDIDA DEL REGISTRO DEL PARTIDO DEL TRABAJO

Previo a entrar en el análisis del asunto en cuestión, es necesario precisar que antes de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, la pérdida del registro de los partidos políticos se encontraba regulada en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual rezaba:

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

Sin embargo, ante la relevancia del tema, el Congreso de la Unión consideró necesario elevar a sede constitucional tal supuesto, por lo cual en la reforma aludida, entre otros trascendentes puntos, se agregó al artículo 41, base I, un cuarto párrafo, en el cual se estableció la regla expresa para la pérdida de registro de los partidos políticos nacionales, quedando en el siguiente sentido:

Artículo 41.—El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad

de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. ...

...

...

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

En concepto de quien esto escribe, se puede concluir la importancia que para el legislador representó regular la pérdida de registro de los partidos políticos por dos razones: primero, la decisión de establecer en sede constitucional el supuesto, a efecto de garantizar de mejor manera su cumplimiento, desempeñando una función didáctica para los partidos políticos y las autoridades electorales, es decir no depender del compromiso garantista de la autoridad administrativa electoral sino, en forma expresa desde el nivel constitucional y sin pretextos, precisar el porcentaje de votación necesaria para conservar el registro; segundo, incrementar el porcentaje del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones federales.²

Acotado lo anterior, es necesario especificar lo que en relación a la pérdida de registro y sus consecuencias estipulan las leyes secundarias, en otras palabras los mandatos legales que dan origen al análisis del presente caso.

La Ley General de Partidos Políticos, regula en su artículo 94, párrafo 1, inciso *b*), la causa de pérdida de registro de un partido político, en los siguientes términos:

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

a) No participar en un proceso electoral ordinario;

b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayunta-

² Al respecto, no debe perderse de vista el hecho de que anteriormente la legislación federal precisaba “*el total de la votación*”, en general, y con la reforma constitucional se pretendió poner un candado más, que es el hecho de que fuera “*la votación válida*”, este punto invita al análisis respecto si fue más rigorista o en realidad benefició a los partidos políticos, como en diversas ocasiones lo ha reflexionado la Lic. María de Jesús García Ramírez, ex Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, sin embargo esto no es el tema del presente ensayo.

mientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;

c) ...;

d) ...;

e) ...;

f) ..., y

g) ...

Es necesario destacar que a diferencia de la Ley Suprema, la normativa secundaria, al regular el tema, precisa con exactitud que el porcentaje de votación requerida debe ser en una elección ordinaria inmediata anterior, esta precisión es de suma importancia, como se verá más adelante, en el análisis del caso en concreto de la pérdida de registro del Partido del Trabajo.

Por su parte la Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone lo siguiente:

Artículo 24.

1. ...

2. ...

3. En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. No obstante, podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

Lo anterior pone en evidencia que el legislador secundario, limitó el derecho de los partidos políticos a participar en la elección extraordinaria, lo cual, en concepto de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, transgredía los derechos del Partido Político en cuestión, como se verá más adelante.

El caso particular tiene su origen en las elecciones federales de dos mil quince, una vez que el Instituto Nacional Electoral realizó la declaratoria relativa al registro del Partido del Trabajo, con base en la votación válida emitida, que resulta de deducir de la votación total emitida los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, según se desprende de los cómputos nacional y distritales y de las resoluciones que en última instancia emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la elección ordinaria que tuvo verificativo ese año, como se aprecia en el cuadro siguiente³

³ Consultable en las pp. 4 y 5 de la Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral número INE/CG936/2015.

Mayoría relativa⁴⁵

Partido político o coalición	Votación total emitida	Porcentaje
Partido Acción Nacional	8'291,728	22.0840
Partido Revolucionario Institucional	11'539,118	30.7330
Partido de la Revolución Democrática	4,293,411	11.4350
Partido del Trabajo	1,124,818	2.9958
Partido Verde Ecologista de México	2,736,730	7.2889
Movimiento Ciudadano	2,412,817	6.4262
Nueva Alianza	1,462,983	3.8965
Morena	3,303,252	8.7978
Partido Humanista	846,885	2.2556
Encuentro Social	1,309,570	3.4879
Candidato Independiente 1 ⁴	221,240	0.5892
Candidato Independiente 2 ⁵	3,789	0.0101
Total	37,546,341	100%

Representación Proporcional

Partido político o coalición	Votación total emitida	Porcentaje
Partido Acción Nacional	8,377,535	22.0977
Partido Revolucionario Institucional	11,636,957	30.6953
Partido de la Revolución Democrática	4,335,321	11.4354
Partido del Trabajo	1,134,101	2.9915
Partido Verde Ecologista de México	2,757,170	7.2727
Movimiento Ciudadano	2,431,063	6.4125
Nueva Alianza	1,486,626	3.9213
Morena	3,345,712	8.8251
Partido Humanista	856,716	2.2598
Encuentro Social	1,325,032	3.4951
Candidato Independiente 1	221,240	0.5836
Candidato Independiente 2	3,789	0.0100
Total	37,911,262	100%

⁴ Candidato Independiente 1, comprende la suma de votos de los candidatos independientes que contendieron como únicos o fueron registrados en primer lugar.

⁵ Candidato Independiente 2, comprende la suma de votos de los candidatos independientes que fueron registrados en segundo lugar en los distritos Veracruz 10 y 11.

Al hilo de lo anterior el seis de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo INE/CG936/2015, realizó un estudio de los artículos 41, párrafo segundo, base I, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concatenado con el artículo 94, párrafo 1, inciso *b*) de la Ley General de Partidos Políticos a efecto de determinar si el Partido del Trabajo se encontraba en el supuesto para la pérdida del registro, concluyendo que en su concepto para encuadrar la conducta en tal supuesto eran necesarios tres requisitos, a saber: *a*) Que se trate de una elección ordinaria; *b*) Que sea la elección inmediata anterior; *c*) Que se trate de la elección para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que en concepto de la autoridad administrativa electoral se cumplía en sus términos.

Como consecuencia, mediante votación mayoritaria de siete votos a favor y cuatro en contra, en lo que aquí interesa se resolvió lo siguiente:

PRIMERO.—Se determina la pérdida de registro como partido político nacional, del Partido Trabajo, en virtud de que al no haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones federales del siete de junio de dos mil quince, se ubicó en la causal prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base I, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 94, párrafo 1, inciso *b*) de la Ley General de Partidos Políticos, en términos del Acuerdo INE/JGE139/2015 emitido por la Junta General Ejecutiva de este Instituto.

SEGUNDO.—A partir del día siguiente a la aprobación de la presente Resolución, el Partido del Trabajo pierde todos los derechos y prerrogativas que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos, y demás normatividad aplicable, con excepción de las prerrogativas públicas correspondientes al resto del ejercicio fiscal 2015, que deberán ser entregadas por este Instituto al interventor respectivo, de conformidad con lo establecido por el artículo 389 del Reglamento de Fiscalización.

TERCERO.—Para efectos del artículo 24, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Partido del Trabajo, podrá continuar participando en la elección extraordinaria del distrito 01 de Aguascalientes.

Asimismo, para efectos de lo anterior así como para el ejercicio del derecho que le otorga el artículo 95, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, y dada la determinación adoptada en el Segundo punto resolutivo anterior, se ratifica lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG843/2015.

CUARTO.—...

QUINTO.—...

SEXTO.—Notifíquese al Partido del Trabajo e inscríbese la presente Resolución en el libro correspondiente.

...

Inconforme con la resolución precisada, el diez de noviembre del propio año, el Partido del Trabajo interpuso ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación un Recurso de Apelación, en el cual, entre otras cosas, el Partido actor solicitaba la inaplicación de los artículos 94, párrafo 1, inciso *b)* de la Ley General de Partidos Políticos, y 24, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ser contrarios al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al referirse a una cuestión de inconstitucionalidad de una norma secundaria, lo cual para la autoridad jurisdiccional resultaba de estudio preferente al representar el mayor beneficio para la parte actora.⁶

Así las cosas, la máxima autoridad electoral en el país consideró fundado el concepto de agravio planteado, razonando que los dos artículos de los cuales se demandaba su inconstitucionalidad, establecían que la votación válida emitida a tomar en cuenta para determinar si un partido político había obtenido el 3% de una elección es *la que resulta en las elecciones ordinarias*, por lo que no se toma en consideración las que se reciben en elecciones extraordinarias, en las cuales, los partidos políticos que perdieron el registro, únicamente tienen derecho a participar en caso de haber postulado candidato en la ordinaria y por ende, la votación recibida en dicha elección, no es dable tomarse en consideración para conservar el registro.

En virtud de lo antes señalado, concluyó que efectivamente tales artículos resultan contrarios a lo estipulado expresamente en el numeral 41, Base I, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual, para efectos de determinar el 3% necesario para conservar el registro, se precisa de forma genérica es *la votación válida emitida en la elección de que se trate*, lo cual, en su concepto, comprendería tanto la recibida en la elección ordinaria como extraordinaria, en otras palabras, no se incluye la restricción plasmada indebidamente en la legislación secundaria, por lo tanto los artículos señalados resultan contrarios a la norma constitucional, y en consecuencia es procedente su inaplicación al caso concreto.

Como resultado de lo expuesto, se revocó la resolución INE/CG936/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que mandataba la declaratoria de pérdida de registro del Partido del Trabajo, por no obtener el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados federales 2014-2015, y como consecuencia de ello, tal declaratoria dejó de surtir efectos jurídicos, ordenando que regresara la situación del instituto político actor, al momento previo a la emisión de la misma, en otras palabras la determinación respecto de la pérdida de registro del Partido del Trabajo se mantendría en una etapa suspensiva, ello hasta en tanto se tuvieran los resultados del cómputo distrital correspondiente al Distrito 01 de Aguascalientes, derivado de

⁶ Véase el considerando “TERCERO. Estudio de fondo” primer párrafo, de la sentencia emitida dentro del Recurso de Apelación Identificado con la clave SUP-RAP-756/2015.

la elección extraordinaria de mérito, precisando los puntos resolutive de la siguiente manera:

PRIMERO. Se declara la inaplicación al caso concreto del inciso *b*), del primer párrafo del artículo 94, de la Ley General de Partidos Políticos, en la porción normativa que refiere que es la votación válida emitida en la elección “ordinaria” la que debe servir como base para determinar si un partido político nacional pierde su registro.

SEGUNDO. Se declara la inaplicación al caso concreto del artículo 24, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la porción normativa en la que se dispone “*En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse*”, así como la que refiere que podrá participar en una elección extraordinaria el partido que “*hubiese perdido su registro, siempre y cuando*” hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

TERCERO. Se revoca la resolución INE/CG936/2015, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el seis de noviembre de dos mil quince, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

CUARTO. Infórmese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la inaplicación de los preceptos legales referidos.

El final de esta historia, relativo a si el partido del Trabajo conservó o no su registro, derivado del resultado de la elección extraordinaria, no resulta de fondo para el análisis del presente asunto, además de ser por todos conocido ya, lo trascendental es destacar la obligación de los tribunales de expandir y hacer progresivos los derechos de carácter político electoral, al poner límites a las decisiones legislativas plasmadas en leyes e incluso a las adoptadas por alguna autoridad administrativa, cuando estas sean contrarias a la constitución o a los tratados internacionales, por lo que en el caso concreto se salvaguardó el derecho soberano del pueblo de formar partidos políticos los cuales tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.⁷

Un segundo caso que merece un análisis es *la nulidad de la elección relativa a la renovación de la diputación local por el principio de mayoría relativa en*

⁷ Artículo 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hidalgo (Distrito Electoral 12), en el Estado de Michoacán, para lo que es necesario hacer un poco de historia.

En sesión especial de diecinueve de abril de dos mil quince, el Instituto Electoral de Michoacán, aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán número CG-97/2015,⁸ relativo a la solicitud de registro de las fórmulas de candidatos en común a Diputados por el principio de mayoría relativa, presentada por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Encuentro Social, para el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, entre los cuales se encontraba el Distrito Uninominal 12, con cabecera en Hidalgo, Michoacán, acuerdo que no fue impugnado por ningún actor político, ni por ciudadano interesado, lo cual resulta trascendental como se verá más adelante.

Como es sabido, el siete de junio siguiente se desarrolló la jornada electoral, posteriormente el diez del mismo mes y año, llevó a cabo la sesión permanente de escrutinio y cómputo distrital de la elección de Diputados Locales, obteniéndose los siguientes resultados:

Votos obtenidos por los Partidos Políticos	Con número	Con letra
Partido Acción Nacional	17,247	Diecisiete mil doscientos cuarenta y siete
Partido Revolucionario Institucional	17,517	Diecisiete mil quinientos diecisiete
Partido de la Revolución Democrática	19,652	Diecinueve mil seiscientos cincuenta y dos
Partido del Trabajo	7,562	Siete mil quinientos sesenta y dos
Partido Verde Ecologista de México	1,590	Mil quinientos noventa
Partido Movimiento Ciudadano	3,259	Tres mil doscientos cincuenta y nueve
Partido Nueva Alianza	1,152	Mil ciento cincuenta y dos
Partido Movimiento Regeneración Nacional	2,538	Dos mil quinientos treinta y ocho
Partido Humanista	591	Quinientos noventa y uno
Partido Encuentro Social	642	Seiscientos cuarenta y dos

⁸ Consultable en la página electrónica <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/234-acuerdos-de-consejo-general-2015?start=280> consultado 13 de febrero de 2017.

Suma de votos en el municipio obtenidos por la coalición

Resultados de la combinación de la coalición	Con número	Con letra
PRI+VERDE	590	Quinientos noventa

Votación total en el distrito de la coalición

PRI+VERDE+COMBINACIÓN DE LA COALICIÓN	19,697	Diecinueve mil seiscientos noventa y siete
---------------------------------------	--------	--------------------------------------------

Distribución final de votos a partidos políticos coaligados

PRI	17,812	Diecisiete mil ochocientos doce
VERDE	1,885	Mil ochocientos ochenta y cinco

Suma de votos en el distrito obtenidos por los candidatos comunes

Combinación del candidato común		
PRD+ENCUENTRO SOCIAL	19	Diecinueve

Votación total en el municipio del candidato común

PRD+ENCUENTRO SOCIAL+COMBINACIÓN DE CANDIDATO COMÚN	20,313	Veinte mil trescientos trece
-----------------------------------------------------	--------	------------------------------

Combinación del candidato común

PT+HUMANISTA	10	Diez
--------------	----	------

Combinación del candidato común

PT+HUMANISTA+COMBINACIÓN DE CANDIDATO COMÚN	8,163	Ocho mil ciento sesenta y tres
---------------------------------------------	-------	--------------------------------

Votación total en el Distrito

Candidatos no registrados	Votos nulos	Votación total en el municipio
34	4,058	76,461

Al no verse favorecido el Partido Revolucionario Institucional, en tiempo y forma, impugnó la elección, promoviendo el respectivo Juicio de Inconformidad en contra del resultado establecido en el cómputo distrital, la declaración de validez de la elección de Diputado Local por el principio de mayoría relativa en el Distrito Uninominal 12, con cabecera en Hidalgo, Michoacán y el otorgamiento de la constancia de mayoría a la candidata postulada por el Partido de la Revolución Democrática en candidatura común por el Partido Encuentro Social.

En síntesis, el impugnante solicitaba lo siguiente: nulidad de votación en sesenta y dos casillas aduciendo que ocurrió un retardo prolongado e injustificado en la hora de instalación de la casilla y por consecuencia, el inicio de recepción del voto, situación que, en su concepto, impidió a los ciudadanos ejercer su derecho al sufragio y es determinante para el resultado de la votación; en tres casillas debido a que la votación fue recibida por personas no autorizadas para ello y en doce casillas aduciendo el Instituto Electoral de Michoacán actuó con negligencia y falta de pericia para garantizar los principios rectores de la función electoral en la organización y desarrollo de la jornada electiva.

En relación a la nulidad de las casillas el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, declaró los agravios infundados e inoperantes casi en todas, y salvo en dos casillas fue procedente su nulidad, sin que esto resulte de relevancia para el estudio que ahora nos ocupa, pues como ya se dijo, aún y cuando se decretó la nulidad de dos casillas recomponiendo el cómputo distrital, ello no fue suficiente para cambiar el resultado que otorgaba la posición primigenia que ocupaba la fórmula integrada por Jeovana Mariela Alcántar Baca y Martha Ruíz Álvarez, candidatas, propietaria y suplente, postuladas en común por los Partidos de la Revolución Democrática y Encuentro Social.

Especial atención merece el agravio relativo a la suma como votos válidos de los marcados a favor del Partido Encuentro Social, así como los registrados a favor de Jeovana Mariela Alcántar Baca, candidata en común por dicho instituto político y el Partido de la Revolución Democrática, por considerar que se vulneraba lo establecido en los artículos 143 y 152 del Código Electoral del Estado de Michoacán, así como el diverso 87, numeral 9 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *que prohíben los registros de candidaturas comunes o coaliciones de los partidos políticos de reciente creación*, como en el caso ocupa el Partido Encuentro Social con el de la Revolución Democrática.

A ese respecto, el tribunal de primera instancia determinó que dicho argumento era infundado, en una especie de contradicción (en concepto de quien esto escribe) pues por una parte, adujo que en diversas resoluciones el propio Tribunal había sostenido que los partidos de nuevo registro no pueden convenir frentes, coaliciones o fusiones ni candidaturas comunes, con otros partidos

políticos antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro según corresponda, sin embargo precisó que

...el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, previamente a acordar el registro de una planilla en común donde se incluyan a partidos políticos de nueva creación, debió efectuar una interpretación sistemática y funcional de los preceptos en cita, los que arrojarían como consecuencia que un partido político de nueva creación debe contender solo en el primer proceso electoral en que participan,⁹

concluyó además, que atendiendo al principio de definitividad que rige la materia electoral, el cual operaba en el caso en análisis, resultaba infundado puesto que no se impugnó en su momento procesal oportuno el multicitado registro (candidatura común), en otras palabras, como no se controvirtió el acto acaecido dentro de una fase electoral ya concluida, este adquirió, por ese sólo hecho, la cualidad necesaria para convertirse en inmutable.

Frente a esta resolución, tanto el Partido Político actor, como su candidato interpusieron sendos juicios de revisión constitucional y para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, respectivamente, los cuales fueron acumulados resolviendo la Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revocar parcialmente la resolución del *A quo*, declarando la nulidad de la votación recibida por el Partido Encuentro Social en la elección que se analiza y en consecuencia modificando los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, revocando la determinación sobre la expedición y otorgamiento de las constancias de mayoría y validez a favor de la fórmula de candidatos en candidatura común por los partidos de la Revolución Democrática y Encuentro Social, para ahora expedirlas a favor de la fórmula de los candidatos de la coalición integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Para arribar a dicha conclusión la Sala Regional realizó un estudio respecto del alcance del principio de definitividad, así como al diverso de certeza y legalidad electoral, ambos planteados en sede constitucional, así como su ponderación para la aplicación en el caso concreto, la cual en palabras de dicho resolutor, no fue realizado en la resolución reclamada.

Respecto a la definitividad, consideró que no es una regla absoluta, sino un principio que, como mandato de optimización, admite y demanda modulación a la luz de los demás valores que en la materia electoral también se plasman en la constitución, precisando:

Frente a la judicialización de los actos electorales, la definitividad de las etapas electorales no es una cuestión de blancos o negros, de todo o nada —estructura que corresponde a las reglas— es un concepto que admite claroscuros y que requiere una modulación la luz de las particularidades de los casos que se presenten —estructura

⁹ P. 66 de la sentencia TEEM-JIN-129/2015

que corresponde a los principios— porque no tiene como exclusivo objeto el clausurar las etapas electorales, sino que ello lo hace de modo instrumental hacia el bien mayor de brindar certeza y seguridad jurídica a la contienda, lo cual puede hacerse —y en muchos casos así sucede— aun cuando se trate de actos emanados en etapas ya concluidas del proceso.¹⁰

Respecto a la prohibición de coaliciones electorales de los partidos políticos de nueva creación, se destacó que es en una norma constitucional donde se estipula tal proscripción, y por ende su contravención tiene efectos y consecuencias claras y directas. “...Su contravención pues no puede sino resultar en actos cuya eficacia jurídica es vulnerable de origen y, por los cauces debidos, estos y sus correlativos efectos deben invalidarse o neutralizarse...”¹¹

Al hilo de lo anterior, consideró que la candidatura común del Partido Encuentro Social tenía un vicio constitucional de origen y que si bien, el acuerdo de la autoridad administrativa electoral que otorgó el registro de la candidatura común, no era el acto directamente impugnado, y en consecuencia ya no era viable invalidarse, dicho acuerdo seguía surtiendo efectos jurídicos, toda vez que los votos que se contabilizaron a favor del PES fueron sumados en el cómputo total junto con los del PRD, dando como consecuencia el triunfo para la candidatura común, concluyendo que la pretensión de la actora no era la invalidez del registro, sino que se privara de eficacia jurídica la votación recibida por el partido de nueva creación que se registró en candidatura común.

Posteriormente al realizar la ponderación entre el principio de definitividad de las etapas electorales y la transgresión directa al mandato constitucional, a efecto de cuestionar si ante la violación de la constitución que prohíbe la asociación de partidos políticos de nueva creación es posible reparar, neutralizar los efectos de dicha transgresión, aun cuando haya culminado la jornada electoral y los actos inmediatos posteriores que marca la ley, concluyó que si era posible.

El principal argumento en el que sustentó su resolución fue el siguiente: “... si bien podrían tolerarse algunas irregularidades de actos ocurridos en el curso del proceso una vez transcurridas las etapas en aras de la certeza, *no se puede tolerar lo que, por definición, ha sido establecido constitucionalmente como intolerable...*” aduciendo que si bien resultaba imposible volver el tiempo atrás, menos aún invalidar actos con efecto retroactivo, esto de ninguna manera obstaculizaba que se corrigiera lo que en este momento si es jurídicamente posible corregir, máxime que en, en su concepto, no se ponía en peligro la certeza de los actores de la elección, toda vez que los votantes ya se expresaron en la urnas y los partidos políticos ya conocen el resultado obtenido en la jornada electoral.

¹⁰ Consultable en la p. 26 de la sentencia dictada dentro del expediente ST-JRC-158/2015 y su acumulado JDC-496/2015.

¹¹ *Idem*, p. 30.

En concordancia con lo anterior, determinó que, para el supuesto analizado, es decir la autorización al partido político de nueva creación para su participación bajo alguna forma de asociación en su primera contienda electoral, aun cuando no debería de suceder, pero en el supuesto de que sucediera —como es el caso materia de estudio— los votos que tal partido recabara debían computarse como votos nulos, y por ende no podían sumarse a los votos totales que habría recabado la candidatura común que violento la norma constitucional, de modo que no podrían acrecentar el computo de los demás partidos ni del candidato participe de dicha ilícita asociación.

Cabe hacer mención que la propia Sala Regional en un apartado, señaló que tal violación constitucional podría dar lugar a una nulidad de la elección, sin embargo consideró que tal solución no sería proporcional, “...en tanto haría soportar a la ciudadanía y a todos los participantes del proceso la irregularidad de algunos partidos y la irregularidad de la inacción o permisividad con que se condujo la autoridad electoral”, precisando que la postura adoptada resulta una solución proporcional a la problemática, en tanto que el vicio de constitucionalidad, responsabilidad del partido nuevo se regulariza al asumir directamente las consecuencias de su falta, decretando la invalidez de la votación recibida a su favor.

A consecuencia de lo anterior, determinó revocar parcialmente la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, declarando ahora la nulidad de la votación recibida por el Partido Encuentro Social y, en consecuencia, modificando los resultados consignados en el Acta de Cómputo Distrital, confirmando la declaración de validez de la Elección de Diputados por el principio de Mayoría Relativa y revocando la determinación sobre la expedición y otorgamiento de las constancias de mayoría y validez en favor de la fórmula de candidatos en candidatura común por los partidos de la Revolución Democrática y Encuentro Social, para que ahora se otorgaran a favor de la fórmula de los candidatos de la coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Sin embargo aquí no concluyó la historia, el veintiocho de agosto de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática y la ciudadana Jeovana Mariel Alcántar Baca, presentaron recurso de reconsideración y juicio ciudadano, respectivamente, reencauzando este último a recurso de reconsideración procediendo a su acumulación.

En el análisis de los agravios, la Sala Superior consideró que las razones esgrimidas por los inconformes relacionadas con el principio de definitividad y causa de nulidad no prevista eran infundadas, por lo que para el fin del presente trabajo no se ahondara más en ello, sin embargo en relación al hecho de la participación en candidatura común de un partido político de reciente registro, fue en donde centro su estudio para cambiar el rumbo de las decisiones emitidas con anterioridad por la Sala Regional y el Tribunal Local, respectivamente,

considerando que dicha irregularidad está relacionada con la vigencia de principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

Como punto toral para su análisis y determinación, el Máximo Tribunal Electoral, citó lo precisado en el artículo transitorio segundo, fracción I, inciso f) punto número cinco, del Decreto Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, mediante el cual se llevó a cabo la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: "... En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse.", asimismo trajo a colación lo estipulado en la Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 85 que reza en su punto número 4: "Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda".

Al hilo de lo anterior, analizó lo expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 17/2014, donde fijo su postura respecto a la prohibición de asociación de partidos políticos de nueva creación con otros institutos políticos, señalando que la importancia de tal proscripción es para demostrar la fuerza real del instituto político en un proceso electoral, lo que permite demostrar si cuenta con apoyo suficiente en lo individual para hacerse acreedor a todos los beneficios y prerrogativas estatales o bien obtener un cargo de elección que permita conocer si efectivamente constituye una oferta de gobierno capaz de conservarse en otros procesos electivos.

Por lo que ve a la vulneración del principio de certeza de la elección con motivo de una irregularidad grave, que en concepto de la Sala Regional únicamente dio lugar a la anulación de la votación recibida en favor del Partido Encuentro Social y de la Formula de candidatura común, criterio este último que no fue compartido por la Sala Superior como se analizará a continuación, y por el contrario fue lo que dio la pauta para la resolución definitiva.

Como corolario, en su argumentación expuso el criterio que dicha autoridad había sostenido respecto a la restricción a los partidos políticos de nuevo registro para postular candidatos comunes o cualquier otra forma de asociación, señalando que en tales casos se sostuvo que debía considerarse nula la votación emitida a favor de dichos institutos políticos y sus candidatos, sin anular la elección como se hizo en el asunto SUP-REC-616/2015 y acumulados (Tarimbaro), sin embargo que en el caso materia de análisis, si se afecta la certeza en el resultado de la votación, en razón de que en este supuesto, si se modifica el resultado de la elección, cambiando la fórmula de candidatos triunfadora, por lo que la forma correcta de actuar es la declaración de la nulidad de la elección.

Enarbolando la bandera del principio constitucional de certeza, el máximo tribunal electoral de la nación, preciso que su importancia "radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable,

fidedigno y confiable, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia”,¹² por ende la observancia de dicho principio se traduce a la garantía de que todos los involucrados en los procedimientos electorales, conozcan las normas y reglas del juego, para así dotarles de seguridad y transparencia.

Por otra parte señala que “... este principio está materializado en los actos y hechos que se ejecuten en un procedimiento electoral y tengan por objeto que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto, de manera libre, universal, cierta, secreta y directa, como la máxima expresión de la soberanía popular”, este argumento es la pieza angular en la decisión de la Sala Superior, al no perder de vista la finalidad de todo estado que se precie de ser democrático, en el sentido de que sean los resultados del cómputo de una elección, los que reflejen de forma fidedigna la voluntad ciudadana, que acudió a depositar su voto para manifestar su preferencia política, en otras palabras otorgar la certeza que ganó quien obtuvo el mayor número de votos en la elección.

En ese mismo tenor hizo referencia a su reiterado criterio respecto a que la inobservancia al principio de certeza, puede dar lugar a considerar que una elección no cumple con los requisitos constitucionales y legales exigidos para su validez, citando como precedentes los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-120/2001 y SUP-JRC-487/2000 con su acumulado, concluyendo que cuando este principio no se cumple se puede viciar el procedimiento electoral, en una determinada etapa o incluso en su totalidad.

Así las cosas, se considera que en el presente asunto, son principalmente tres las circunstancias irregulares que afectan el referido principio de certeza en el resultado de la elección, generando con ello su inconstitucionalidad, a saber:

a) La permisión de la postulación de candidaturas comunes por un partido de nueva creación;

b) La omisión de la autoridad de emitir alguna medida a fin de evitar la situación inconstitucional, toda vez que pudo haber emitido alguna medida correctiva con base a precedentes judiciales a fin de garantizar los principios rectores de la contienda electoral;

c) El silencio de los partidos políticos participantes en la contienda electoral que se analiza, en razón de que con anterioridad conocieron el precedente que resolvió la postulación del candidato común en el cual participaba el mismo partido de reciente creación, resolviéndose que no resultaba conforme a derecho y por ende se revocó dicho registro, sin que se haya hecho nada respecto al caso que nos ocupa, es decir no se impugno el indebido registro de la candidatura en común, sino hasta la etapa de resultados del proceso electoral cuando ya la ciudadanía había emitido su voto.

¹² Sentencia dictada dentro del Recurso de Reconsideración identificado con la clave SUP-REC-622/2015 y acumulado, p. 27.

Como conclusión para resolver, la máxima autoridad electoral de nuestro país, sostuvo que la existencia de la violación a la prohibición constitucional a partidos políticos de reciente creación para participar en un proceso electoral en candidatura común, incluso si fue impugnada hasta la etapa de resultados electorales, si vulnera el principio de certeza en los resultados de la elección, pues al descontarse la votación de la candidatura común se afecta de manera directa la voluntad ciudadana, toda vez que la anulación de votos provocaría de forma indebida que se otorgara el triunfo a una fórmula de candidatos que no obtuvo la mayoría de los sufragios a su favor, lo cual incide directamente en la voluntad ciudadana, por tales razones lo procedente fue anular la elección de diputado de mayoría relativo en el Distrito XII del Estado de Michoacán.

¿Porque resulta oportuno el análisis del presente caso?, la respuesta es sencilla, nos permite observar claramente como el bien jurídico a tutelar debe ser siempre salvaguardar los intereses democráticos de la ciudadanía, los principios constitucionales que tutelan la voluntad ciudadana, más si se trata de cuestiones electorales.

De lo analizado se aprecia, como tres autoridades en la materia, tuvieron diversos puntos de vista al resolver, aun cuando se trataba de una misma elección: el tribunal local, consideró que no se vulneraban derechos fundamentales que afectaran gravemente la elección, privilegiando la firmeza del procedimiento y atendiendo al principio de definitividad, razonando que existió un tiempo preciso para inconformarse con la prohibición constitucional, por lo que no era viable anular la votación otorgada al instituto político infractor por ese motivo, incluso ni siquiera razonó la negativa a la nulidad de la totalidad de la elección; el tribunal de segunda instancia, no comulgó con lo resuelto y adoptó el criterio de que la violación al principio constitucional si alcanzaba para anular la votación obtenida por el partido transgresor de la norma y al recomponer el cómputo de la votación cambiar la fórmula ganadora, considerando con eso suficiente sanción, como se había hecho en otros casos, pues en su concepto anular la elección resultaba una sanción excesiva.

Sin embargo, el máximo tribunal de la materia, determinó finalmente que la violación al principio electoral si era suficientemente grave para anular la totalidad de la elección, pues el hecho de recomponer la suma y resultado de la votación, dando como consecuencia el cambio de la fórmula ganadora afectaba el principio constitucional de certeza, vulnerando de manera directa la voluntad ciudadana que ya se había manifestado en las urnas, por lo tanto se puede concluir con esta resolución, que un país que se precie de ejercer una verdadera democracia, el valor supremo a tutelar será siempre el interés de la mayoría, y aun las propias autoridades jurisdiccionales tienen como limite la salvaguarda de esos derechos democráticos.

Queda para la reflexión, quien pudo haber resuelto esto antes de llegar hasta esta instancia, incluso antes de que se llevara a cabo la elección, ¿la autoridad administrativa electoral no debió permitir el registro ante la clara prohi-

bición en sede constitucional? ¿los partidos políticos involucrados, que debieron en tiempo y forma impugnar el registro? O más aún ya celebrado ese acto jurídico del registro, cuando se resolvió un caso similar, pero relacionado con la candidatura común para Gobernador del Estado, que invalidó el acto, ¿el instituto electoral local debió de mutuo propio dictar algún acuerdo para evitar la violación al principio constitucional e informar oportunamente a la ciudadanía el destino que tendría su voto? Es incierto, sin embargo, se puede concluir que el principio constitucional terminó poniendo ese límite a las acciones de los involucrados para salvaguardar los intereses de la ciudadanía.

Tribunal Electoral del Estado de Morelos

PROTECCIÓN AL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LA PROPAGANDA ELECTORAL COMO LÍMITE DEMOCRÁTICO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES

Hertino Avilés Albavera

No puede haber una revelación más intensa del alma de una sociedad, que la forma en la que trata a sus niños.

NELSON MANDELA

I. PRESENTACIÓN

La pregunta por los límites de la democracia es compleja porque la democracia es un ideal complejo, por ello, para contestar cabalmente a la pregunta no basta, una idea genérica que puede realizarse de muchas maneras diferentes, no todas igualmente aceptables. Se trata de intentar poner de relieve los principales rasgos que caracterizan y, a la vez, justifican el sistema democrático de gobierno tal y como hoy lo entendemos y, siempre con mayores o menores traiciones o recortes del ideal, lo practicamos.

En el caso analizaremos a partir de un precedente judicial cómo es que la tan defendida libertad de expresión, como parte del ejercicio democrático no es un derecho absoluto sino que también tiene límites y entre ello cuando se trata de proteger el interés superior de los menores.

La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia relativa al SRE-PSC-121/2015, sostuvo que resulta injustificada la aparición de infantes en la propaganda política o electoral difundida por los partidos en el ejercicio de sus prerrogativas de radio y televisión, cuando tal participación no cuente con el consentimiento pleno y cierto de sus padres o tutores al estimar que se afectaban los derechos a la imagen y a la protección de los datos personales de los menores, pues se les vincula a temprana edad con una opción o ideología política sin su consentimiento. Ello, sin necesidad de que estuviese plenamente acreditado el perjuicio ocasionado, puesto que se consideró suficiente que se ubicara en una situación de riesgo potencial para que operara la salvaguarda judicial de sus derechos, concluyendo que

para los casos en los que se afecten a niñas, niños y adolescentes, lo cual reflejó la necesidad de regular la protección del interés superior de los menores de edad, que *responda si es válido utilizar la imagen de los niños, niñas y adolescente, en qué contextos se puede hacer y hasta dónde debe protegerse su interés superior.*

II. ANTECEDENTES

1. ORIGEN DEL CASO

El veintisiete de abril, el Partido MORENA presentó escrito de queja, en el cual afirmó que el Partido Acción Nacional inobservó la normativa electoral al usar indebidamente la pauta federal al difundir en dicho tiempo asignado, promocionales relativos a la entrega de beneficios consistentes en la entrega de uniformes escolares a alumnos de primarias y secundarias públicas en Nuevo León, Monterrey; alegaba el Partido MORENA que el hecho denunciado se configuraba como uso indebido del tiempo pautado en televisión, por la difusión de propaganda electoral que afecta el interés superior del menor.

El actuar del Partido MORENA se justificó invocando que el privilegiar el interés superior del niño se trata de un aspecto de orden público cuya protección por parte del Estado mexicano debe privilegiarse por encima de cualquier formalismo legal, además de que el referido partido, tiene la calidad de entidad de interés público, y cuenta con la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en la ley electoral, con independencia de la defensa de sus intereses particulares, en tanto que al hacerlo, no defienden un interés propio, sino que busca la prevalencia del interés público,¹ siendo innecesaria la presentación como promoventes de los menores cuyos derechos se estimaban afectados ni los padres o tutores de los mismos.

Una vez concluida la sustanciación correspondiente, la autoridad administrativa electoral remitió el expediente de la queja en comento para su resolución

2. ACREDITACIÓN DEL HECHO DENUNCIADO²

La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tuvo por acreditado el hecho denunciado consistente en la transmisión de un promocional televisivo, en el que se aprecia la entrega de unifor-

¹ Véase la jurisprudencia 15/2000, de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.

² Véase la sentencia emitida en el expediente SRE-PSC-121/2015, consultables en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SRE/2015/PSC/SRE-PSC-00121-2015.htm>

mes y vulneración a los derechos de los niños, por las razones que enseguida se describen.

Se argumentó que de las pruebas que obraban en autos que se advirtió un grupo de niños jugando y bailando, y como contenido al pie de pantalla durante la transmisión, se observaron las siguientes leyendas de manera alternada “*Te envío mi compromiso por escrito*” (*apareciendo tres veces*), “*sé el primero en recibirlo*” (*apareció tres veces*) y “*envía UNIFORME al 25558*” (*apareció dos veces*); asimismo, bajo las leyendas descritas, apareció un texto en letra pequeña cuyo contenido resultó ilegible atendiendo a su tamaño y la definición del testigo de grabación.

Se describió que al término de la aparición de los menores, se presentaron dos pantallas de contenido siguiente, en la primera el texto: “UNIFORMES ESCOLARES GRATUITOS PARA TODOS LOS NIÑOS DE (PREESCOLAR/PRIMARIAS/SECUNDARIAS) PÚBLICAS DE NUEVO LEÓN” y, en la segunda, el texto: “FELIPE DE JESÚS CANTÚ GOBERNADOR” y en la parte inferior el logotipo del PAN, los símbolos relativos a las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram y la leyenda “felipejesuscantu.com”.

La difusión del promocional se realizó en pauta local, bajo las siguientes circunstancias:

Material	Ámbito	Periodo	Entidad
Quién pompo 2 RV00738-15	Local	19 al 30 de abril	Nuevo León

De esa forma la Sala Regional resolutora tuvo por acreditada con la información rendida por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, en relación al tipo de pauta y las fechas de transmisión de los spots de referencia, el cual cuenta con valor demostrativo pleno, al tratarse de un documento expedido por la autoridad electoral competente para ello y en términos de lo establecido en el artículo 462, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y lo sostenido en la jurisprudencia 24/2010 de rubro: MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.

3. ARGUMENTOS DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TEPJF

Se estableció que si bien es cierto la propaganda electoral difundida por los partidos políticos se encuentra amparada por la libertad de expresión, en relación a la cual, el Tribunal Electoral Federal ha sostenido en reiteradas ocasiones que debe ser objeto de maximización en el contexto del debate político, a efecto de que se aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una

auténtica cultura democrática.³ Esa libertad no es absoluta si no que tiene límites, entre los que se encuentran, los vinculados con la dignidad o la reputación de las personas y los derechos de terceros, en el caso en reflexión los niños y adolescentes.

Lo anterior se traduce en una obligación de abstenerse en incurrir en acciones, en que se perturbe el pleno respeto a los derechos de terceros, como los derechos de los menores, cuya protección se encuentra expresamente ordenada en el artículo 4o. de nuestra Constitución Federal, ello a efecto de salvaguardar los bienes jurídicos ahí protegidos.

Así, la autoridad jurisdiccional evocó que la comisión de alguna conducta que provoca la inobservancia de la obligación antes asentada, implica por sí misma un aspecto que atenta contra el propio orden constitucional y, en el caso de la materia electoral, constituye una vulneración específica en cuanto al uso del tiempo pautado por el Instituto Nacional Electoral para la difusión de la propaganda electoral.

En tal virtud se asentó que la difusión de las ideas se atienda a la obligación de respetar los derechos de terceros y, en específico, los derechos de los menores; referente al mandato específico de que en el uso de las pautas asignadas para la difusión de propaganda electoral se deberán acatar los lineamientos constitucionales.

En tales condiciones, se arribó a la conclusión de que la infracción electoral se actualiza cuando en el uso de las pautas asignadas por el Instituto Nacional Electoral se difundan mensajes que puedan afectar derechos de terceros, y que en el caso, resultan ser menores de edad, a quienes debe garantizárseles sus derechos en el marco de su interés superior.

En ese orden, por tratarse de tiempo pautado por el Instituto Nacional Electoral y teniendo en cuenta la admisión que al efecto realiza el propio partido, está plenamente acreditado que el Partido Acción Nacional es el responsable por el uso indebido del tiempo pautado en televisión para campañas federales, al haber utilizado dicha pauta para la difusión de propaganda electoral relativa a comicios de carácter local, así como por la exposición de los menores en el promocional de propaganda política denunciado, por lo que vulneró el interés superior de los niños participantes.

4. ARGUMENTOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF⁴

Derivado del dictado de la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y su debido cumplimiento por parte del Instituto Nacional Electoral, se inconformaron diversos partidos

³ Jurisprudencia 11/2008 de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

⁴ Véase la sentencia del recurso identificado con la clave SUP-REP-60/2016 y acumulados, consultable en: <http://www.te.gob.mx>

políticos conformándose así en la Sala Superior del Tribunal en cita, el expediente electoral SUP-REP-60/2016 y acumulados, en el cual la pretensión de los recurrentes consistió en que la Sala Superior modificará en la parte conducente, el requisito previsto por la Sala Regional Especializada consistente en que, cuando menores de edad aparezcan o participen en los promocionales políticos se necesita exhibir instrumentos en los que consten los consentimientos de los padres y las madres o por quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de los menores debidamente ratificados ante la Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral, o fedatario público, a fin que se tenga constancia de su autenticidad; y por ende, se revoque en lo atinente, el acuerdo NE/ACRT/18/2016 del Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral dictado en aducido cumplimiento a lo ordenado por la mencionada Sala Regional Especializada.

La Sala revisora expuso que el derecho a la imagen de las niñas, niños y adolescentes está vinculado con el derecho a la intimidad y al derecho al honor, entre otros derechos de su personalidad, los cuales pueden resultar eventualmente lesionados a partir de la difusión de su imagen en los medios de comunicación social, como ocurre con los *spots* televisivos de los partidos políticos.

Por tanto, cuando se trata de menores de edad, el Estado debe velar por el respeto al derecho a la imagen de los niños, niñas y adolescentes y, para tal fin, cuando se utilice la imagen de un menor en la publicidad, ésta debe estar sujeta a ciertos requisitos en beneficio a su derecho a la dignidad o intimidad, el cual se debe respetar en razón del señalado interés superior.

Abundó en que el derecho comparado ofrece avances en la protección de los derechos del menor, muestra de ello lo son los pronunciamientos del entonces Tribunal Constitucional Federal Alemán, órgano jurisdiccional que en su momento consideró que *el respeto a la dignidad del menor se debe procurar especialmente, y que el deber de control del Estado sobre el cuidado y la educación de las niñas y los niños, deriva fundamentalmente de que es el propio menor como titular de derechos fundamentales quien puede esperar y reivindicar la protección del Estado, debido a que el menor es un ser con un derecho inherente a la dignidad y con el derecho propio al libre desarrollo de su personalidad tal y como lo mandata en sus primeros artículos la Ley Fundamental de Bonn.*

Por ello, el citado Tribunal expuso que los derechos fundamentales del respeto a la dignidad de la persona, esto es, del menor de edad y su derecho al libre desarrollo de la personalidad, derivan de la propia Constitución, que entraña por ende, la protección de la infancia.

Así, el Tribunal Constitucional Teutónico, determinó que el menor requiere protección y asistencia para formarse como persona responsable e independiente; de modo que la función jurisdiccional ha de procurar que el derecho de las niñas, niños y jóvenes a la protección del Estado rija como principio constitucional general.

Ante ello, el precedente referido, se sustenta en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que comprende el derecho a la intimidad y a la propia imagen, en conexión con el respeto a la dignidad del hombre, por lo que se sostuvo que el desarrollo de la personalidad de los menores es más vulnerable que el de una persona adulta, motivo por el cual, el ámbito en el que las niñas y niños puedan sentirse y desarrollarse libres de la presión de la información y control públicos debe estar mejor protegido que el de los mayores.

En ese contexto, la Sala Superior estableció que si en los medios de comunicación se recurre a imágenes de menores como recurso propagandístico y parte de la inclusión democrática, se deben resguardar ciertas garantías, como lo es que exista el consentimiento por escrito o cualquier otro medio, de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como la opinión de la niña, niño o adolescente.

Lo anterior, a fin de resguardar el derecho a la dignidad o intimidad, así como al honor, de las niñas, los niños y adolescentes, en razón de que no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, imagen, familia, domicilio o correspondencia; tampoco de divulgaciones o difusiones ilícitas de información de sus datos personales, incluida aquella que tenga carácter informativo a la opinión pública o de noticia que permita identificarlos y que atenten contra su honra, imagen o reputación.

En esa tesitura, cuando en promocionales que inciden en el debate político o en procesos deliberativos de decisión política participen niños, niñas y/o adolescentes, las autoridades electorales deben garantizar el pleno respeto y protección de los derechos de los menores de edad.

Finalmente determinó que la Sala Regional Especializada excedió sus facultades al imponer una carga más amplia que aquéllas que estableció en la Ley General el Poder Reformador, puesto que el exigir que los consentimientos y manifestaciones se ratifiquen ante la Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral, o fedatario público, a fin de que se tenga constancia de la autenticidad de estos permisos y manifestaciones, no encuentra asidero constitucional, convencional ni legal en los parámetros objetivos que fueron previamente establecidos por el legislador, en la citada Ley.

Por lo cual, para la Sala Superior no es necesario el requisito citado en el párrafo precedente, por lo que debió circunscribir su decisión a lo previsto en el artículo 78, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; es decir, sólo debió señalar a la autoridad competentes que verificará por el medio o métodos que considerara idóneo que se contaba con la autorización por escrito de los padres o de quien ejerciera la patria potestad, así como con la opinión de las niñas o niños, cuando estos últimos fueran factible en función de la edad de los menores. De ahí que en esta parte, le otorgó la razón al partido recurrente.

III. ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR

El principio del interés superior del niño ha sido recogido tanto por los textos internacionales como por las disposiciones europeas, nacionales y autonómicas más relevantes en la protección y promoción de las personas menores de edad. La constante apelación de las leyes a tal interés tiene una justificación objetiva tanto en la particular situación de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes, como en la imposibilidad que tienen de dirigir plenamente sus vidas con la suficiente madurez y responsabilidad, así como en la necesidad de que las circunstancias que les rodean les sean especialmente favorables en esta etapa vital de su desarrollo como ser humano.

El principio del interés superior del niño pone acertadamente el acento en su realidad como sujeto digno de atención, promoción, provisión y protección. Este criterio ha de aplicarse en todas aquellas situaciones o conflictos donde se hallen involucrados menores de edad. Pero esta cláusula general, lejos de configurarse como un concepto pacífico, es objeto de múltiples y diversas controversias que tienen una influencia negativa en su eficacia práctica.

El concepto de “interés superior del niño”, ha sido descrito por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al destacar que “implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño”.⁵

El interés superior del menor es un derecho subjetivo de los niños y un principio inspirador y fundamental de los derechos de los que son titulares, que posee un propósito protector de “los menores debido a su especial vulnerabilidad a causa de la imposibilidad que tiene de dirigir su vida con total autonomía”.⁶

Es oportuno puntualizar que coincide la protección al derecho de la libertad de expresión con la libertad y dignidad de los niños, niñas y adolescentes los cuales concuerdan con el derecho a la libertad personal, a la dignidad, reputación e imagen de este grupo de la sociedad.

La dignidad como esencia de los derechos fundamentales de las personas ha impactado en la normatividad internacional, misma que ha aportado disposiciones precisas para su protección, y de forma particular de infantes y adolescentes; lo cual se ha reflejado en que ahora no son objeto de derechos sino

⁵ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Visible en el sitio en Internet: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia>.

⁶ RODRÍGUEZ LLAMAS, S., “La atribución de la guarda y custodia en función del concreto y no abstracto interés superior del menor. Comentario a la STS núm. 679/2013, de 20 de noviembre (RJ 2013/7824), en Revista Boliviana de Derecho, núm. 19, enero de 2015, pp. 563-575. La idea transcrita se encuentra en la página 569.

sujetos, modificación sustancial que otorga una posición jurídica especial y que se debe materializar en todos los ámbitos sea social, cultural, económico, político y otros.

En ese contexto, se avanza de forma importante en el reconocimiento de los derechos y la determinación de garantías para su respeto y exigibilidad, derechos entre los que se encuentra el derecho a la dignidad e imagen para cuya protección se debe establecer la prohibición de utilizar niñas, niños y adolescentes en programas o espectáculos de proselitismo político.

La propaganda electoral que utilice la imagen de niños, niñas y adolescentes vulnera los derechos constitucionales de respeto a la libertad, dignidad y a la atención y protección contra todas las formas de violencia, maltrato y explotación a este grupo humano; es decir, que la difusión de este tipo de publicidad electoral transgrede y perturba el goce de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El Estado Mexicano, está obligado a tener en consideración primordial el respeto al interés superior del menor, a través de la adopción de las medidas necesarias para asegurar y maximizar la protección y efectividad de los derechos de los niños, acorde con lo establecido en los artículos 3, párrafo 1 y 4, de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁷

A partir del “Protocolo de actuación de quienes imparten justicia en caso que involucren niñas, niños y adolescentes” emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Primera Sala del Tribunal en cita, estableció que la mera situación de riesgo de los menores es suficiente para que se estime que se afectan los derechos de los niños y, ante ello, deben adoptarse las medidas que resulten más benéficas para la protección de los infantes.⁸

Asimismo, se ha establecido recientemente el criterio por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintitrés de junio en curso, con el número 7/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial de texto y rubro siguiente:

INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESCRITO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.⁹—El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben

⁷ Artículo 3. 1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño. Artículo 4. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

⁸ Tesis aislada 1a. CVIII/2014 (10a.), “DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS”.

⁹ Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26

ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos —todos— esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. *En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.*

Interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad.¹⁰ En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas o bien aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para servir como herramienta útil para garantizar en todo momento el bienestar integral del menor al que afectan.¹¹

de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

¹⁰ Amparo directo en revisión 2293/2013, resuelto en sesión de veintidós de octubre de dos mil catorce, por mayoría de tres votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹¹ Tienen aplicación las siguientes tesis: La tesis 1a./J.18/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo I, marzo de 2004, página 406, de rubro y texto: “INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados

Es igualmente interesante invocar lo sustentado por el Tribunal Constitucional de España, que ha establecido que “en los casos en que se analice la captación y difusión de fotografías de niños en medios de comunicación social,[...] es preciso tener en cuenta, que el ordenamiento jurídico establece una protección especial, en aras a proteger el interés superior del menor”.¹²

De esa forma el Tribunal Español, configura el derecho a la propia imagen como un derecho de la personalidad, que atribuye a su titular la facultad de disponer de la representación de su aspecto físico que permita su identificación, lo que conlleva tanto el derecho a determinar la información gráfica generada por los rasgos físicos que le hagan reconocible, y que puede ser captada o tener difusión pública, como el derecho a impedir la obtención, reproducción o publicación de su propia imagen por un tercero no autorizado.

Así el objetivo es, impedir que la imagen sea reproducida o dada a conocer públicamente. El sentido que la persona tiene de su propia individualidad impone la exigencia de reserva o que sea ella misma quien deba consentir la repro-

internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión”.

Es aplicable también la tesis 1a.LXXXIII/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, tomo I, febrero de 2015, página 1397, de rubro y texto: “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.—El interés superior del menor tiene un contenido de naturaleza real y relacional, que demanda una verificación y especial atención de los elementos concretos y específicos que identifican a los menores, por lo que el escrutinio que debe realizarse en controversias que afecten dicho interés, de forma directa o indirecta, es más estricto que el de otros casos de protección a derechos fundamentales. Particularmente, en el ámbito jurisdiccional el interés superior del menor es tanto un principio orientador como una clave heurística de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses. Así, el interés superior del menor ordena la realización de una interpretación sistemática que considere los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y en las leyes de protección de la niñez; de este modo, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio orientador fundamental de la actuación judicial; de ahí que conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la opinión del menor, sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres responda a sus posibilidades. En suma, el principio del interés superior del menor debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores, lo que necesariamente implica que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas reforzadas o agravadas, ya que los intereses de los niños deben protegerse siempre con una mayor intensidad”.

¹² STC 158/2009, 29 de junio de 2009.

ducción de su imagen, más todavía cuando los progresos técnicos facilitan notablemente esa reproducción.

Y no pasa desapercibido que el grupo social al que nos venimos refiriendo es vulnerable y ello no quiere decir que no tengan la capacidad de pensar y entender las circunstancias en que se desarrollan, lo que sucede es que ellos no perciben el mundo de la forma en que los adultos lo viven y por tanto no es ético ni respetable el inducir a un menor a tener cierto tipo de preferencia; y, no sólo hablamos del menor al que se le transgrede su derecho de imagen, si no que con la vertiginosa era de la tecnología el impacto que pueda tener en el resto de los niños, niñas y adolescentes.

IV. CONCLUSIONES

La inexistencia de una regulación específica sobre la esfera de actuación de los particulares, en especial, tratándose de menores de edad y su derecho a la imagen y dignidad, ha generado graves problemas frente a la posible sanción de conductas que violentan el derecho a la personalidad.

Problema que nuestra sociedad ha observado permanentemente en los medios de comunicación en los últimos años y que solo han quedado en la impunidad, y por ello resulta trascendente el criterio en estudio, ya que el Procedimiento Especial Sancionar tiene como uno de sus propósitos prevenir o sancionar las conductas que violen o que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, y fue así que la Sala Regional especializada abrió el camino para que Instituto Nacional Electoral emita lineamientos para regular la aparición de menores de edad en propaganda política.

Si bien es cierto, la legislación nacional consagra el derecho a la imagen de los niños, niñas y adolescentes, en lo relativo al ámbito objetivo de su protección, es claro que presenta un gran retraso normativo frente a la obligación de proteger efectivamente los derechos de la infancia y de la adolescencia.

Hasta aquí, se destaca la evidente necesidad de una legislación que se integre respondiendo, si es válido o no utilizar la imágenes de infantes y adolescentes —observando el marco normativo la respuesta es sí— pero en ese caso se debe prestar atención al contexto en que se hace la exposición pública de los niños, niñas y adolescentes puesto que se les coloca en una situación vulnerable frente a la difamación, la estigmatización y el riesgo de ser etiquetados, y de que se les perpetúe con cierta ideología política o condición social.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia plantea una serie de directrices éticas para la información sobre la infancia,¹³ que tienen como objetivo aportar orientaciones básicas para los medios de comunicación, pero que

¹³ Véase “Los derechos del niño y la práctica del periodismo: una perspectiva basada en los derechos” https://www.unicef.org/mexico/spanish/manual_para_periodistas_ninez_y_medios.pdf

también son de utilidad para autoridades administrativas, policiales y judiciales que participan en los procesos de justicia, sobre cómo abordar los temas relacionados con la protección de la infancia a fin de respetar en todo momento su interés superior y su dignidad como seres humanos.

Siguiendo las pautas marcadas tales como la sensibilidad, el respeto a la dignidad, los derechos de cada uno a la intimidad, la confidencialidad, hacer oír sus opiniones participar en las decisiones que les afecten y protegerse contra el daño y las represalias, incluido el aspecto potencial de estos dos últimos peligros, se deberán proteger los intereses fundamentales de cada niño por encima cualquier otra consideración, incluyendo entre éstos la defensa de los intereses de la infancia y la promoción de los derechos del niño.

Finalmente, al respetar la dignidad y la imagen de los infantes y adolescentes desde tiempos tempranos se impacta positivamente en la génesis de la formación de ciudadanos y futuros sujetos políticos con actitudes democráticas como la tolerancia, el respeto a las libertades públicas y la oposición a los regímenes autoritarios.

DEMOCRACIA, LÍMITES Y RETOS

Francisco Hurtado Delgado

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca exponer las principales características de la democracia dentro de nuestro sistema político, como: cuales son los elementos que la componen, sus principios y los retos que tiene al contemplar las nuevas reglas del juego.

En principio se realizó un estudio sobre la concepción de la democracia como una forma de gobierno y como un ideal, posteriormente surgieron elementos que justifican la relación de poder que existe entre quienes gobiernan y el pueblo, siendo la representación, la participación política y la legitimidad.

Posteriormente abordaremos lo que para nosotros son los límites democráticos en función a los principios que existen en la democracia moderna. Por último, terminaremos con una exposición breve de las figuras nuevas que tendrán un papel importante en el próximo proceso electoral 2017-2018 y con algunas conclusiones centradas en la concepción de la democracia, los obstáculos y retos a que se enfrenta en la actualidad.

II. LA DEMOCRACIA

Al intentar definir los límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral, nos parece importante en primer lugar tratar de tener un concepto claro de democracia.

Si preguntáramos a distintas personas sobre qué significa la democracia, es probable que la asocien al gobierno del pueblo, otros dirían que la democracia es la forma en la que los ciudadanos elegimos a nuestros representantes; creo que, aunque tal vez no puedan definir exactamente la palabra democracia, no discreparían mucho del concepto de la misma, esto es porque se tiene una idea generalizada de la democracia, además que aún se cree que es una aspiración social.

Robert A. Dahl, nos dice que:

desde los tiempos antiguos, algunos pueblos concibieron la posibilidad de que existiera un sistema político cuyos miembros se considerasen iguales entre sí y colectivamente soberanos, y dispusieran todas las capacidades, recurso e instituciones

necesarios para gobernarse. Esta idea, y las prácticas concretas que la corporizaron, surgió en la primera mitad del siglo V antes de Cristo entre los griegos, quienes pese a ser pocos en número y ocupar apenas un minúsculo fragmento de la superficie terrestre, ejercieron una influencia extraordinaria en la historia del mundo. Fueron ellos, y más notoriamente los atenienses, quienes produjeron lo que me gustaría denominar la “primera transformación democrática”: de la idea y la práctica de gobierno de los pocos, a la idea y la práctica de los muchos. Por supuesto, para los griegos la única sede imaginable de la democracia era la ciudad-Estado.—Esa notable concepción del gobierno de los muchos casi desapareció durante largos períodos, y sólo una minoría de los pueblos del planeta procuraron, y lograron con éxito, adaptar la realidad política a sus exigentes condiciones en medida significativa. Sin embargo, esa visión originaria de un sistema político ideal pero posible nunca perdió del todo su poder de atracción sobre la imaginación política ni dejó de alentar la esperanza de concretarla más cabalmente como una experiencia humana efectiva.—Más o menos por la misma época en que esa idea del gobierno de los muchos transformaba la vida política de Atenas y otras ciudades-Estados griegas, arraigo también en la ciudad-Estado de Roma...¹

El Diccionario de la Real Academia Española tiene varias acepciones que nos parece oportuno recordar, y así señala que la palabra democracia del latín tardío *democratia*, y este del griego δημοκρατία, *dēmokratía* es:

- a) Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos.
- b) País cuya forma de gobierno es una democracia.
- c) Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes.
- d) Forma de sociedad que practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de etnias, sexos, credos religiosos, etc.
- e) Participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación en la toma de decisiones.

Pero también señala distintas formas de democracia, e indica que hay una democracia burguesa, en la terminología marxista es la democracia liberal.

Una democracia censitaria, que restringe el derecho de voto al censo de contribuyentes de un cierto nivel patrimonial. La democracia cristiana, movimiento político que aúna los principios democráticos con algunos postulados de la doctrina y el pensamiento social cristianos.

La democracia directa, democracia que se ejerce por el pueblo sin la mediación de representantes, a través de asambleas vecinales, referéndum o iniciativas ciudadanas. La democracia liberal, democracia que basada en el reconocimiento de los derechos individuales, se ejerce a través de los representantes políticos de los ciudadanos.

La democracia orgánica, denominación que se atribuía a sí mismo el régimen franquista, el cual suprimió las libertades políticas.

¹ DAHL, Robert A., *La Democracia y sus Críticos*, Barcelona, Editorial Paidós, 1992, p. 9.

La democracia popular, sistema de gobierno de los regímenes políticos de inspiración marxista. La democracia representativa, democracia que se ejerce a través de representantes surgidos de elecciones libres y periódicas.

Para Dahl:

considerada como una entidad efectiva del mundo real, la democracia ha sido concebida como un conjunto particular de instituciones y de prácticas políticas, un cierto cuerpo de doctrinas jurídicas, un orden económico y social, un sistema que asegura el logro de ciertos resultados deseables o un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas obligatorias...²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conceptúa a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por otra parte, la democracia es considerada como un ideal y forma de vida, la cual han optado las sociedades actuales, y es muy distinta al concepto de democracia antigua que se practicaba en Atenas en la cual era una democracia directa, en donde todos los ciudadanos participaban directamente del gobierno de la *Polis* a través de una Asamblea Popular. Reunidos los ciudadanos mayores de 20 años, discutían los temas del día y concluido el debate votaban a mano alzada; algunos de los cargos de gobierno se accedían por sorteo y a otros se llegaba por votación directa.

Todos los cargos públicos se ocupaban por el término de un año y, en un principio, no se recibía remuneración, hasta que Pericles creó la *mistoforia*, una compensación económica a quienes concurrían a la Asamblea y ocuparan cargos públicos, y de esta manera pudieron participar todos, hasta los más pobres.

Los atenienses se apoyaban en el supuesto de que todos los ciudadanos eran iguales y cada uno era una parte indispensable de la comunidad. Los ciudadanos eran sólo los varones libres nacidos de padre y madre ateniense y mayores de 18 años, por lo que las mujeres y los esclavos no participaban en las decisiones políticas.

Las democracias actuales son representativas o indirectas, es decir, el gobierno se ejerce por representantes designados por el pueblo y son renovados periódicamente por medio de elecciones. Todos los ciudadanos, sin importar sexo, ocupación, condición económica o conocimientos pueden participar en las elecciones, es decir todo el pueblo.

De acuerdo con lo que se ha escrito durante siglos, la democracia es un determinado régimen político que se distingue de los demás regímenes que existen o han existido porque representa la voluntad popular; algunos teóricos de la ciencia política han señalado que representar la voluntad de todos los que

² *Op. cit.*, p. 14.

formamos parte de una sociedad no es posible, no se ha llevado a cabo hasta el momento, pero constituye un ideal el cual las sociedades a lo largo de la historia han buscado alcanzar.

El término democracia como forma de gobierno, aparece en un texto por vez primera en los *Nueve Libros de la Historia* (III,80,1) de Heródoto, quien señala que en la discusión que sostienen Otanes, Megabiso y Dario para decidir la mejor forma de gobierno para Persia y donde Otanes propone la democracia. Etimológicamente la voz democracia se compone de dos palabras griegas *demo* pueblo, y *kratos* poder, lo que significa el poder del pueblo.

De acuerdo con el politólogo italiano Giovanni Sartori, a partir del siglo III a.C. hasta el siglo XIX, el término *democracia* tuvo un “*largo eclipse*”,³ pues la experiencia de las democracias antiguas fue breve y tuvo un transcurso degenerativo, pero a partir del siglo XIX en lo subsecuente la palabra adquirió un significado positivo y ya no es más el discurso de la democracia de los antiguos la cual era simple, sino que el discurso de democracia moderna es compleja.⁴

En la democracia de Atenas “la esfera privada estaba subordinada a lo público, y la discusión y la elección racional se realizaba frente al demos. La libertad positiva era el despliegue de una racionalidad que vivía en armonía con su entorno”,⁵ los ciudadanos participaban manifestando su conformidad o inconformidad en los asuntos públicos en una democracia directa en donde todos los ciudadanos participaban en la Asamblea y ellos tomaban las decisiones políticas.

Entre lo más importante de la democracia ateniense se encontraban los conceptos igualitarios de *isonomía* (igualdad de derechos políticos) e *isegoría* (igual derecho para dirigirse en la Asamblea),⁶ dicha democracia no se equipara completamente con la estructura representativa contemporánea, en la democracia directa ateniense la participación de los ciudadanos era activa ocupándose de las leyes o participando en los jurados populares.

En la actualidad en Suiza se cuenta con el *Landsgemeinde*, que es una asamblea popular donde todos los ciudadanos tienen derecho a opinar sobre un orden del día; sin embargo, no tiene que ver nada con la democracia en Atenas, “se trata de puras coincidencias casuales”.⁷ Otra de las características de la

³ SARTORI, Giovanni, *Democracia*, texto extraído para la Enciclopedia de Ciencias Sociales, Instituto de la Enciclopedia Italiana, traducido por Chantal Signorio L., en: <http://www7.uc.cl/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf>, p. 117.

⁴ *Ibidem*, p. 118.

⁵ TEJEDA GONZÁLEZ, José Luis, *Las encrucijadas de la democracia moderna*, Universidad Autónoma de Nuevo León, editado por Plaza y Valdés, 1996, p. 38.

⁶ Véase, RESNICK, Philip, *La democracia del siglo XXI*, traducción de Ángeles Cruzado Rodríguez, Editorial Anthropos, 2007, p. 92.

⁷ GIL FERNÁNDEZ, Luis, *Sobre la democracia ateniense*, Madrid, Editorial Dykinso, 2009, p. 176.

democracia ateniense es que se trataba de una democracia de patriarcas dado que las mujeres no tenían derechos políticos. En la democracia moderna la participación de los ciudadanos se hace a través de la representación, la cual no supone un ejercicio directo del poder, sino que el poder del pueblo se delega en los representantes.

La democracia moderna representativa, nace en el siglo XVII con las revoluciones principalmente en Inglaterra y Francia, que derrocaron las monarquías absolutas, en este nuevo tipo de democracia el pueblo elige a sus representantes en el Parlamento en donde deciden sobre asuntos públicos y toman decisiones, Estados Unidos de América adoptó la democracia representativa desde el momento de su independencia en 1787, cuando promulga su Constitución y como consecuencia de la Revolución Francesa en 1791 Francia implanta la democracia representativa en su Constitución, aunque con el regreso de la monarquía napoleónica implantada en 1804, la democracia sucumbe y esta se implanta definitivamente en 1871.

Como vemos, una de las principales diferencias con la democracia de los antiguos, es la introducción del concepto de democracia representativa, la cual fue pensada por los federalistas de Norte América como un modelo diferente y superior, pensado en el modelo aristocrático de selección de los mejores para el gobierno,⁸ la justificación de este nuevo modelo político no sólo obedecía al crecimiento territorial de los Estados, sino que se incorpora una categoría central que es la racionalidad.⁹ Esta racionalidad no se encuentra construida para un fin mismo, sino más bien lo que busca es adoptar los medios más adecuados para obtener ciertos fines como el bienestar social. En el transcurso de la historia los regímenes políticos pudieron avanzar hacia el ideal de democracia o en casos no afortunados retroceder y alejarse de ese ideal.

Cuando entendemos a la democracia como régimen político, este consiste en “*un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas*”¹⁰ como método. Schumpeter en su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia* lo define como: “*aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante de la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad*”.¹¹

⁸ HAMILTON, A., MADISON; J., *apud* G. Mauro, Sebastián, “Democracia, representación y política. Racionalidad dialogica e hybris popular”, A Parte Rei, *Revista de filosofía*, núm. 56, Marzo, en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/mauro56.pdf>, 2008, p. 1.

⁹ *Cfr. Idem.*

¹⁰ BOBBIO, Norberto *apud* GÓMEZ L., Juan Carlos, *La frontera de la democracia, El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*, Chile, Editorial LOM., 2004, p. 29.

¹¹ SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984, p. 321.

III. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como vimos en líneas anteriores, establece el criterio que orientará a la educación pública en el artículo 3o., inciso *a*), y señala: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;” se trata de un enunciado constitucional que señala las principales características de la democracia. “La inclusión de la democracia en el contenido de la Constitución obliga a dotar al término “democracia” de significado jurídico, y ello aun en el caso de que, como tal término, no pareciese formalizado en la norma constitucional”.¹²

En el caso de nuestro país, el término democracia se recoge en el artículo 40 de la Carta Magna, cuando se establece la forma de Estado:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El contenido fundamental de este artículo, supone la idea de quién es el titular del poder público es el pueblo, lo que en palabras de Manuel Aragón constituye el principio democrático, ya que “posee un contenido dotado de un alto grado (inevitable) de abstracción: la titularidad popular del poder; este contenido se concreta en los distintos niveles en que el poder se ejercita y así tendríamos en primer lugar que examinar el principio democrático como principio «sobre» la Constitución”.¹³

Al estar contenido este principio dentro de nuestra Constitución supone que también ella está creada por la voluntad popular, además de que este principio tiene distintos elementos a analizar, “significa soberanía popular, participación, electividad y temporalidad de los cargos, responsabilidad de los poderes públicos y sometimiento de éstos al ordenamiento jurídico; es decir: Estado de Derecho”.¹⁴ El artículo 40 constitucional establece como será el ejercicio del poder público, esto es a través de la participación política para elegir a quienes serán los representantes dentro de la República.

Es claro que la democracia es el principio que califica a la forma de Estado, el principio democrático es inevitablemente de un principio abstracto, el titular

¹² ARAGÓN Manuel, *Constitución y Democracia*, IIJ-UNAM, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/288/4.pdf>, p. 56.

¹³ *Ibidem*, p. 58.

¹⁴ ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel, coord. *Escritos en Conmemoración del XXV Aniversario de la Constitución*, España, Universidad Pontificia Comillas, 2004, p. 133.

del poder es el pueblo, por ello al tratarse de un principio político en inicio, lo que se busca es dotar a la democracia del contenido jurídico.

IV. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La propia Ciencia Política nos dice que tanto la representación política como la participación política, son dos conceptos importantes cuando se estudian los sistemas políticos, sin embargo, son conceptos que difícilmente podemos definir puesto que el significado de cada uno se ha ido transformando a lo largo de la historia. Por otra parte, existe una larga teoría política acerca de cada uno de ellos, lo que no resulta difícil es afirmar que son dos conceptos importantes cuando se analizan los sistemas políticos y en uno como el nuestro: el democrático.

En el sistema democrático existe una premisa, la cual consiste en que todos los ciudadanos somos iguales, esta igualdad debe ser trasladada a la relación que existe entre gobernantes y gobernados, lo que lleva a plantearse como se soluciona el problema de desigualdad entre los ciudadanos cuando unos gobiernan sobre otros, pues bien, la opción es la idea de la representación política.

En la antigüedad a este fenómeno de representación política era el *gobierno por turnos* llamado así por Aristóteles. El propósito del gobierno por turnos es respetar el derecho de que todos los ciudadanos pudieran participar en las labores del Estado de forma alternada. Etimológicamente la palabra representar significa en latín “hacer presente algo”, lo que significa actuar por cuenta de otra persona, la cualidad que tiene la representación política es que quien representa está vinculado con el ejercicio del poder público, por lo que en una democracia los representantes deben personificar al pueblo.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española tiene varias acepciones de la palabra representación, pero de ellas nos interesa la que se refiere al conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. También es importante recordar que nos señala que pueden existir:

a) Representación mayoritaria: Procedimiento electoral por el que se eligen representantes a quienes obtienen mayoría de votos.

b) Representación política: Representación que ejercen los elegidos en votaciones democráticas que no está sometida a mandato imperativo.

c) Representación proporcional: Procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos.

En este sentido, encontramos la relación que guarda la representación política con el sistema electoral, “la conexión más inmediata del derecho electoral con la idea de representación estriba en la determinación del sujeto activo del derecho de sufragio, del sujeto pasivo y de la relación que entre ellos se

establece”.¹⁵ Analizado el concepto de representación política, encontramos que es una característica de los sistemas democráticos, la representación política se debe desarrollar sobre los extremos de la democracia, para ello hay que tomar en cuenta que el concepto de *representación política* es un concepto mucho más amplio que el de la *democracia representativa*, pues esta última es una manifestación o fenómeno de la representación política; además de ello, se les puede llamar *democráticas* a otras relaciones donde exista representación que no necesariamente tienen que ver con lo electoral para manifestarse, como las realizadas por grupos de la sociedad que pueden influir en la vida política.

En lo que respecta a este trabajo, nos referimos a la relación entre representación y democracia, para lo cual es necesario señalar el tema de legitimidad en la representación política, en la que los representantes actúan con responsabilidad para procurar los intereses de los representados; por ello es importante citar que la democracia representativa no sólo se limita a un régimen para la renovación de poderes mediante la elección periódica y rotativa, si no también de los gobernantes a través de los procesos electorales.

El concepto que consideramos adecuado para definir a la representación política es el aportado por el profesor de Ciencia Política de la Universidad de Siena Italia, Mauricio Cotta:

...una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros, y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales.¹⁶

Podemos concluir que la representación política en nuestros días advierte la necesidad de establecer un vínculo más concreto entre gobernantes y gobernados, *la idea de que las acciones de gobierno deben reflejar demandas sociales. En este sentido es importante resaltar el principal aporte de la modernidad: hemos pasado de darle un origen divino y trascendente al poder, a darle un origen popular, basado en el voto y la libertad.*¹⁷

V. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación política está ligada al ejercicio de la ciudadanía, *la ciudadanía moderna implica el ejercicio casi universal (en el contexto de las*

¹⁵ DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *Derecho electoral y representación*, IJ-UNAM, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/868/3.pdf>, 1994, p. 65.

¹⁶ COTTA, Mauricio, *Parlamentos y representación. Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 272.

¹⁷ QUERO, Morgan, *Representación Política*, apud. Léxico de la Política, Laura Baca Olamendi et al., comp., México, FCE, 2000, p. 643.

*democracias liberales actuales) de los derechos políticos. La intensidad de la participación política parece ser, por tanto, inversamente proporcional al número de quienes la ejercitan.*¹⁸

Al respecto señala el sociólogo Mario Constantino Toto:

Por participación ciudadana se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado.¹⁹

La participación política es una de las principales características de una sociedad democrática, como derecho fundamental de los ciudadanos es punto clave dentro de los procesos políticos, la participación en la toma de decisiones públicas es esencial en el concepto de democracia, ya como hemos mencionado en líneas anteriores, la democracia supone que el pueblo tiene poder.

Las principales características de la participación consisten en que se debe dar respuesta a un fin o a una necesidad, es decir, que la participación tiene un elemento transformador en la sociedad. En segundo lugar, las acciones de la participación se llevan a cabo en un ámbito público, asuntos que son de gran interés general y con repercusiones sociales. Por último, la participación considera las aspiraciones de la sociedad de forma reivindicativa e interventora, para dar soluciones a los problemas colectivos.

En nuestro país durante la época posrevolucionaria la vida política se caracterizaba por una escasa participación activa de la población, pero se afirma en estudios sobre la vida política de México que a partir de la década de los años ochenta hay una marcada tendencia hacia mayor participación política.

En los últimos años hemos observado una tendencia a reivindicar la participación de los individuos en la vida pública, por ello uno de los principales cuestionamientos que se plantean los estudiosos de la democracia ha sido el perfeccionamiento de los mecanismos, a través de los cuales los individuos pueden participar activamente en la toma de decisiones. En la actualidad vivimos en una época compleja, derivado de las grandes transformaciones económicas y sociales, el pueblo ya no cree en los representantes ni en las instituciones, proyectos políticos que se mantienen lejos del interés social, es por ello que la participación política debe redimensionarse para construir mejores esquemas de vida y más justos.

¹⁸ RIVERO, Ángel, *Representación Política y Participación*, apud. Manual de Ciencia Política, 2009, p. 208.

¹⁹ CONSTANTINO TOTO, Mario, *Participación Ciudadana*, apud. Léxico de la Política, Laura Baca Olamendi *et al.*, comp., México, FCE, 2000, p. 509.

VI. LEGITIMIDAD

La democracia es una forma de gobierno del pueblo, es una premisa innegable sin embargo esto no significa que el Estado deje de ejercer su poder sobre el pueblo a través del dominio político, esto último no debería de ser un aspecto en contra de la democracia, sino más bien una idea de que el Estado ejerza su poder político, porque este debe ejercerse escuchando al pueblo.

Este poder de algunos hombres que ejercen las funciones estatales, tiene algunas características dentro de la democracia, este poder no se ejerce “a la fuerza” sino que es producto de una relación duradera, porque está relacionado con algunos valores y creencias comunes de quienes son los gobernados y para que este poder llegue a convertirse en una autoridad debe legitimarse.

La legitimidad está vinculada a la creencia que necesita una justificación de quien ejerce el poder para mandar y hacerse obedecer por los gobernados, a través de valores comúnmente aceptados, es por ello que el pueblo obedece porque existe la creencia de que lo ordenado por quienes ejercen el poder beneficiará a todos.

Para Max Weber existen tres tipos de legitimidad: *la tradicional*, *la carismática* y *la legitimidad legal-racional*, la primera de ellas apela a la creencia en la corrección de las tradiciones de una comunidad como fundamento del poder o de la autoridad, la segunda apela a la creencia en las cualidades excepcionales de una persona y de lo ordenado por ella, la tercera legitimidad legal-racional apela a la legalidad en los procedimientos racionales que justifican el orden político y considera que son dignos de obediencia aquellas personas que han sido colocadas como autoridad con base en esas reglas y leyes.²⁰

Por su parte es conveniente citar la concepción del poder de Hannah Arendt, quien efectúa un descentramiento del poder, puesto que este no sólo reside en el Estado ni en las instancias de gobierno, con las que frecuentemente se le asocia, sino fundamentalmente en la pluralidad, en tanto “surge cada vez que las personas se unen y actúan en concierto”,²¹ además de ello para Arendt el poder y la violencia son absolutamente opuestos ya que para que uno de ellos se pueda realizar plenamente el otro desaparece, en este sentido lo contrario a la violencia es el poder, porque para esta filósofa política el poder surge de la acción mutua entre los hombres que están ligados por la confianza lo que permite la puesta en escena de la felicidad pública.²²

La legitimidad explica el hecho de que unos mandan y otros obedecen, supone además un sistema colectivo de valores a fin de observar las normas y en

²⁰ WEBER, Max, *apud* DEL ÁGUILA, Rafael, Editor, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Trotta, 2009, p. 28.

²¹ ESTRADA SAAVEDRA, Marco y MUÑOZ, María Teresa, compiladores *Revolución y violencia en la filosofía de Hannah Arendt*, México, El Colegio de México, 2015, p. 46.

²² *Idem*.

consecuencia obedecer a quienes las aplican, según una serie de valores que son generalmente aceptados dentro de una sociedad.²³

VI. LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS

Por límites democráticos se pueden entender como las instituciones, instancias que a través de su actuar pueden ser mecanismos de inclusión del pueblo. Para Alfonso Ruiz Miguel, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, se está dentro de los límites del sistema democrático cuando resultan garantizados por un lado los derechos civiles esenciales, como la no discriminación y la seguridad jurídica, y por otro lado los derechos políticos para que los ciudadanos puedan participar en el debate político, sufragio, expresión, reunión y asociación política.²⁴

La democracia implica el pleno ejercicio de las libertades individuales basadas en los límites legales, cómo saber cuáles son estos límites y en qué consisten cada uno de ellos; es una pregunta que podemos responder atendiendo a la operatividad del propio sistema democrático, el cual depende de que se respeten ciertos valores básicos que deben ser respetados, a decir de J. Eduardo Andrade Sánchez son: el principio de mayoría, el de deliberación, el de periodicidad en la renovación del gobierno, el de división de poderes, el de control de gobernantes por los gobernados; el de supremacía constitucional, el de respeto a los derechos humanos y el de seguridad jurídica en la Introducción a la Ciencia Política y que mencionaremos cada uno de ellos a continuación:²⁵

1. EL PRINCIPIO DE MAYORÍA

En la democracia como forma de gobierno, opera la necesidad de conocer la voluntad de los ciudadanos, sin embargo, como lo menciona Andrade Sánchez el problema que se visualiza es hacer coincidir todas las voluntades en un mismo sentido, por ejemplo, tomar la decisión de quién debe gobernar o que se debe hacer ante un problema determinado.

Cuando las voluntades y los que deben escoger no coinciden, la solución es dar preferencia a la opción en la que convergen más voluntades, tomando en cuenta el principio de igualdad, si bien la opinión de cada uno tiene un peso, el número más grande de ellas debe determinar la acción en conjunto.²⁶

²³ Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Editorial Oxford, 2008, p. 53.

²⁴ RUIZ MIGUEL, Alfonso, *Los límites de la democracia: paradojas y tensiones*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 15, en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/los%20limites%20de%20la%20democracia/los_limites_de_la_democracia_Ruiz_Miguel.pdf

²⁵ *Op. cit.*, pp. 71-78.

²⁶ Cfr. *op. cit.*

El principio de mayoría no significa que se desconozcan los derechos de las minorías, en este sentido señala Kelsen:

El principio mayoritario no puede identificarse con la idea de un dominio ilimitado de la mayoría sobre la minoría por el hecho de su existencia jurídica, la minoría puede influenciar hasta cierto punto la voluntad de la mayoría, e impedir que el contenido del orden social creado por ésta se halle en contradicción demasiado violenta con los intereses minoritarios. Desde el momento que el principio de mayorías divide la totalidad de súbditos en sólo dos grupos compuestos (mayoría y minoría), suscita la posibilidad de un compromiso; y compromiso significa la eliminación de lo que separa a favor de lo que une.²⁷

Robert Dahl justifica el principio de mayoría de la forma siguiente:

1. Maximiza la autodeterminación. Si un ideal del sistema democrático es que el pueblo se dé sus propias leyes, debe estimarse razonable la cercanía de ese ideal en la medida en que el mayor número posible de ciudadanos viva regido por una norma que “ellos mismos han escogido”.

2. Es la consecuencia necesaria de ciertos requisitos razonables. Éstos son: que la norma sea concluyente, es decir, que forzosamente se llegue a una decisión; que sea neutral respecto de quienes participan, o sea, que ninguno disponga de mayor fuerza que otro; que sea también neutral en cuanto a las opciones presentadas, lo cual significa que no dé ventaja a una de ellas. Así, por ejemplo, la norma de mayoría calificada coloca en mejor posición a la situación ya existente —al statu quo—, porque para modificarla se requiere un número superior a la mayoría absoluta. por último, “debe ser sensible a todas las manifestaciones positivas”; ello implica que ante una indiferencia total en relación con dos posibles soluciones, la preferencia de por lo menos un miembro debe inclinar la balanza a favor de la alternativa que éste prefiere.²⁸

La relación que existe entre las minorías y mayorías tiene un sentido especial en el ámbito electoral, dado que el principio de mayoría es la “regla del juego” a través de las elecciones.

2. EL PRINCIPIO DE DELIBERACIÓN

El segundo principio que nos menciona Andrade Sánchez es el principio de deliberación, el cual al momento en que los ciudadanos toman sus decisiones o a través de sus representantes, constituye un ejercicio previo que permite a los que votan conocer los efectos de sus decisiones y hacer una valoración de los pro y contras de las alternativas disponibles, la deliberación dentro de la democracia tiene dos aspectos: el que tiene que ver con el proceso mediante el cual

²⁷ KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editorial Nacional, 1959, p. 412.

²⁸ DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Editorial Paidós, *apud. op. cit.*, 1988, pp. 72 y 73.

se evalúan las razones implicadas en una cuestión determinada, y el otro en el momento en que el proceso de toma de decisiones tiene lugar.²⁹

La democracia deliberativa resulta muy interesante por el debate público, que es un elemento clave en el proceso democrático, el uso de la racionalidad sobre los asuntos que nos afectan a todos es necesario para la formación de una voluntad común, pues se determinan las necesidades de la sociedad, por ello es una responsabilidad de todos los ciudadanos.

Para la Real Academia de la Lengua Española *deliberar* significa considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos, así como resolver algo con premeditación,³⁰ por tanto, para que el proceso deliberativo tenga éxito es necesario que los ciudadanos cuenten con una información amplia y confiable, participando de forma activa en la vida pública que no se agota sólo en la emisión del sufragio, se debe realizar un ejercicio de escuchar las razones que tienen otros, tomar en cuenta los intereses y considerar aspiraciones.

Para la democracia deliberativa, en política no se trata de obtener el poder por cualquier medio, y de ampliarlo y mantenerlo a cualquier precio, sino de la búsqueda conjunta de una voluntad en común. La tarea crítica realizada en común demanda un esfuerzo mayor que emitir periódicamente un voto, tomar una decisión monológica o imponer, sin discusión pública, los intereses mayoritarios.³¹

3. EL PRINCIPIO DE RENOVACIÓN PERIÓDICA DE LOS GOBERNANTES

El principio democrático de renovación periódica de los gobernantes consiste básicamente en que los cargos públicos deben durar por un periodo determinado y el pueblo en el caso de nuestro país a través de los procesos electorales renueve a sus representantes,³² además de que convergen otros elementos fundamentales de un sistema de gobierno, el reconocimiento de la soberanía del pueblo, la división de poderes, igualdad de los individuos frente a la ley, estos postulados fueron reconocidos desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido como Constitución de Apatzingán en 1814 y en la Constitución Federal de 1824 cuando se reconoció la soberanía del pueblo y declarando la forma de república representativa popular federal como el régimen de gobierno en México.

²⁹ Cfr. *op. cit.*, pp. 73 y 74.

³⁰ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Edición Tricentenario*, en: <http://dle.rae.es/?id=C7FSCvpIC7Hw43j>

³¹ MICHELINI, Dorando J., Romero, Eduardo O., *Deliberación y política: notas sobre la teoría de la democracia deliberativa y la política de liberación*, en: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectural/article/viewFile/1529/991>, p. 104.

³² Cfr. *op. cit.*, p. 74.

Por su parte una de las características de la República es que la permanencia de los representantes en los cargos de elección popular no es vitalicia, depende de la renovación periódica para lo que se consulta la voluntad popular, en oposición al régimen en una Monarquía en el cual el jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo transmitiéndolo por la muerte o por la abdicación. Otra de las características que se oponen es que en la República se atiende la aptitud de quien es designado como representante, en la Monarquía la circunstancia fortuita del nacimiento es lo que le otorga titularidad al jefe del Estado.

La principal razón de las luchas sociales a lo largo de la historia fue para que existiera un régimen democrático que acabara con el absolutismo de los reinados en los siglos XVIII y XIX principalmente, el sistema de reyes derivaba en la tiranía, las luchas democráticas siempre tuvieron como ideal el de buscar gobiernos de ciudadanos libres.

Las condiciones en las que se desarrollan las elecciones modernas es que la prolongación del poder se puede lograr por la incidencia de la información de los medios de comunicación han dado a pensar la necesidad de imponer límites, si bien en nuestro país por experiencia histórica se ha ido consagrado la reelección, la última Reforma Política cambiará los esquemas sobre este tema, cuestión de la que nos ocuparemos más tarde.

4. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES

La división de poderes es la base de la organización política de las sociedades modernas, el poder en nuestro país se encuentra organizado bajo este principio, como sabemos los poderes del Estado son tres el legislativo, el ejecutivo y el judicial, cada uno de estos poderes realiza funciones específicas que le otorga la Carta Magna expresamente.

La teoría de la división de poderes fue concebida por Montesquieu, como una forma de garantizar la libertad de los individuos, la democracia reconoce que existe un poder público que emana directamente del pueblo, pero este poder al estar en manos de los representantes lo conveniente no es que ellos dispongan de todo este poder, de esta manera la Constitución crea poderes distintos a través de los que se desarrollan las actividades estatales sin oprimir a los individuos.

5. EL PRINCIPIO DE CONTROL DE LOS GOBERNANTES

Andrade Sánchez señala que la voluntad soberana del pueblo no puede producir una traslación del poder de este a las autoridades constituidas de modo que lo ejerzan sin ninguna dificultad, la ciudadanía tiene la tarea de vigilar, controlar y exigir cuentas a sus representantes, un sector de éstos está a cargo de ejercer tal control, en el caso del Poder Legislativo cuando somete

a consideración del pueblo sus gastos públicos, por dar un ejemplo. En resumen, un sistema democrático funciona adecuadamente en la medida en quienes toman las decisiones y están bajo el control popular, es decir, es uno de los límites democráticos a las decisiones de las autoridades.³³

6. EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Otro de los principios democráticos es el de supremacía constitucional, el cual históricamente encuentra su origen en el constitucionalismo de los Estados Unidos de América otorgándole a la Constitución el valor de la ley suprema, en la famosa sentencia *Marbury vs. Madison*.

Podemos entender el principio de supremacía constitucional como el “principio del Derecho constitucional que postula; principalmente ubicar a la Constitución en particular en un peldaño jerárquicamente por encima de todas las demás normas jurídicas, internas y externas, que puedan llegar a regir en ese país”.³⁴

Los regímenes democráticos son caracterizados por establecer su organización gubernativa, los derechos individuales y los principios generales en normas de validez suprema, en documento que llamamos Constitución, este conjunto de normas rige la elaboración y el contenido del ordenamiento jurídico, para dar certidumbre a los gobernados sobre el respeto a sus derechos. “El orden jurídico constituye un referente esencial del sistema democrático, pues es lo que impide un uso abusivo del poder popular en lo relativo a cambios intempestivos y desestabilizadores del sistema como a la imposición absoluta del criterio de la mayoría para privar de derechos a la minoría”.³⁵

7. EL PRINCIPIO DE RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos se encuentran reconocidos en el texto constitucional paralelamente al principio que acabamos de exponer, a decir de Andrade Sánchez tal principio se funda en los valores de libertad, igualdad y legalidad, este último incide en los límites del poder público, el principio de respeto a los derechos humanos opera conjuntamente con el de supremacía constitucional y el de seguridad jurídica, “es la válvula de autorregulación del sistema, pues asegura que la voluntad mayoritaria no avasalle la minoría”.³⁶

Además de ello la protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos “impone un freno a la mayoría y permite mediante la discusión y el examen de lo ya decidido o de nuevas cuestiones por decidir, quienes en una

³³ *Op. cit.*, p. 75.

³⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La supremacía constitucional*, en: http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/sistemas_5_2_1.pdf, p. 1.

³⁵ *Cfr. op. cit.*, p. 76.

³⁶ *Cfr. op. cit.*, p. 77.

ocasión perdieron puedan conquistar el criterio de otros para triunfar en el futuro”.³⁷

8. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

Este principio permite a los integrantes de una sociedad democrática saber a qué atenerse, es decir que el poder público no puede hacer nada para lo que no esté facultado por la ley, para impedir acciones arbitrarias contra la integridad o la libertad de las personas. Implica la posibilidad de que las cosas siempre ocurran del mismo modo, regulado por las normas jurídicas que genera en los individuos una situación de seguridad. Algunos teóricos de la Ciencia Política consideran que no se concibe la existencia de esta seguridad sin que este dentro de un régimen democrático, en donde el pueblo es el que tiene la soberanía popular y las leyes sean respetadas, es decir, una dependa de la otra; la seguridad jurídica es uno de los bienes que más valora el Estado, los regímenes que no respetan la libertad son los mismos que no respetan la seguridad jurídica del individuo.

La sociedad que está políticamente organizada debe asumir la responsabilidad de asegurar un conjunto de beneficios a todos sus integrantes por el hecho de formar parte de ella, de esta forma se desarrollaron legislaciones protectoras de los derechos de los trabajadores, instituciones de seguridad social, educación, salud, vivienda o asistencia a menores, las normas jurídicas que estructuran el principio de seguridad jurídica en su dimensión social no suponen una abstención del Estado ante la esfera de acción de los gobernados.

Creemos que los principios democráticos que acabamos de exponer, constituyen los límites democráticos que deben respetar quienes ejercen la representación política, pero también el Estado a través de sus autoridades. Lo más importante es señalar que la democracia actual no se trata solamente de las elecciones periódicas que se llevan a cabo para renovar a los representantes, la democracia implica también la participación ciudadana.

VIII. DEMOCRACIA Y DECISIONES DE LAS AUTORIDADES

En el marco del tema que se ha propuesto desarrollar, encontramos que la actuación de la democracia puede extenderse en distintas dimensiones, la democracia como un régimen político incluye normas jurídicas, actos que se relacionan con el acceso al poder, las instituciones y autoridades encargadas de hacerla funcionar.

Son las autoridades quienes tienen plena responsabilidad en la toma de decisiones que afectan a una sociedad puesto que el papel de la estructura del

³⁷ *Idem.*

Estado está plenamente reconocido, las autoridades deben buscar la satisfacción de las demandas básicas mediante las acciones que les sean encomendadas para incidir en la formación y fortalecimiento del régimen democrático.

Existe un concepto que nos parece muy importante, el de *eficacia percibida*, las percepciones populares sobre la capacidad de un sistema político para solucionar los problemas importantes son especialmente prominentes en las nuevas democracias, donde las actitudes de apoyo al sistema pueden no estar profundamente arraigadas en la sociedad, de esta forma la eficacia percibida en un régimen se sitúa entre ese conjunto de actitudes relacionadas fundamentalmente con la legitimidad democrática y el reconocimiento de que las instituciones políticas son la forma más adecuada de gobierno.³⁸

Como lo señala Tomás Miklos, la planeación política implica considerar que el ejercicio y la práctica del poder están determinados por las decisiones concebidas para un fin determinado, el fin o fines que se pretende alcanzar, el conocimiento y reconocimiento de los factores y partes en el proceso, las consecuencias políticas, económicas, sociales de las acciones y decisiones que se tomen.³⁹

Estas decisiones que se toman dentro de una comunidad organizada políticamente están relacionadas con el futuro en el mediano y largo plazo, para quien toma las decisiones representa una responsabilidad muy grande, puesto que el costo de una decisión equivocada afecta intereses de índole social, por lo que se requiere tomar conciencia de que cuando se decide existen otros factores alejados de la voluntad pero que pueden incidir en el resultado final.

IX. RETOS HACIA EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018

De cara al próximo proceso electoral que se visualiza en el año 2017, existen factores que modificarán el curso de las decisiones que sean adoptadas por las autoridades electorales, y esto es así porque aún falta la consolidación de ciertas figuras que propone la Reforma Político Electoral del año 2014. A continuación, expondremos brevemente las nuevas figuras que se sumaron al vasto escenario en materia político electoral, y qué implicación tienen con cada uno de los aspectos de la democracia que hemos visto con anterioridad.

1. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

El origen de las candidaturas independientes en nuestro país, se puede remitir a partir de la Independencia en 1821 y la Revolución Mexicana de 1910, a pesar de que existían grupos de individuos que compartían una plataforma

³⁸ Cfr. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Número 64, Octubre-Diciembre 199, p. 13.

³⁹ Cfr. MIKLOS, Tomás, *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, FCE, 2001, p. 18.

ideológica se les podía asimilar con partidos políticos, éstos existían en la realidad más no en las leyes, durante este periodo los protagonistas de la esfera política siempre fueron individuos y no los partidos políticos.⁴⁰ La falta de candidatos de partidos políticos obedeció a la inexistencia de un sistema de partidos políticos.

El reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos independientes obligó a cambiar las reglas que rigen los procesos electorales, para crear un nuevo marco legal que les permita competir en un clima de igualdad con los partidos políticos, regulando su registro, las formas en que pueden hacer campañas electorales, el financiamiento y la fiscalización. En el ámbito federal, las candidaturas independientes fueron reguladas dos años después de su reconocimiento en el texto constitucional, dentro de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que se promulgó en marzo de 2014.

La creación en el ordenamiento jurídico de las candidaturas independientes en México tuvo un largo proceso, durante el proceso electoral de 2014-2015 una alta cantidad de ciudadanos estuvieron interesados en ser candidatos independientes, hoy se sabe que a nivel federal 57 ciudadanos lograron la calidad de aspirante a candidato independiente de los cuales siete eran mujeres y 50 hombres.⁴¹

En el ámbito local en el Estado de Morelos las candidaturas independientes están reguladas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, en el Libro Sexto que se encuentra dedicado a esta figura. Los requisitos que se exigen para que un ciudadano pueda ser registrado como candidato independiente consisten en solicitar el registro ante el Instituto Electoral Morelense cumpliendo con los requisitos y términos establecidos por la normatividad en la materia.

Fernando Agiss señala que en las legislaciones estatales existen dos modelos de postulaciones de candidatos independientes: abierto— Todos los aspirantes que cumplen con los requisitos marcados por la ley consiguen el registro y cerrado— solamente el aspirante que obtuvo la mayor cantidad de firmas es registrado como candidato,⁴² en el caso de Morelos el modelo de registro de candidatos independientes es cerrado puesto que según la norma electoral local serán registrados quienes demuestren en la especie fehacientemente un mayor apoyo ciudadano.

⁴⁰ VÁZQUEZ GASPAR, Beatriz, *Panorama general de las candidaturas independientes*, Contorno Centro de Prospectiva y Debate, 2009, p. 34.

⁴¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Candidaturas Independientes*, en: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/>.

⁴² AGISS, Fernando, *apud*. M. Gilas Karolina, *El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México*, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, vol. 1, núm. 15, Primer semestre de 2015, enero-junio, en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/juel_4a_e_n15.pdf, 2015, p. 178.

Tal vez la forma que debe adoptar la legislación electoral local es la de tener un registro abierto para garantizar la participación ciudadana como principio democrático, a pesar de que se pudieran realizar cambios en la legislación para garantizar que cualquier ciudadano pueda tener derecho a ser votado con independencia de pertenecer a algún partido político; se necesita mucho tiempo y recursos no sólo legales sino institucionales para lograrlos, es decir se debe visibilizar la participación de los candidatos independientes frente a los partidos políticos y buscar la igualdad en los recursos financieros y humanos.

La falta de regulación de las candidaturas independientes hace que esta forma de ejercer el derecho político de ser votado, no tenga las suficientes posibilidades de éxito, puesto que, aunque la figura esté contemplada en la legislación, se tiene la impresión de que el régimen electoral de nuestro país es sólo de partidos políticos.

Al momento en que se regule adecuadamente y se permita que los ciudadanos puedan registrarse como candidatos independientes, no sólo se protege el ejercicio de los derechos político electorales, además de se amplía la pluralidad política, de esta manera los ciudadanos tendrán más opciones para elegir a sus representantes y con ello se consolida una democracia.

2. REELECCIÓN

Entre uno de los principios políticos de mayor importancia en el sistema político mexicano se encuentra la reelección, se ha creído por años que es una de las bases que le dan estabilidad al sistema político y democrático en México.

La figura que se contempla en la nueva reforma político electoral es la reelección legislativa la cual se remonta a 1824, cuando se estableció en la Constitución Política siguiendo el modelo implantado en Estados Unidos, sin embargo, esta figura se eliminó en el año de 1913, en nuestro país se venía empleando la reelección no consecutiva, es decir que un legislador pudiera ocupar el mismo cargo dejando transcurrir al menos una legislatura.

A favor de que esta reelección sea inmediata se ha sostenido y se espera que se fortalecerá el control del gobierno por parte de las cámaras, se dará seguimiento a las agendas legislativas, se contará con cuerpos estables de legisladores, los parlamentarios desarrollarán mejor su trabajo y se acercarán más a sus electores, ya que éstos decidirán qué representantes van a ocupar una vez más su escaño, de esta forma el artículo 59 de la constitución federal quedó de la siguiente forma:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Uno de los retos que presenta la inclusión de estas figuras, es decidir qué criterio se va a privilegiar al momento de la colisión del principio de paridad de género con la reelección, al primero nos referiremos más adelante.

3. VOTO DE MORELENSES EN EL EXTRANJERO

El sufragio extraterritorial no había sido contemplado en las prioridades de la agenda pública del Estado y hasta antes de la Reforma electoral 2014 no se habían tomado las medidas necesarias para que se pudieran realizar en los comicios. Algunas posturas señalaban que el voto de los mexicanos en el extranjero atentaba contra la soberanía nacional.

En el marco de la Reforma político electoral de 2014 se aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) que contempla cambios significativos en materia del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, los ciudadanos que viven en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en las siguientes elecciones: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Gobernadores de las entidades federativas siempre que así se establezcan las Constituciones de los Estados.

Para ello los mexicanos que residen en el extranjero podrán tramitar y obtener su credencial para votar en las embajadas y consulados de México en el exterior, para lo cual el Instituto Nacional Electoral establecerá los mecanismos necesarios y determinará para cada proceso electoral un plazo de 90 días previo a la incorporación en la lista nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero, para el trámite de credencialización.⁴³

La postura de oposición al voto extraterritorial ha sido defendida por juristas como Jorge Carpizo y Diego Valadés: “Después de varios años de insistir, todo indica que se dará el voto a ese muy abundante grupo de mexicanos. Con todo el respeto que merecen, no coincidimos con que se les permita votar fuera de México. No se trata de menoscabar los derechos de los que viven fuera, sino de no afectar los de quienes viven dentro”.⁴⁴ Además de ello se ha argumentado en el sentido de que los mexicanos que viven en el extranjero no pueden elegir a quienes no los van a gobernar.

Sin embargo, tales posturas no son adecuadas cuando se trata de construir la democracia a través de la participación ciudadana, más allá de tales posturas es necesario impulsar en nuestro país el ejercicio diferenciado de los derechos ciudadanos extraterritoriales, para que el universo de votantes sea el mayor

⁴³ Véase Instituto Nacional Electoral, *Voto de los mexicanos en el extranjero en el marco de la reforma político electoral*, en: http://www.ine.mx/archivos3/portall/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2014/Voto_Mexicanos_Extranjero_Reforma.pdf

⁴⁴ CARPIZO, Jorge y VALADÉS, Diego *apud*. Moctezuma L., Miguel, *Justificación empírica y conceptual del voto extraterritorial de los mexicanos con base en la experiencia de Zacatecas*, Sociología, Año 19, Número 56, Septiembre-Diciembre de 2004, pp. 53-85, en: <http://www.re-dalyc.org/html/3050/305026636003/>.

posible entre los mexicanos que viven más allá de las fronteras y que puedan manifestar un compromiso hacia nuestro país.

Coincidimos con el Doctor Víctor Alejandro Espinoza, cuando señala que “nadie pone en duda que los inmigrantes permanentes deben poder participar en los procesos políticos del país receptor. La demanda de la extensión de sus derechos políticos representa una reivindicación plenamente justificada”.⁴⁵

4. PARIDAD DE GÉNERO

Hemos llegado a un punto importante acerca de las figuras que comprometen el curso de los procesos electorales en México, el principio de paridad de género ha dejado mucho que desear en su aplicación, puesto que si bien ha sido tarea de las autoridades electorales proteger el derecho de las mujeres a ocupar cargos de representación proporcional ha sido un arduo trabajo.

En esencia el principio de paridad de género fue incluido en nuestra constitución tras la multicitada reforma electoral del mes de febrero del año 2014, en el texto de la Carta Magna la paridad de género se contempla de la siguiente forma:

Artículo 41...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos durante el proceso electoral 2014-2015 evidenció que a pesar de las interpretaciones más favorables que pudieren hacer las autoridades para privilegiar el derecho de las mujeres a acceder a los cargos de representación popular no se ha podido alcanzar dicha aspiración.

Una vez consumada la jornada electoral el siete de junio del año 2015 en el Estado de Morelos y se emitió por parte de la autoridad administrativa la declaración de validez de la elección de diputados al Congreso del Estado por ambos principios, de acuerdo las normas legales previstas en la Constitución Morelense y en el código comicial local.

Uno de los aspectos más interesantes es que la autoridad administrativa local aplicó una *acción afirmativa* a favor de los derechos de las mujeres, lo que

⁴⁵ ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 16, 2013, p. 30.

causó la alteración en el orden de prelación de las listas propuestas por los partidos políticos para quedar la integración del Congreso local por 13 mujeres y 17 hombres.

En contra de dicha determinación distintos actores políticos impugnaron la asignación de curules ante el Tribunal Electoral Local, quien a su vez resolvió darle mayor peso al principio de paridad de género asignando la totalidad de 12 diputaciones por el principio de representación proporcional a mujeres con el fin de que la integración del Congreso del Estado fuera paritario.

Por su parte en contra de la determinación del Tribunal Local, se promovieron medios de impugnación que se resolvieron por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados. A juicio de la Sala Superior la participación paritaria de los géneros en el sistema de representación proporcional se protege en las listas de candidaturas, y se materializa con base a los resultados de la votación, consecuentemente la conformación paritaria del órgano de elección popular lo define el voto de la ciudadanía.

Lo anterior evidencia que el principio de paridad de género sólo protege la igualdad formal entre hombres y mujeres más no así la igualdad sustantiva. No basta que exista solamente igualdad de oportunidades, sino que esta se pueda materializar a través de los resultados maximizando los derechos de las personas que en una sociedad se encuentran menos favorecidas. La paridad de género es un principio de la democracia en México ya que la igualdad está presente en cualquier Estado de Derecho y forma parte del sistema político, en donde uno de los principios es el respeto por los derechos humanos.

La relación de este principio con la democracia no es otro más que la igualdad de todos los ciudadanos en el momento de ejercer sus derechos políticos para votar y para formar parte de la representación política, para enfrentar el “déficit democrático en razón de género... el monopolio masculino del poder político persiste... los estereotipos de género y las actitudes discriminatorias son un serio obstáculo para la participación política de las mujeres”.⁴⁶

Pero en el escenario donde las decisiones que se toman no buscan la inclusión real de facto de las mujeres en la esfera pública, la igualdad sustantiva de los géneros sólo constituye una promesa hacia una democracia más participativa e inclusiva.

X. CONCLUSIONES

Al intentar definir el concepto de democracia debemos tener en cuenta las manifestaciones actuales y el comportamiento de la sociedad, desde que al inicio de nuestras vidas nos relacionamos con otras personas, comprendemos el

⁴⁶ Fundación Heberto Castillo Martínez, *Hacia una democracia de género*, México, 2013, p. 120.

mundo y sabemos que la mejor forma de relacionarnos es el respeto por la individualidad y que debe existir un margen de convivencia. La democracia es un estilo de vida que no sólo tiene que ver con las cuestiones político electorales, es decir, las decisiones colectivas las tomamos todos los días.

Todos podemos hacer un juicio sobre cómo y cuál debería ser la democracia ideal, lo que se sabe muy poco es acerca de las condiciones para hacerla posible. Para entender el tema que se nos han pedido desarrollar debemos hablar sobre la democracia en su actuación política que busca tomar en cuenta todas las voluntades de la mayoría de ciudadanos a una sola. La realidad de la democracia puede entenderse con la teoría propuesta por la Ciencia Política, y más tarde, por los principios democráticos que están establecidos en la Constitución para revestirla de un carácter jurídico.

Es importante mencionar, que la concepción del poder del pueblo en Atenas es el antecedente más remoto de la democracia como la conocemos en nuestros días. De lo que se trata ahora, es de no considerar a la democracia como un sistema de normas, que si bien es la parte que nos interesa en el aspecto jurídico de la democracia, lo adecuado es verla como un proceso nunca consumado, pues está presente el elemento de participación ciudadana y esta última es el hilo conductor del inventario democrático-político.

En tal sentido, cuando nos referimos al proceso “nunca concluido” partimos de la premisa que la democracia que tenemos es limitada y no es la democracia a la que aspiramos, ya que está siempre en construcción y se podrá ir perfeccionando en todas sus dimensiones conforme al desarrollo de las sociedades.

Por otra parte la perfección es cuando pensamos en llegar a un lugar determinado, la democracia en sí misma es el escenario en donde se desarrollan todos los actores, pero la democracia ideal es aquella en donde todos conocemos las reglas del juego. Consideramos que el proceso de perfeccionamiento de la democracia en nuestros días es una tarea de todos al ejercer nuestra ciudadanía.

La principal tarea de la democracia moderna ha sido la de repartir el poder entre los hombres y mujeres, acabar con las injusticias sociales de dominación de unos pocos, de las élites políticas, de allí que cualquier decisión que se tome sin representar la voluntad popular será el enemigo de la democracia.

Es innegable que se hable sobre el poder, las luchas para consolidar la democracia como un régimen político, han estado encaminadas a abolir el poder absoluto de las monarquías, tiranías, dictaduras y oligarquías. El poder es algo que no puede separarse de la naturaleza humana o de la interacción social, el poder se puede neutralizar, pero nunca eliminar, la democracia moderna intenta dispersar el poder para que nadie sea lo suficiente para imponer su voluntad a los demás.

Las decisiones que se tomen por las autoridades deben constantemente remitirse a la voluntad de la ciudadanía, puesto que se encuentran en un nivel mayor de poder, las personas comunes no tienen los medios que les permitan

ejercer control en la sociedad, por lo que la democracia necesita de personas que tengan en cuenta el verbo participar y descubran que la participación ciudadana es su fuente de poder.

Para finalizar nos quedamos con una frase de Benito Juárez: “La democracia es el destino de la humanidad; la libertad su brazo indestructible”.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VÉLEZ, Ma. Isabel, coord., *Escritos en Conmemoración del XXV Aniversario de la Constitución*, España, Universidad Pontificia Comillas, 2004.
- ANDRADE SANCHEZ, J. Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Editorial Oxford, 2008.
- BOBBIO, Norberto en Gómez L., Juan Carlos, *La frontera de la democracia, El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*, Editorial LOM., Chile, 2004.
- CONSTANTINO TOTO, Mario, *Participación Ciudadana*, apud. Léxico de la Política, Laura Baca Olamendi *et al.*, compiladores, México, FCE, 2010.
- COTTA, Mauricio, *Parlamentos y representación. Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- DAHL, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Editorial Paidós, 1993.
- DEL ÁGUILA, Rafael, Editor, *Manual de Ciencia Política*, Editorial Trotta, Madrid, 2009.
- ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, *Democracia y participación política a distancia. El voto de los mexicanos en el extranjero*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 16.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco y Muñoz, María Teresa, comp. *Revolución y violencia en la filosofía de Hannah Arendt*, El Colegio de México, México, 2015.
- Fundación Heberto Castillo Martínez, *Hacia una democracia de género*, México, 2013.
- GIL FERNÁNDEZ, Luis, *Sobre la democracia ateniense*, Editorial Dykinson, Madrid, 2009.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, México, Editorial Nacional, 1959.
- MIKLOS, Tomás, *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, FCE, 2001.
- QUERO, Morgan, *Representación Política*, apud. Léxico de la Política, Laura Baca Olamendi *et al.*, compiladores, México, FCE, 2000.
- RESNICK, Philip, *La democracia del siglo XXI*, traducción de Ángeles Cruzado Rodríguez, Editorial Anthropos, 2007.
- Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 64, octubre-diciembre 1993.
- RIVERO, Ángel, *Representación Política y Participación*, apud. Manual de Ciencia Política, 2009.
- SARTORI, Giovanni, *Democracia*, texto extraído para la Enciclopedia de Ciencias Sociales, Instituto de la Enciclopedia Italiana, traducido por Chantal Signorio L., en: <http://www7.uc.cl/icip/revista/pdf/rev1312/ar6.pdf>.
- SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984.
- TEJEDA GONZÁLEZ, José Luis, *Las encrucijadas de la democracia moderna*, Universidad Autónoma de Nuevo León, editado por Plaza y Valdés, 1996.

VÁZQUEZ GASPAR, Beatriz, *Panorama general de las candidaturas independientes, Contorno Centro de Prospectiva y Debate*, 2009.

Fuentes electrónicas

- AGISS, Fernando, *apud*. M. Gilas Karolina, *El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México*, Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, vol. 1, núm. 15, Primer semestre de 2015, enero-junio, en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/juel_4a_e_n15.pdf
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y Democracia*, IJ-UNAM, en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/288/4.pdf>
- CARPISO, Jorge y VALADÉS, Diego, *apud*. MOCTEZUMA L., Miguel, *Justificación empírica y conceptual del voto extraterritorial de los mexicanos con base en la experiencia de Zacatecas*, Sociología, Año 19, Número 56, Septiembre-Diciembre de 2004, en: <http://www.redalyc.org/html/3050/305026636003/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La supremacía constitucional*, en: http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/sistemas_5_2_1.pdf
- DE CABO DE LA VEGA, Antonio, *Derecho electoral y representación*, IJ-UNAM, 1994 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/868/3.pdf>
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Edición Tricentenario, en: <http://dle.rae.es/?id=C7FSCvplC7Hw43j>
- HAMILTON. A., Madison. J. (2004), *apud* G. Mauro, Sebastián (2008), *Democracia, representación y política. Racionalidad dialógica e hybris popular*, A Parte Rei, Revista de filosofía, Número 56., Marzo, en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/mauro56.pdf>
- MICHELINI, Dorando J., Romero, Eduardo O., *Deliberación y política: notas sobre la teoría de la democracia deliberativa y la política de liberación*, en: <http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conjectura/article/viewFile/1529/991>.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso, *Los límites de la democracia: paradojas y tensiones*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/los%20limites%20de%20la%20democracia/los_limites_de_la_democracia_Ruiz_Miguel.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Candidaturas Independientes*, en: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/>

QUINTA PARTE
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

RETOS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA DE CARA AL 2018¹

Lorenzo Córdova Vianello

I. INTRODUCCIÓN

Estamos en un contexto de particular complejidad para la democracia mexicana. Nunca en la historia de nuestra democracia han concurrido tantas elecciones locales con una elección constitucional a nivel federal como sucederá en 2018. Pero, sobre todo, nunca el proceso de recreación de la democracia en nuestro país ha tenido que transitar en un medio ambiente tan complejo como el que se vislumbra para ese año.

Esta complejidad deriva especialmente de tres factores. En primer lugar, del desencanto con la democracia, fenómeno ampliamente difundido, aunque no tan profundamente estudiado, y que padecemos todos. Cabe decir que la insatisfacción con la democracia y sus resultados no es patrimonio exclusivo de un país o de un tipo de sociedad, ya que los estudios que miden los humores públicos muestran que dicho desencanto es algo que en mayor o menor medida aqueja a todas las democracias del mundo. Esta decepción se refleja en una crisis de credibilidad de las instituciones fundamentales de un sistema democrático, como son los partidos y los parlamentos, y que incluso alcanza a afectar la confiabilidad y las expectativas que los procesos democráticos generan entre la sociedad.

En segundo lugar, el surgimiento de pulsiones autoritarias francas y abiertas, que constituyen una especie de caldo de cultivo propicio para que germinen sentimientos más básicos como el del miedo o la intolerancias que están ocurriendo en prácticamente todas las sociedades democráticas. Cabe decir que dichas pulsiones se han acompañado de una tendencia hacia la simplificación y vulgarización de la política, así como de la precarización de los principios y los valores democráticos.

¹ Este texto es el manuscrito de la conferencia que preparó el Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, para el Seminario internacional intensivo organizado conjuntamente por la UNAM, la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad de Santiago de Compostela, en el marco del XIX Curso anual de Apoyo Académico al Postgrado en Derecho de la UNAM, que se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela el 29 y 30 de noviembre de 2016.

El tercer factor que me parece está contribuyendo a la complejidad del proceso de preparación del proceso electoral de 2018, deriva de la desafección que en general las nuevas generaciones están teniendo por el debate democrático.

Estos factores en estricto sentido son ajenos a las competencias de las autoridades electorales. Sin embargo, lo cierto es que todos ellos acaban influyendo en el cumplimiento de la responsabilidad social y constitucional de organizar elecciones libres, auténticas y periódicas.

Así, para abordar los retos de la democracia mexicana de cara al 2018, he dividido el presente ensayo en tres puntos fundamentales.

El primero tiene que ver con la dimensión cuantitativa del proceso electoral de 2018 que representa la odisea electoral más grande y más compleja en muchos sentidos de la democracia mexicana. Sin entrar al dilema técnico de cómo se cumplirán las actividades y procedimientos implícitas en la organización de tres elecciones federales y 30 elecciones locales en un mismo año, más allá de los datos ciertos y objetivos y de las proyecciones que se están generando entre las autoridades electorales, es evidente el enorme desafío que como sociedad enfrentaremos en las elecciones de 2018.

En segundo lugar, el tema del desencanto *con* y *en* la democracia, con el cual quisiera diferenciar lo que es la inconformidad con los resultados de vivir en sistemas democráticos en los que el Estado ha sido incapaz de resolver los grandes problemas estructurales que aquejan nuestra sociedad (como la pobreza, la injusticia y la desigualdad), y distinguir ello de lo que significa estar desencantado con el sistema procedimental de toma de decisiones de un régimen democrático, que supone legalidad, transparencia e inclusión en las decisiones públicas.

Y en tercer lugar, plantearé las principales características de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica que acaba de aprobar el Instituto Nacional Electoral que, sin pretender se convierta en una especie de panacea ni en una piedra filosofal para resolver los problemas estructurales que he mencionado, me parece que sí apunta en la dirección correcta para solidificar los avances logrados en más de 25 años de transición democrática. Esa estrategia es relevante porque después de mucho discutir al interior del INE y con un grupo de especialistas en el análisis de la vida democrática, concluimos que buena parte de los problemas que estamos teniendo, se vinculan con la desafección a los principios y valores democráticos a los que me refería; sin pretender con ello deslindar o negar que buena parte de la responsabilidad en estos temas se fundamentan en un hecho medible y comprobable: los gobiernos democráticos no están atendiendo las expectativas ni están cumpliendo con las promesas electorales. Antes por el contrario, los excesos en que incurren algunos integrantes de la clase política provocan un déficit de bienestar social en nuestros países y múltiples formas de descontento e inconformidad.

II. DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LA ODISEA ELECTORAL DE 2018. EL RETO LOGÍSTICO DEL INE

A unos cuantos meses de que arranque el proceso electoral de 2018 que será el más grande y más complejo que se haya organizado en México, es claro que el contexto en el que se deberán organizar dichas elecciones presenta diversos desafíos para la autoridad electoral, los partidos políticos e incluso para la sociedad mexicana.

No es solamente un dilema técnico. No se trata de imaginar un calendario o 31 calendarios para precisar cómo organizar por primera vez un proceso electoral que conforme lo dispone la reforma de 2014, va a durar 10 meses y no 9 como nos tenían acostumbrados (ni 8 como nos vimos forzados en las elecciones de 2015). El proceso electoral de 2018 arrancará con la primera sesión que realice el Consejo General del INE para tal efecto en la primera semana del mes de septiembre de 2017 y la jornada electoral de 2018 ocurrirá por última ocasión el primer domingo de julio de 2018.

Si nos atenemos a los aspectos cuantitativos de esa odisea electoral, en 2018, los mexicanos viviremos la movilización política y ciudadana más grande toda nuestra historia democrática.

No solamente es el hecho de que coincidirán el mismo domingo 1o. de julio, la renovación en las urnas de los tres órganos de representación política del Estado mexicano en el ámbito federal electos por el voto popular (Presidencia, Cámara de Diputados y el Senado). No. La elección de estos tres órganos se ha realizado cada 6 años desde 1940 y sin falla. El tema es que con la creación del sistema nacional de elecciones y las reformas legales que lo fundamentan, con las elecciones federales del 1o. de julio de 2018 coincidirán los comicios para renovar distintos cargos de elección popular en de 30 de las 32 entidades que integran nuestro país; entre ellos nueve gubernaturas. Y esto nunca había sucedido.

Tabla 1

Total de cargos	Cargos a elegir
3,260	Presidente de la República 500 Diputados federales 128 Senadores 9 Gobernadores (incluyendo al Jefe de Gobierno CDMEX) 984 Diputados Locales 1,598 Ayuntamientos 16 Alcaldías (Ciudad de México) y 24 Juntas Municipales (Campeche)

Nunca en la historia electoral del país habían coincidido tantas elecciones como sucederá en 2018: en 2012 concurren comicios de 15 entidades y en 2015, en donde coincidieron en estricto sentido 16 o 17, si damos por buena el desfase avalado luego de declararlo inconstitucional por la Suprema Corte, en Chiapas. Pero en todo caso, ya sean 16 o 17, el volumen de elecciones que se realizarán simultáneamente en 2018 es casi el doble de las realizadas en los comicios de 2015.

Esto trae como consecuencia la puesta en juego de un número también inédito de cargos de elección popular. Comparativamente: si en 2015 se disputaron 2 mil 190 cargos de elección popular, en 2018 estarán disputándose 3 mil 260 cargos. Es decir, una tercera parte más de los que se eligieron en la mayor disputa política que hayamos tenido en México hasta ahora que fue la de 2015.

Además, debido al carácter rector que la pasada reforma electoral le confiere al INE, esta autoridad electoral no será solamente responsable de organizar las 3 elecciones federales, sino que es corresponsable junto con los Organismos Públicos Electorales Locales de las 30 entidades de que dichos comicios se realicen con equidad e imparcialidad y en estricto apego a los principios rectores de la función electoral.

Estos son los datos ciertos. Los datos anteriores corresponden a lo que sabemos que se va a disputar en 2018. Me parece que no hay tiempo para que una nueva reforma electoral adicione alguna elección local más; pero eso es impredecible ya que es competencia de los poderes legislativos y en ello es la correlación de fuerzas de cada entidad la que manda y determina tiempos, prioridades e incluso coincidencias.

Para facilitar un ejercicio de imaginación que ayude a vislumbrar el desafío logístico del INE y de las autoridades electorales locales para 2018, permítame estimado lector desglosar algunas cifras con base en las proyecciones que al día de hoy se tienen en esa autoridad electoral nacional.

Se está estimando un número de potenciales votantes del orden de los 88.5 millones de ciudadanas y ciudadanos, número que se traduce en la necesidad de instalar aproximadamente más 157 mil casillas. Estamos hablando de más de dos veces el Listado Nominal utilizado en la primera elección que hace 25 años organizó el naciente IFE. O bien, en una comparación más reciente, se estima que habrá 9 millones más de electores que en 2012; casi 15 mil casillas más que en 2012 y casi 9 mil más que en 2015 que se celebró la última elección federal. Muchas de estas casillas serán “casillas únicas”, porque dado que hay convergencia de elecciones locales con elecciones federales, bajo el nuevo modelo de elecciones, la ley dispone que sean casillas integradas no por 4 ciudadanos propietarios, sino por 6 ciudadanos; sin tomar en cuenta que pueden ser 7 dependiendo si hay o no consultas populares, en función de lo que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si cruzamos las cifras hasta aquí planteadas significa que vamos a necesitar muchos más ciudadanos capacitados y listos que nunca antes en nuestra historia.

Y digo vamos porque es una responsabilidad del Instituto Nacional Electoral para el 1o. de julio de 2018, lograr el convencimiento y capacitación de alrededor de 1 millón y medio de ciudadanos entre propietarios y suplentes; de los cuales casi 1 millón de ciudadanos estarán operando efectivamente el día de la jornada electoral. En términos comparativos, significa un poco más de 250 mil ciudadanos de los que fueron necesarios para organizar las elecciones federales y concurrentes de 2015. Es por ello que sostengo que nunca antes había habido necesidad de una movilización ciudadana tan grande como la que enfrentaremos en 2018.

Hay quien dijo en alguna elección federal que a la autoridad electoral se le vino encima la “tormenta perfecta”. En tal sentido, debo reconocer que con la información que hoy contamos sabemos que siempre las autoridades electorales tienen que estar preparadas para enfrentar la “tormenta perfecta” y tomar provisiones para ello, porque es falso que las tormentas perfectas sean signos inevitables. La capacidad de maniobra siempre está de lado de la autoridad electoral, y aunque frente a lo inevitable no se puede hacer nada, lo que sí se puede hacer es tratar de prevenir y prepararnos para el peor escenario.

En fin estas son las cifras de 2018, mismas que me parecen hablan de las dimensiones logísticas y organizativas más grandes de la historia electoral en México. Con un agregado que desarrollaré más adelante, menciono por el momento el contexto, el medio ambiente en el que el INE tendrá que organizar las elecciones de 2018 no es necesariamente ni el más propicio ni el mejor.

Ya en 2015 el contexto en el que se organizaron los comicios evidenció, con un dramatismo inédito, que nos llevó a estar por primera vez en los últimos 100 años, ante la inminencia de eventualmente tener que cancelar las elecciones en algunos distritos.

Indudablemente el actual contexto económico, político y social en el que hoy se organizan elecciones de 2017 en 4 entidades (Coahuila, Nayarit, Estado de México y Veracruz) es un contexto que tiene enormes complejidades. Pero el que se tendrá para la organización de 2018, debido a la importancia de los cargos que se elegirán, será aún más complejo dados los niveles de crispación social y de incertidumbre económica que se prevén para los próximos meses. Sin embargo, el contexto es una resultante ajena a las atribuciones de las autoridades electorales. No nos corresponde resolver, pero como autoridades electorales sí tenemos que prever.

Para algunos sectores en 2015 cobró carta de legitimidad una premisa que es inaceptable en un contexto democrático: el “boicot electoral”. México es un país, como ya mencioné, que enfrenta grandes problemas. Grandes carencias y grandes necesidades. El tema de los derechos fundamentales, no dicho por mí sino por incontables organismos internacionales formales e informales de protección de derechos, es un tema crítico en México y ello inevitablemente genera demandas, muchas de las cuales son total y absolutamente legítimas: demandas de justicia, demandas de justicia social, demandas de solución y de satisfacción,

de necesidades básicas (el “mínimo vital” como se dice en la teoría de los derechos) que inevitablemente generan legítimas manifestaciones sociales.

Resumiendo, en 2015 por primera vez la amenaza de impedir o de boicotear las elecciones que en algunas ocasiones rebasaba la estricta dimensión discursiva y que pasaba al plano de la acción, confluyeron con los mecanismos para solucionar algunos reclamos sociales, como una manera de encarecer la resolución de esas demandas.

Afortunadamente en ese año se logró generar una especie de orden democrático, que aunque algunos pueden criticar que el orden democrático requiere una dimensión que trasciende lo estrictamente electoral, esta licencia argumentativa tiene la finalidad de bosquejar el orden institucional que en beneficio de la recreación de la democracia pudo ser construido gracias a la actuación de las autoridades electorales, en coordinación con las instancias responsables de generar las condiciones mínimas de paz pública, para que las elecciones se pudieran llevar a cabo. Este orden democrático también incluye naturalmente, la vocación de la misma ciudadanía que se apropió de las elecciones. Apropiación que debe llamar poderosamente la atención a pesar de los signos que en sentido contrario podrían poner sobre la mesa los estudios de cultura política.

Venturosamente las elecciones en 2015 se pudieron llevar a cabo en todo el territorio nacional, a pesar de los riesgos y de la proximidad que, en algunos casos, tuvo el tema de la eventual cancelación de elecciones. Y es eso lo que nos permitió, por ejemplo, que un año después, en 2016, en Oaxaca, por ejemplo, pudieran realizarse elecciones sin otros contratiempos que reportar, más que aquellos de los de una contienda electoral intensa y competida. Pero nada permite pensar que, en adelante, las amenazas a la organización electoral que se experimentaron en 2015 no se puedan volver a presentarse.

Desde mi perspectiva es una responsabilidad estar muy atentos a este punto y no encomendarnos a la buena fortuna.² Por eso creo que cobrar conciencia del difícil contexto económico, social y político en el que hoy la democracia está recreándose en nuestro país, es una actitud más de responsabilidad.

III. EL MALESTAR CON Y EN LA DEMOCRACIA

El malestar con la democracia es algo que caracteriza los tiempos actuales. Y México no está exento de ello. Pese a que las democracias se han expandido como nunca antes en la historia del planeta, el hecho de que se hayan acentuado aquellas que a finales de los años 80 Norberto Bobbio anticipaba como las

² La buena fortuna siempre se agradece de Maquiavelo en adelante; aunque la fortuna de Maquiavelo era distinta y estaba asociada al esfuerzo y la disciplina, pero claramente es algo a lo que no podemos encomendarnos en la actualidad.

promesas incumplidas de la democracia, hoy están contribuyendo a una disminución tendencial, como ya señalaba, del aprecio de la ciudadanía por los sistemas democráticos.

Tal situación ha sido en buena medida producto de la falta de eficacia de las instituciones para atender los problemas y las demandas de la sociedad. Es un efecto de los problemas de corrupción e impunidad que gravitan en todas las democracias y que están presentes, en mayor o menor medida, en todas las democracias. La falta de eficacia de las instituciones del Estado en conjunto con los problemas coyunturales que mencioné unos párrafos antes, han mermado la precepción ciudadana *para* y *con* la democracia.

Por absurdo que pueda parecer a más de dos década de transición, hoy la democracia se encuentra en los niveles más bajos de apreciación que ha tenido desde 1995 cuando arrancaron las mediciones justamente del *Latinobarómetro*.

De acuerdo con la edición 2016 del más reciente informe de este organismo, la satisfacción promedio del continente con la democracia, ha caído al 54%. Esto representa el porcentaje más bajo, desde 1995 cuando la precepción de satisfacción de la democracia se ubicaba entonces en un originario 58%. Hoy esta región del mundo cuenta con una satisfacción por la democracia menor de la que teníamos hace dos décadas.

Un dato que ayuda a entender lo que está sucediendo en nuestras democracias es el ya referido bajísimo nivel de confianza interpersonal; indicador que refleja los niveles de confianza entre las personas en su entorno, fuera del ámbito familiar. Este indicador en América Latina se ubica en un promedio de 17%, uno de los datos más bajos de confianza interpersonal de los últimos 20 años y que también, por cierto, es inferior al que se tenía en 95, cuando estos niveles se encontraban en el 20%.

En México, la satisfacción por la democracia y la confianza interpersonal tienen niveles similares a los del continente. En 2016 nuestro país tuvo un 48% de satisfacción con la democracia, que representa apenas 1% más del nivel que se tenía en 1995 (cuando la democracia era todavía un fenómeno nuevo cuya comprensión estaba apenas en una etapa propedéutica).

Es oportuno aclarar que aunque en el *Latinobarómetro* de 2016, México aparece como uno de los países con mayor nivel de confianza interpersonal de América Latina con un 30%, lo cierto es que este nivel refleja más un problema cultural que un dato para celebrar. Este nivel tan bajo de confianza implica que una de cada tres personas en México piensa que no se puede confiar en la gente, fuera de su familia; desconfianza que alcanza a vecinos, amistades, compañeros de escuela, autoridades y por supuesto a partidos, candidatos e instituciones. Claramente este escaso nivel de confianza no tiene ninguna relación con los avances logrados en los procedimientos electorales. Además, tengo que decir que estos datos coinciden con los hallazgos del *Informe País sobre la*

*Calidad de la Ciudadanía en México.*³ En este *Informe País*, que por cierto se ha decidido llevar a cabo la primera actualización en una lógica de construir una línea del tiempo cuatri-anual (esto implicara que el próximo año 2017 será un año de levantamiento de la próxima encuesta), se menciona que el 72% de las personas consideran que no se puede confiar en la gran mayoría de la gente fuera del círculo familiar, y sólo para el 17% se puede confiar en los diputados y para el 19% en los partidos políticos, instituciones fundamentales de cualquier sistema democrático. Para cerrar con los datos del contexto pongo dos indicadores finales: el 66% de los mexicanos consideran que la ley se respeta poco o nada y que para el 46% de la sociedad mexicana tener un gobierno no democrático, sería un aspecto irrelevante si ese gobierno no democrático resuelve sus problemas. Así de complejo está el tema.

Es por lo anterior que sostengo que uno de los mayores riesgos de nuestra democracia radica en el aspecto cultural. La forma en la que se desarrolla la política, la impunidad, la desigualdad y el incumplimiento de las promesas de campaña son factores detonantes de la inconformidad de la sociedad mexicana con el desarrollo de las elecciones *per se*.

Pese a dicho desencanto, México sigue siendo uno de los países de América Latina en donde el índice de credibilidad de que las elecciones se realizan sin fraudes es de los más altos. Situación que por cierto refleja una lamentable paradoja. Me explico. Por una parte, en el re-potenciamiento de la política internacional del INE que estamos llevando a cabo, no solamente nos hemos visto beneficiados por la realización de la reunión de autoridades electorales en México (con el auspicio de la OEA), sino que México es el primer país donde a pesar de que acabamos de ser el país sede de la XI Reunión Interamericana de Autoridades Electorales (RAE) y hace un par de años dejamos la presidencia de la Unión Intercontinental de Organismos Electorales (UNIORE), esta organización regional pidió que México volviera a presidir el organismo en 2018, poco después de las elecciones en nuestro país. Con ello México va hacer el único país que habrá presidido por 3 ocasiones la UNIORE. Por otra parte, ningún país del Continente ha hecho una inversión tan grande y no hablo solamente de una inversión económica, sino también de una inversión política y social en el diseño de su institucionalidad electoral, como lo ha hecho México, y pese a ello se tiene el desencanto con la democracia al cual me he referido anteriormente.

Así, a pesar del abigarramiento de las propias normas electorales y de muchas otras que, sin duda son cuestionables, lo que sí es cierto es que el estatus que goza el sistema electoral mexicano tiene el ámbito internacional, contrasta radicalmente con la confianza en torno a la institucionalidad electoral, es decir

³ Este documento que realizó el entonces todavía Instituto Federal Electoral en consorcio con varias instituciones académicas pero bajo el liderazgo de El Colegio de México y particularmente Fernanda Somuano, por cierto.

con el conjunto de reglas para las instituciones y procedimientos electorales, y con la inversión histórica que se ha hecho en este tema.

Es en este contexto que creo que el problema adquiere una dimensión cultural que no procedimental. El desencanto con la política y con las instituciones fundamentales de la democracia se alimenta, me da la impresión, de un fenómeno regresivo y peligroso. Este desencanto, en particular con las elecciones, pero en general con la vida democrática, se alimenta del cada vez mayor predominio de visiones simplificadoras y maniqueas de la vida pública y de las cuestiones que por su propia naturaleza son complejas, como las cuestiones políticas y su toma de decisiones.

Lo que estamos viviendo en México y en el mundo, quiero ser muy claro en ello, no es un fenómeno nuevo. Los factores que fundamentan el desencanto son añejos.

Las bases de esa inconformidad se palpaban hace ya muchos años, se expresan de diferente manera en múltiples sociedades, ante la concentración del ingreso, la impunidad y la desigualdad. Al respecto me permitiré hacer una reflexión con la experiencia italiana, con aquella Italia de principio los años 90 que podríamos decir que inventó, como suele ocurrir con los italianos que han inventado las grandes instituciones incluso las democráticas, y que en contraparte, también han ensayado algunos de los peores experimentos en clave antidemocrática de la historia, y no estoy hablando del fascismo de principios del siglo XX, si no del “berlusconismo” a finales de ese siglo.

Los excesos de Silvio Berlusconi asociados a conductas de la clase empresarial, a la forma en que se legalizaban los privilegios y se imponía un dominio de la imagen en la vida pública bajo su gobierno, propiciaron que se acuñara el término de “berlusconimo” como una forma de ironizar el ejercicio del poder de forma antidemocrática. Es lo que llevó a algunos teóricos, entre ellos a Michelangelo Bovero, a acuñar la idea de la *caquistocracia*; es decir, la degeneración de la democracia hacia el gobierno de los peores.

El punto es que esa *caquistocracia* es un fenómeno que se ha extendido a nivel internacional y sus síntomas se han percibido durante las últimas dos décadas, pero de manera particularmente acentuada en el último lustro. Es el caso de lo que ocurrió en España hace algunos años y que tiene como corolario, una de las crisis institucionales y de estancamiento institucional en términos de gobernanza más graves, de las más graves que yo tenga memoria de un sistema parlamentario.

Claramente no es la única experiencia. Pero sí es de las más delicadas. Esta historia no se escribió el año pasado con la primera de dos elecciones, sino que se escribió hace por lo menos cinco años con una serie de fenómenos que venturosamente optaron por la vía institucional como una manera de procesarse. No obstante su aparición en diversas sociedades habla de ese proceso de simplificación, de vulgarización de los valores democráticos que paradójicamente a

muchos les ha llamado la atención como las potenciales vías en las que la democracia puede desarrollarse hacia el futuro.

Pensemos en la primavera árabe. Esta movilización política es emblemática porque representa el despertar de las redes sociales y el impulso más importante para aquellos que todavía creen que el futuro de la democracia está en lo que algunos denominan la *e democracy* (la democracia a través de la redes). Sin embargo, lo que hoy nos demuestran las redes sociales es que son herramientas poderosísimas para poder derrocar gobiernos autoritarios en sociedades con una debilidad institucional significativa, pero que son incapaces para construir democracia *per se*.

De los países árabes involucrados en esta experiencia, me parece que Túnez es uno de los que tuvieron una feliz conclusión en clave democratizadora. Aunque esta nación todavía tiene mucha historia por escribir en términos de consolidación democrática. Situación que seguramente resolverán con el tiempo. Con esta observación no quiero descalificar ni colocarme en una postura retrograda respecto de las redes sociales. De ninguna manera. Estoy convencido que las redes sociales llegaron para quedarse y que estas redes pueden ser herramientas poderosísimas para reforzar prácticas democráticas. Pero no debemos confundirnos, las redes sociales son una herramienta más de información y difusión en sociedades complejas como son las sociedades modernas. Por eso creo que no es conveniente caer en la tentación de considerar que las redes sociales representan a toda la sociedad, y menos aún que dichas redes van a agotar el contexto de la democracia.

Me parece que las mismas redes sociales comparten intrínsecamente una parte de los problemas que hoy están aquejando a las democracias: la simplificación, y la intolerancia.

Párrafos atrás señalaba que la ciudadanía en nuestras democracias, jóvenes o consolidadas, es cada vez más proclive hacia las soluciones simples y los discursos simplificadores. Cada vez las sociedades son más propensas a las soluciones que evocan instintos primarios, cuando no eventualmente primitivos. Estos planteamientos, repito, no necesariamente construyen democracia, porque la discusión democrática es mucho más compleja que un simple sí o no que se plantea resolver en un referéndum, su comprensión va más allá de un planteamiento maniqueo entre lo bueno y malo, ya que reclama enfoques multifactoriales.

Aquí cabría hacernos una pregunta: ¿De verdad creemos que un tema como el futuro de una alianza política, económica e incluso social de la complejidad de la Unión Europea se puede resolver así, sin más, en un simple *SÍ* o un *NO*, en un *Leave* o en un *Remain*? Para quien haya seguido el Brexit, y no hablo solamente de los resultados, sino que incluyo el tema de las encuestas, se habrá dado cuenta que no hubo ninguna encuesta que diera por ganador el *Leave* y la que más estrecho margen de victoria daba entre una y otra opción, señalaba que el *Remain* ganaría por un 5%. Es más, la noche de la elección había

encuestas de salida que daban por ganador el *Remain* con un 2%; cuando acabó siendo ganador el *Leave* justo por ese margen de 2%.

En mi opinión, eso no se procesó el día de la elección. Es algo que se venía gestando desde tiempo atrás. Lo que pasó en Gran Bretaña, el voto mayoritario para salir de la Unión Europea, se dio en las zonas rurales y el gran argumento que estuvo gravitando detrás de la campaña de los separatistas, era el tema de la migración. Quien conozca Gran Bretaña sabrá que la migración que llega a Gran Bretaña es particularmente urbana y muy filtrada. Es decir, quienes conocen y conviven con el tema de la migración, son los que votaron por el *Remain*, y quienes no lo conocen y se dejaron llevar por sus temores votaron por el *Leave*.

¿Qué pasó en Colombia? En este país de nuevo las encuestas daban por ganador el “Sí”. De hecho, la discusión en Colombia ni siquiera era si el “Sí” ganaría o no. El verdadero debate estaba en calcular si el “SÍ” alcanzaba el umbral del 13% para que el plebiscito tuviera vigencia. Es más, la encuesta que presentaba estimaciones más reñidas en los días previos al plebiscito, planteaba la victoria del “Sí” por 7%.

Sin embargo, ganó por 60 mil votos el “No”. Pero me parece que este resultado no se construyó el día del plebiscito. Eso se venía construyendo desde años atrás. ¿Saben ustedes cuál había sido el lema de campaña del ex presidente Uribe en las elecciones legislativas de hace 2 años? El lema el mote de campaña “El mejor terrorista es el terrorista muerto”. Y nadie puede pretender que lo que ocurrió en el plebiscito haya sido algo que pueda, sin más, aislarse de eso que se venía gestando en los humores públicos de cara al proceso de paz.

Veamos la reciente experiencia de las elecciones presidenciales en Estados Unidos. ¿Qué es lo que hizo que la campaña primaria y luego constitucional de Trump fuera triunfadora? Mi respuesta a esta pregunta es que justamente el candidato republicano apeló a esos instintos básicos, a esos temores que son más producto de las sensaciones que de la razón.

Cualquier persona medianamente informada, o como se diría coloquialmente, cualquiera con dos centímetros de frente, sabe que el intercambio comercial generado al amparo del Tratado de Libre Comercio (por cierto impulsado desde el consenso Washington por los mismos norteamericanos), ha traído múltiples beneficios para ese país. Todo el mundo sabe lo que significa la inmigración en la historia de los Estados Unidos, no solamente en la historia remota sino en la reciente, y sin embargo, el discurso simplista y simplificador, de buenos y malos, de amigos-enemigos, es un discurso poderoso y exitoso en un contexto de precarización de los valores democráticos entre la sociedad.

Tenía razón Felipe González cuando decía que el pueblo nunca se equivoca, o en todo caso es el único que tiene derecho a equivocarse. Y la gran virtud de los sistemas democráticos es que existen los mecanismos de corrección. Sin embargo, hoy tenemos una ciudadanía cada vez menos refractaria a los valores de la antidemocracia, porque quien no está dispuesto a enfrentar los dilemas que

la vida política plantea, está sembrando las bases para los discursos demagógicos y antidemocráticos que pretenden una simplificación y una banalización de la convivencia y la discusión democrática. Por eso creo que las redes sociales no son el moderno ágora, como algunos han planteado. No le pidamos peras al olmo. Las redes son y pueden ser útiles mecanismos de comunicación, y confío que lo seguirán haciendo, aunque esperarí que llegara un momento de autorregulación para verificar contenidos y evitar “celadas”.

Sería absurdo negar que esta influencia se nutre de la inconformidad de la sociedad, del creciente predominio de los antivaleores de la democracia, y por supuesto del desencanto con la democracia.

De ahí que, en mi opinión, tener locución fundamentada a través de Facebook y Twitter con un interlocutor anónimo en 140 caracteres no es la mejor manera de enriquecer la reflexión democrática; pero sí son suficientes para simplificar problemas o para insultar a alguien sin consecuencias.

Otro aspecto sobre las redes sociales con el que creo que debemos ser cuidadosos es la expectativa de quienes nos leen y el eventual impacto de nuestros mensajes en las redes.

Me parece que debemos ser cuidadosos con el alcance de los mensajes ya que pese a que las redes tienen un potencial de comunicación que puede ser exponencial, lo cierto es que no le hablamos al mundo, sino a grupos bastante autorreferenciales, a quienes han decidido estar pendientes de nuestra comunicación. De ahí que no necesariamente las redes sociales sean la nueva palestra democrática, porque el debate democrático requiere de ciertas condiciones de objetividad, de franqueza en la discusión, de inclusión y hasta de responsabilidad de los dichos, lo cual muchas veces no es posible lograr en las redes por el medio ambiente virtual en el que se generan.

¿Qué quiero decir con esto? Únicamente quiero señalar que las redes difunden y que no necesariamente retroalimentan lo que se debate. Insisto. No quiero decir que las redes sociales no contribuyan a la comunicación en un sistema democrático, y mucho menos pensar siquiera que las redes deberían apagarse. No. De ninguna manera. Las redes son un poderosísimo mecanismo de comunicación, pero no pretendamos que los espacios tradicionales para la recreación democrática que implican la multiplicación del asociacionismo, que son espacios de debate público, franco y abierto, y que son espacios y prácticas representativas de las sociedades democráticas, puedan ser sustituidos por las redes.

El gran desafío que tenemos de cara al futuro es entender que las redes tienen un enorme potencial, que pueden influir en los humores públicos de unos sectores de la sociedad y como tal, también tienen riesgos intrínsecos que me parece sería irresponsable no reconocer. Las redes sociales no necesariamente hacen democracia. Al menos no *per se*. Estas redes para no dar por buena toda la información que transcurre en ella, requieren que estén acompañadas de mecanismos de verificación o herramientas que validen la información (un poco al estilo del periodismo). De otra manera, lo único que vamos a acabar teniendo

con las redes, es paradójicamente, un aislamiento y una simplificación del debate bajo la apariencia de una comunicación horizontal en democracia y de sus decisiones.

En ese contexto ¿qué hacemos para fortalecer el debate democrático? Mi respuesta es impulsar la cultura cívica. Creo que parte del problema que estamos enfrentando del descontento con la democracia, no pasa solamente por una incomprensión de lo que significa la democracia y de lo que puede dar por una sobrecarga de expectativas en la democracia misma.

IV. DE LA EDUCACIÓN CÍVICA A LA CULTURA CÍVICA

Estimo que la cultura cívica pasa también por la proliferación de ciertas prácticas que deben nutrir el debate democrático y los procesos de toma de decisiones democráticas. Es decir, volver a lo básico. Volver a aquello que alimentó los primeros procesos de construcción de ciudadanía, paralelamente a la construcción del sistema democrático.

Por ejemplo, ¿qué énfasis le estamos poniendo a la práctica cotidiana de los valores democráticos como la tolerancia? Atendiendo a los hechos y posturas de una sociedad intolerante y discriminatoria como la nuestra, parecería que le hemos puesto poca o nula importancia. Personalmente he señalado en diversos espacios que el énfasis que durante la democratización le pusimos a los procedimentales de la democracia, provocó que dejáramos de lado los temas de cultura cívica como son la aceptación de las posturas distintas y la aceptabilidad de la derrota, como partes ineludibles del rompecabezas democrático y sin los cuales no hay democracia; por robusto que sea el diseño del sistema electoral.

No hay que olvidar que detrás de un candidato y detrás de un partido político hay simpatizantes y que éstos terminan, inevitablemente, por ser más proclives a lo que su candidato plantea, y no necesariamente a lo que dicen las autoridades electorales.

No sé qué hubiera pasado si en Estados Unidos el resultado hubiera sido otro; si hubiera cuajado la amenaza de uno de los candidatos de desconocer los resultados argumentando un supuesto fraude. Pero me quedo con los resultados de la elección. Me quedo con la experiencia de que más allá de todo lo que habría que mejorar del sistema electoral norteamericano, la elección trajo consigo el reconocimiento y la aceptabilidad de la derrota.

Es la práctica de estos valores, legalidad y reconocimiento de la derrota, que se tiene que construir toda la misma convivencia democrática. Desde el INE hemos elaborado una Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCIVICA), con la que queremos detonar un amplio debate sobre la necesidad de superar los déficits de cultura cívica que se tienen en nuestro país. Partimos de un diagnóstico con cifras que hoy son conocidas por la gran mayoría de los estudiosos de los fenómenos electorales. Y esas cifras subrayan la necesidad de

corregir la forma en la que la sociedad percibe, reacciona y actúa frente a los asuntos públicos.

No es solamente un tema de percepciones. Se trata de modificar la eficacia de las instituciones para fundamentar un cambio de perspectiva de la importancia en la arena pública y de la participación en la política.

Partimos de muchos de los elementos que distintos trabajos como la encuesta nacional de cultura de la no discriminación nos revelan, los informes del Latinobarómetro y el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Estos diagnósticos coinciden, como ya mencioné, en los bajos niveles de confianza que la sociedad tiene en las instituciones públicas, el descrédito de los partidos políticos y la presencia de múltiples formas de discriminación, entre otros.

En tal sentido, asumimos con preocupación una premisa: la sociedad mexicana aquejada por tantos problemas, como la desigualdad, la impunidad, la pobreza y la violencia que caracterizan la vida cotidiana de muchas de nuestras comunidades, está perdiendo poco a poco su capacidad de indignación frente a estos fenómenos. Y eso no debemos permitirlo. Es indispensable que una sociedad democrática no pierda su capacidad de indignación y que no pierda de vista cuál es el rol que está llamado a jugar en la recreación de la convivencia democrática. Indudablemente el rol de las y los ciudadanos en un sistema democrático pasa por votar, sin duda. Pero la ciudadanía no se agota en la emisión del voto.

Por eso la ENCCÍVICA lo que se ha planteado es redefinir los mecanismos a través de los cuales se configuran nuevas prácticas de las ciudadanas y ciudadanos en relación con la vida pública y éstas se procesan. Se trata de impulsar lo que en tiempos anteriores se denominaba como empoderamiento ciudadano, pero con la lógica de tratar de conformar ciudadanos que se asuman, ante todo, como titulares de derecho y que los ejerzan responsablemente.

Para una cuestión de claridad, los ejes de esta estrategia se han centrado en tres objetivos fundamentales que atienden al conocimiento, la interacción y las prácticas indispensables para que la forma en que las autoridades e instituciones ejercen el poder obtenido en las urnas, se ejerza en beneficio de la sociedad y de manera democrática. Estos ejes estratégicos se han denominado Verdad, Diálogo y Exigencia.

El eje denominado Verdad en el contexto de esta estrategia implica conocimiento e información objetiva para el ejercicio responsable de la ciudadanía, de los derechos humanos y apropiación del derecho a la información por cada persona. Este eje estratégico supone la necesidad de una discusión pública, no me refiero a una discusión política, sino a una discusión en público, cada vez más franca, pero cada vez más informada en los distintos ámbitos de la recreación de la vida social.

El segundo eje sintetizado en el concepto Diálogo, como un factor clave en la vida democrática, supone la multiplicación de todos los espacios de interac-

ción y de retroalimentación entre las y los ciudadanos para el debate, el establecimiento de redes que favorezcan las prácticas democráticas y para la promoción de la cultura cívica en los diferentes ámbitos sociales. Aquí incluimos a los medios de comunicación que en general hoy son muy poco proclives a que se les exija (pese a que juegan un rol fundamental en los contextos democráticos), a las universidades que constituyen espacios naturales para el debate informado y la retroalimentación plural, crítica y constructiva, y hasta las mismas organizaciones no gubernamentales que son organismos donde se puede contribuir al debate en clave democrática.

Y *Exigencia* que es el eje en torno al cual se vincula la generación de nuevos contextos de exigencia de la sociedad hacia las autoridades e instituciones, contextos que favorezcan el cumplimiento de la palabra pública empeñada y el involucramiento (inserción) de los ciudadanos en la solución de los problemas públicos que les atañen. La *Exigencia* será producto del diálogo informado el cual debe traducirse en la generación de contextos de exigencia, no sólo frente a las autoridades electorales, sino también ante los otros actores sociales.

En suma, la ENCCÍVICA constituye una hoja de ruta preliminar y un punto de partida para detonar algo que tiene que ser una construcción colectiva. En primer lugar hemos decidido dejar de lado el enfoque de educación cívica y construir un enfoque de cultura cívica, con el propósito de abandonar la idea de verticalidad; esto es la mentalidad que es desde arriba que debe venir el conocimiento, como algo que se enseña. Debo ser muy claro: la cultura cívica no se enseña, se practica. Y la mejor escuela de cultura cívica se dará precisamente reproduciendo acciones en torno a estos tres ejes articuladores en los distintos ámbitos de la vida social y que se practiquen constantemente.

Se trata de que sean los ciudadanos los principales defensores de sus intereses y con ellos de la convivencia democrática. Es el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones lo que modula el ejercicio del poder. No es un problema de reglas ni de normas, sino un tema cultural.

Algo similar a lo que sucedió en 2015 en el estado de Guerrero. En esas entidades luego de 10 meses de vivir condiciones de una enorme complejidad, de vivir la amenaza o la duda de que las elecciones se llevaran a cabo, las y los ciudadanos salieron, se apropiaron de las elecciones y votaron como nunca antes. La elección en Guerrero en 2015 fue la contienda con mayor participación electoral en la historia de esa entidad (con un 56%). Esta anécdota es emblemática porque permite afirmar que son los mismos ciudadanos quienes se apropiaron de las elecciones e impidieron que las mismas se suspendieran.

En este contexto debe leerse otra anécdota que también sucedió en Guerrero. El día que se estaban cerrando los módulos para el proceso de credencialización en ese estado, de cara a la elección de 2015, en uno de los módulos que está en la costera había 500 ciudadanos formados para hacer su trámite, y era el último día. A esas instalaciones llegó un grupo de integrantes del Movimiento Popular Guerrerense embozados. Pretendieron cerrar el módulo, bajo la

amenaza de que “se los dijimos aquí no va a haber elecciones, no vamos a permitir que las mismas se lleven a cabo, ciérrense las instalaciones, se suspende el proceso de credencialización”. Sin embargo, los ciudadanos literalmente echaron a gritos a los integrantes de esta organización que querían impedir un proceso democrático. Por buenas razones que pudieran haber tenido esas organizaciones que querían impedir un hecho determinante en la reproducción de un régimen democrático, que es la realización periódica y puntual de elecciones, se deslegitimaron al pretender obstaculizar el ejercicio de los derechos de terceros.

Esa convicción de la ciudadanía, ese tipo de ciudadanos, es el que tiene la posibilidad de rescatar a la democracia y hacer que su funcionamiento sea acorde a las expectativas que se generan durante las campañas. Vuelvo al punto, el pueblo es el único que tiene derecho a equivocarse. Eso significa que a veces el pueblo se equivoca, pero en la medida en la que como sociedades construyamos los contextos de exigencia recíprocos, se fortalecerá el devenir democrático con decisiones que corrijan por cauces institucionales y legalidad esa decisión equivocada. Así se otorga y se pierde el poder en una democracia. Creo que ese es el rol que juega la cultura cívica en el futuro, fortalecer las decisiones, la participación y la exigencia de los ciudadanos en la vida pública. Por eso creo que es indispensable multiplicar y apoyar todos los espacios en los que se puedan discutir los temas de la democracia, para potenciar y construir mecanismos, redes, procedimientos de observación y de exigencia a las autoridades que estamos encargadas de institucionalmente a llevar a cabo la recreación de la vida democrática.

V. REFLEXIÓN FINAL

Probablemente la mayor fortaleza de la democracia mexicana sea la dimensión electoral. En muchos sentidos, el respeto que en términos generales se logra de las reglas del juego democrático por parte de los contendientes, no sólo ha renovado a los integrantes de los órganos de representación del Estado mexicano con una periodicidad infalible, sino que ha fortalecido una y otra vez las expectativas de la sociedad de que sus preocupaciones serán atendidas por los nuevos representantes y gobernantes elegidos.

Sin embargo, justamente el haber sobrecargado de expectativas a la democracia ha provocado el desencanto que hoy se vive entre amplios sectores de la población. Podríamos decir que las “promesas incumplidas”, de las que Bobbio hablaba a finales de los 80, hoy se han acentuado y han producido una paulatina degradación del aprecio democrático y de la asunción y práctica de los valores que nutren a la democracia misma y determinan su sano funcionamiento.

De ahí la necesidad de trascender las preocupaciones de la democracia procedimental para impulsar un cambio en la cultura cívica de la ciudadanía y por supuesto en la clase política. Unos, para que el involucramiento en los asuntos

públicos deje de ser cíclico y se genere un contexto de exigencia a las autoridades y representantes que obligue a un ejercicio democrático del poder político. Otros, para que su desempeño como autoridades o como representantes legislativos sea congruente con las promesas de campaña que ofrecieron para vencer a los electores.

Hoy por hoy los mayores desafíos de la democracia en México se vinculan más con el entorno económico, político y social del país, y con una cultura cívica incipiente, en donde los valores de la antidemocracia y el autoritarismo están ganando terreno, que con la realización de los procedimientos que garanticen imparcialidad en la organización electoral, equidad en las campañas e igualdad en el valor del sufragio. Con ello no estoy minimizando el desafío cuantitativo que tiene el INE de cara a la odisea electoral de 2018, como lo señalé en el primer apartado de este artículo. Lo que quiero decir, desde la perspectiva de la autoridad electoral, es que para que las elecciones de ese 2018 lleguen a buen puerto debemos insistir que la democracia es una obra colectiva en la que las instituciones electorales, los partidos y actores políticos, así como los ciudadanos tenemos un rol. Si lo cumplimos y logramos hacer confluír las acciones de todos hacia un fin común que es la distribución del poder político por cauces institucionales, habremos dado un paso de enormes proporciones para garantizar el futuro de la democracia mexicana y la estabilidad de nuestra nación.

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES EN MATERIA ELECTORAL

Adriana M. Favela Herrera

I. INTRODUCCIÓN

Las decisiones políticas generalmente se convierten en decisiones legislativas, mismas que al ejecutarse por una autoridad, en realidad adquieren la calidad de decisiones administrativas, que después pueden ser revisadas por los órganos jurisdiccionales y sus pronunciamientos son decisiones judiciales.

Todas estas decisiones se retroalimentan entre sí, pues en reiteradas ocasiones un criterio administrativo o jurisdiccional sobre la aplicación de una disposición es retomado por el Poder Legislativo y convertido en norma jurídica, entre otros supuestos.

La mencionada cadena de decisiones, con sus aciertos y complejidades, se hace evidente en el ámbito electoral, que se caracteriza por su dinamismo motivado por múltiples pactos políticos, las respectivas reformas y por la aplicación constante de la normatividad que lo rige debido a que en México casi todos los años se llevan a cabo elecciones para diversos cargos públicos.

El modelo político-electoral vigente constituye sin duda una decisión de naturaleza legislativa, que necesariamente está dentro de los límites democráticos porque establece un nuevo modelo electoral orientado a fortalecer el sistema democrático mexicano.

La aplicación práctica de la normativa obliga a que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, interpreten las leyes para definir su sentido y alcance. Sin embargo, algunas veces por la complejidad de la materia electoral, ese ejercicio trae como consecuencia que no se garanticen los bienes jurídicos tutelados por la propia norma; es decir, se desvirtúa su finalidad.

Ese mismo efecto se origina cuando alguna autoridad ajena a las contiendas electorales, pero involucrada en el cumplimiento de una norma o decisión, omite realizar las acciones necesarias para lograr el objetivo requerido.

De ahí la importancia de conocer casos concretos, derivados de las elecciones celebradas en 2015 y 2016, que desvirtuaron la finalidad de disposiciones surgidas de la reforma electoral de 2014, toda vez que una decisión política

que, en su momento, se convirtió en norma y fue aplicada o interpretada por el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) en un caso concreto, cuando éste es revisado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) se altera el sentido de la respectiva normatividad.

Estos casos, como se dijo, tienen relación con la reforma electoral de 2014 que, entre otros aspectos, aumentó del 2% al 3% el umbral de votación necesario para que los partidos políticos nacionales y locales puedan conservar su registro, con la finalidad de acreditar su penetración en la sociedad; introdujo el principio de paridad de género en las candidaturas para motivar una mayor participación de las mujeres en las elecciones como candidatas y propiciar su acceso a los cargos públicos y el ejercicio de los mismos; amplió el catálogo de nulidad de elecciones, entre otros supuestos, al prever el rebase del gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado; diseñó un nuevo modelo de fiscalización para transparentar y tener un control eficaz del origen y destino de los recursos de los partidos, precandidatos y candidatos, previendo graves consecuencias cuando omitan rendir informes de gastos de precampañas y campañas.

Con los ejemplos que se desarrollan en este documento, se evidencian algunas deficiencias en la aplicación de la legislación electoral y la necesidad de que se revisen ciertos criterios del TEPJF, para seguir avanzando en la consolidación de nuestra democracia mexicana.

II. PÉRDIDA DE REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO POR NO ALCANZAR EL 3% DE LA VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES

Con la finalidad de que los partidos políticos demuestren que cuentan con el apoyo ciudadano suficiente para continuar con su registro, la reforma de 2014 aumentó de 2% al 3% la votación mínima para que un partido político ya sea nacional o local conserve dicho registro.

Máxime que el sistema de partidos políticos en México tiene su fundamento en el artículo 41 de la Constitución Federal, que les atribuye la calidad de entidades de interés público, que tienen como fin promover la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, entre otros aspectos. Además de que se les otorga financiamiento público para actividades ordinarias y de campaña, acceso a tiempo en radio y televisión, entre otras numerosas prerrogativas.

De esta manera, el mencionado artículo 41, en su fracción I, prevé que será cancelado el registro de los partidos políticos que no obtengan al menos el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Destaca que esta causa de pérdida de registro relacionada con el umbral mínimo de votación que un partido político debe obtener en las elecciones, por su relevancia, es la única hipótesis establecida en la propia Constitución Federal, mientras que las otras causales de pérdida de registro solamente están contempladas en el párrafo 1 del artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante LGPP), que también replica la causal de origen constitucional.¹

Antes de la reforma de 2014, cuando se celebraba una elección ordinaria y un partido político nacional no obtenía el porcentaje el 2% que se exigía para conservar su registro, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) procedía a declarar la pérdida de registro y esas resoluciones fueron confirmadas por la Sala Superior del TEPJF.²

Este mismo esquema se aplicó en 2015, cuando se constató que el Partido del Trabajo (en adelante PT) y el Partido Humanista (en adelante PH) no alcanzaron el 3% de votación válida emitida en la elección ordinaria de diputados federales, ya que el PT sólo obtuvo el 2.99% y el PH alcanzó el 2.25%. En consecuencia, el 3 de septiembre de 2015, la Junta General Ejecutiva del ahora INE emitió los acuerdos respectivos mediante los que declaró la pérdida del registro de esos partidos políticos a nivel nacional, por tanto se actualizó la causal prevista en el numeral 94, párrafo 1, inciso *b*), de la LGPP.³

¹ Artículo 94, párrafo 1, LGPP. Son causa de pérdida de registro de un partido político: *a*) No participar en un proceso electoral ordinario; *b*) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local; *c*) No obtener por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado; *d*) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; *e*) Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral; *f*) Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos, y *g*) Haberse fusionado con otro partido político.

² Ver sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF en los diversos expedientes SUP-RAP-023/1997 de 25 de septiembre de 1997, SUP-RAP-043/2000 de 12 de octubre de 2000, SUP-RAP-092/2003 de 29 de septiembre de 2003, SUP-RAP-094/2003 de 12 de octubre de 2003 y SUP-RAP-269/2009 de 28 de septiembre de 2009.

³ Ver los acuerdos emitidos por la Junta General Ejecutiva del INE, identificados con los números INE/JGE110/2015 (que declaró la pérdida de registro del PT) y INE/JGE111/2015 (que declaró la pérdida de registro del PH) ambos aprobados el 3 de septiembre de 2015.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF revocó tales acuerdos, al considerar que la Junta General Ejecutiva del INE no tiene facultades para declarar la pérdida de registro de un partido político nacional que no alcance al menos el 3% de la votación válida emitida, ya que la atribución de determinar si un instituto político debe mantener su registro como partido político nacional, por su trascendencia, le corresponde solamente al Consejo General del INE, ello derivado de una interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable, tomando en consideración el derecho fundamental de asociación política-electoral, en su vertiente de permanencia de los partidos políticos. Mientras que la Junta General Ejecutiva tiene sólo la encomienda de verificar la actualización de los supuestos previstos en la normatividad aplicable y elaborar el proyecto de pérdida de registro para su aprobación por el Consejo General del INE.⁴

El entonces Magistrado Flavio Galván no compartió este criterio y emitió voto particular, al sostener que la Junta General Ejecutiva sí cuenta con atribuciones para decretar la pérdida del registro de un partido político nacional porque así lo establece el artículo 95 de la LGPP, sin que la Sala Superior tenga posibilidad de modificar este ámbito de atribuciones.

En cumplimiento a esas determinaciones, la Junta General Ejecutiva aprobó nuevos acuerdos, en los que señaló que se actualizó la causa de pérdida del registro del PT y PH, concediendo 3 días para que cada partido político manifestara lo que a su derecho conviniera y, solventado lo anterior, elaboró los proyectos de resolución que fueron aprobados el 6 de noviembre de 2015 por el Consejo General del INE, quien declaró que los referidos partidos debían perder su registro por actualizarse la causal prevista en el artículo 94, párrafo 1, inciso *b*), de la LGPP, al no haber obtenido el 3% de la votación válida emitida en la elección de diputados federales, y sin que fuera necesario esperar los resultados de la elección extraordinaria de diputados federales que se celebraría el 6 de diciembre de ese año en el distrito electoral federal 01 en Aguascalientes, en la que ambos partidos políticos estaban participando al tener derecho para ello, porque postularon candidatos en la elección ordinaria.⁵

Esta nueva declaratoria de pérdida de registro fue impugnada por el PT, mediante recurso de apelación SUP-RAP-756/2015, argumentando que el artículo 94, párrafo 1, inciso *b*) de la LGPP, así como el 24, apartado 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE),⁶

⁴ Sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF en los expedientes SUP-RAP-654/2015 y acumulados (asunto PT) y SUP-JDC-1710/2015 (asunto PH) ambas de 23 de octubre de 2015.

⁵ Instituto Nacional Electoral, Resoluciones INE/CG936/2015 (asunto PT) e INE/CG937/2015 (asunto PH), aprobadas el 6 de noviembre de 2015.

⁶ Artículo 24 (...) 3. En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse. No obstante, podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.

eran contrarios al artículo 41 constitucional, por no tomar en cuenta la votación válida emitida en elecciones extraordinarias para que un partido pudiera conservar su registro, y en el caso concreto se encontraba pendiente la celebración de elección extraordinaria en el distrito federal electoral 01 de Aguascalientes.

La Sala Superior del TEPJF concedió la razón al PT y revocó la declaratoria de pérdida de registro, al considerar que los preceptos cuestionados señalan que la votación válida emitida es aquella obtenida en las elecciones ordinarias, excluyendo la votación recibida en elecciones extraordinarias, a pesar de que el artículo 41, Base I, párrafo 4, de la Constitución Federal, exige de forma genérica el 3% de la votación válida emitida en la elección de que se trate para la conservación del registro (sin hacer distinción entre elección ordinaria o extraordinaria), mientras que la legislación secundaria únicamente se refiere a elección ordinaria, aun cuando los partidos políticos que perdieron el registro pueden participar si postularon candidato en la elección ordinaria que se anuló, sin que la votación de la elección extraordinaria se contabilice para efectos de conservar el registro; lo anterior, resulta contrario a la Carta Magna.

Además, destacó que existía posibilidad matemática para que el PT conservara su registro con la votación que pudiera obtener en la elección extraordinaria en el distrito federal electoral 01 de Aguascalientes, toda vez que en los 299 distritos restantes obtuvo 1'124,818 votos, que equivale al 2.9958% de la votación válida recibida. Por tanto, requería el 0.0042% (menos de una centésima de la votación) para obtener el 3% de la votación, que equivale a 1,572 votos; lo cual evidenciaba la posibilidad real de que el PT lograra finalmente el 3% de votación exigido por la ley.

Por tanto, la Sala Superior decretó la inaplicación de:

- El artículo 94, párrafo 1, inciso *b*), de la LGPP, en la porción normativa que refiere que es la votación válida emitida en la elección “ordinaria” la que debe servir como base para determinar si un partido político nacional pierde su registro.
- El artículo 24, párrafo 3, de la LGIPE, en las porciones normativas que señalan: “En ningún caso podrá participar en elecciones ordinarias o extraordinarias el partido político que hubiere perdido su registro con anterioridad a la fecha en que éstas deban realizarse” y “hubiese perdido su registro, siempre y cuando hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.”

Estableció que la lectura de esa disposición debe ser la siguiente: “3. Podrá participar en una elección extraordinaria el partido que hubiera participado con candidato en la elección ordinaria que fue anulada.”

No obstante, en la sentencia de Sala Superior se precisó que esa determinación no tendría efecto alguno respecto del Acuerdo INE/CG804/2015, a través del cual se asignaron los 200 Diputados Federales por el principio de

representación proporcional. Lo que ya adelantaba que aun cuando en la elección extraordinaria que se estaba organizando, el PT lograra obtener los sufragios suficientes para alcanzar el 3% de la votación válida emitida a nivel nacional, no tendría derecho a que se le asignaran diputaciones de representación proporcional.

En esta resolución, el referido Magistrado Flavio Galván Rivera emitió voto particular, al estimar que para la conservación del registro como partido político nacional, deben contabilizarse únicamente los votos emitidos en la elección ordinaria, siendo incorrecto esperar al resultado de una elección extraordinaria.

Posteriormente, el 6 de diciembre de 2015 se celebró la elección extraordinaria en el distrito federal electoral 01 de Aguascalientes y el PT obtuvo 14,046 votos, que sumados a la votación obtenida en la elección ordinaria de Diputados Federales por el principio de mayoría relativa, contabilizaron un total de 1'138,864, lo que equivale al 3.0247% de la votación y, por ello, conservó su registro. Circunstancia que el INE reconoció en el acuerdo correspondiente.⁷

Una vez que se declaró que el PT sí obtuvo más del 3% de la votación en la elección de diputados federales, entonces pretendió se le asignaran diputaciones por el principio de representación proporcional, porque al conservar su registro reunía los requisitos legales para tal efecto y presentó un proyecto de acuerdo en ese sentido, mismo que no prosperó.⁸ La negativa del Consejo General del INE se basó en que la asignación se realizó el 23 de agosto de 2015⁹ y los diputados designados ya habían tomado protesta y asumido el cargo. También se invocó el criterio contenido en la tesis número LXXIX/98 emitida por la Sala Superior del TEPJF, que estipulaba que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se realiza con base en la votación recibida en proceso ordinario, sin que deba tomarse en cuenta la votación recibida en elecciones extraordinarias.¹⁰

Esta negativa fue impugnada por el PT y, al resolverse el asunto, la Sala Superior del TEPJF confirmó la determinación del INE, por estimar que ya existía pronunciamiento sobre el asunto en la sentencia emitida el 28 de agosto de 2015 recaída en los expedientes SUP-REC-573/2015 y acumulados, y SUP-REC-582/2015 y acumulados, que analizó la validez del Acuerdo INE/CG804/2015 de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional,

⁷ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG1049/2015, aprobado por el Consejo General el 16 de diciembre de 2015.

⁸ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG1050/2015, aprobado por el Consejo General el 16 de diciembre de 2015.

⁹ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG804/2015, aprobado por el Consejo General el 23 de agosto de 2015.

¹⁰ Tesis número LXXIX/98, Rubro: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS NO SE DEBE TOMAR EN CUENTA LA VOTACIÓN RECIBIDA EN LAS ELECCIONES EXTRAORDINARIAS, aprobada el 17 de noviembre de 1998, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 80 y 81.

donde se estipuló que no era válido esperar a los resultados de los comicios extraordinarios para realizar las asignaciones que correspondían a cada partido político, porque debían respetarse los plazos establecidos por la Constitución Federal para la integración del Congreso, que asumió sus funciones el 1o. de septiembre de 2015; aunado a que en la diversa resolución del expediente SUP-RAP-756/2015 se precisó que la conservación del registro del PT no tendría efectos en dicha asignación.¹¹

De lo antes narrado, se advierte un criterio novedoso del TEPJF en relación a qué órgano del INE le corresponde la declaratoria de pérdida de registro de los partidos políticos nacionales cuando no logren la votación mínima para consérvalo, ya que desde la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 67 señalaba que corresponde a la Junta General Ejecutiva esa facultad, cuya esencia fue retomada en el ahora artículo 95, párrafo 1, de la LGPP, expedido con motivo de la reforma de 2014; es decir, la disposición siempre ha existido previendo que la Junta General Ejecutiva del antes IFE y ahora INE es la competente para declarar la pérdida de registro si un partido no obtuvo el porcentaje mínimo de votación requerido, que antes era de 2% y se aumentó al 3%, y la referida Junta ejerció esa atribución en múltiples ocasiones cuando los partidos nacionales no han obtenido la votación suficiente para conservar su registro, declaratorias que en su momento fueron confirmadas por el Tribunal Electoral.

Sin embargo, ahora la Sala Superior del TEPJF sostiene que la Junta General Ejecutiva no está facultada para declarar la pérdida de registro por no alcanzar el umbral de votación, ya que esa determinación por su importancia es atribución del Consejo General del INE.

Parecería que existió un cambio de criterio por parte del TEPJF, porque siempre confirmaba las declaraciones de pérdida de registro de partidos políticos nacionales emitidas por la Junta General Ejecutiva, sin que se hubiera cuestionado la facultad de ese órgano para formular esa declaración, tal vez porque no fue planteado por los entonces impugnantes.

Ahora bien, lo más relevante es el criterio del TEPJF respecto a que los resultados de una elección extraordinaria deben sumarse a la votación emitida en la elección ordinaria, a efecto de verificar si un partido político obtuvo el umbral de votación requerido para conservar su registro (contenido en la sentencia del expediente SUP-RAP-756/2015). Interpretación que no se había formulado en casos anteriores, a pesar de que habían partidos políticos nacionales que no alcanzaron el 2% de la votación emitida en la elección ordinaria de diputados federales, razón por la cual se les canceló el registro, a pesar de que se celebraron también elecciones extraordinarias de diputados, sin que la votación recibida en las mismas se tomara en cuenta para efectos de verificar la votación mínima.

¹¹ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-826/2015 y acumulados, de 12 de enero de 2016.

Es decir, en 2015 la Sala Superior del TEPJF sentó un precedente relevante, en el sentido que deben agotarse las elecciones extraordinarias para efectos de pérdida del registro de un partido político por no alcanzar el 3% de la votación. Criterio que resulta contradictorio a lo sostenido antes por la propia Sala Superior, concretamente en 2003 cuando resolvió la impugnación interpuesta por el Partido Liberal Mexicano y determinó que para conservar el registro como partido político se debía contabilizar sólo la votación obtenida en la elección ordinaria, porque no existe base legal para esperar los resultados de las elecciones extraordinarias para definir la pérdida de registro. Este precedente no fue seguido en la sentencia recaída al asunto del PT resuelto en 2015, ni se explicó por qué se abandonaba ese criterio y las razones por las que se asumía una visión totalmente diferente.¹²

Desde mi óptica parece que más que un criterio jurídico se trata de una interpretación dirigida a beneficiar a aquellos partidos políticos que estuvieron muy cerca de alcanzar el 3% de votación emitida pero no lo lograron, pues al tener todos los partidos derecho a participar en las elecciones extraordinarias, lo cierto es que solamente aquellos a los que les faltan pocos votos para lograr el umbral mínimo, podrán conservar su registro.

Como aconteció en 2015, en el caso concreto del PT, quien en la elección ordinaria de diputados federales alcanzó el 2.99% de la votación válida emitida, y fue con la votación obtenida en la elección extraordinaria de diputado de mayoría relativa en el 01 distrito electoral en Aguascalientes que logró el 3.02% y, en consecuencia, conservó su registro.

Con esta oportunidad de que si un partido político no logra el umbral mínimo de votación en la elección ordinaria, tiene oportunidad de obtener los votos suficientes en la elección extraordinaria que llegue a celebrarse, parecería que se desvirtúa en alguna medida la decisión política reflejada en la decisión legislativa de aumentar de 2% al 3% la votación mínima para que un partido conserve su registro, pues la idea era consolidar el sistema de partidos volviendo más severos los requisitos para mantener el registro verificando que tenga una penetración real en la sociedad, lo que de manera objetiva se refleja en el porcentaje de votos que se alcanza en las elecciones ordinarias, sin que debiera contarse los votos que se lleguen a obtener en elecciones extraordinarias, porque éstas solamente se verifican cuando se anulan las elecciones ordinarias.

Además, este nuevo criterio puede propiciar prácticas irregulares, como sería que algunos partidos decidieran no participar con candidatos en las elecciones extraordinarias, para que sus seguidores voten por el partido que está a punto de perder su registro y así logre suficientes sufragios para conservarlo.

Asimismo, el novedoso criterio también genera algunas contradicciones normativas, ya que si bien un partido político puede conservar su registro por

¹² Sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-92/2003, *cit.*

la suma de la votación obtenida en elecciones ordinarias y extraordinarias si arroja que obtuvo por lo menos el 3% de la votación válida emitida; lo cierto es que el porcentaje de votación logrado no sirve para determinar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, bajo el argumento que dicha distribución se lleva a cabo tomando en cuenta la votación lograda en las elecciones ordinarias y en una fecha que permita la instalación del órgano legislativo que inicia sesiones el 1o. de septiembre del año de la elección, mientras que, generalmente, las elecciones extraordinarias se realizan después de esa fecha. Lo que podría constituir una trasgresión al artículo 54, fracción II, de la Constitución Federal, que confiere el derecho de que le sean distribuidos diputados por el principio de representación proporcional a todo partido político que alcance por lo menos el 3% de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Aunado a que al resolver otro asunto vinculado con una elección local, la Sala Superior ya había autorizado la suspensión de la asignación de diputaciones de representación proporcional, por estar pendiente la celebración de una elección extraordinaria y la eventual sobrerrepresentación de un partido, y se determinó que dicha distribución se realizara una vez que se contara con los resultados de las elecciones extraordinarias. Criterio que no fue considerado al resolver los asuntos relacionados con pérdida de registro de partidos políticos.¹³

De ahí la importancia de que se revisen estos nuevos criterios asumidos por el TEPJF, para no generar incertidumbre.

Máxime que en el año 2015, el PH obtuvo el 2.14% de la votación válida emitida, situándose en la hipótesis de pérdida de registro por no alcanzar el umbral mínimo de 3%. Como ya se comentó, el 3 de septiembre de 2015, la Junta General Ejecutiva del INE declaró la pérdida de su registro como partido político nacional; determinación que fue revocada por la Sala Superior del TEPJF, por considerar que el Consejo General es el competente para emitir esa clase de declaraciones. Posteriormente, el 6 de noviembre de 2015, el Consejo General del INE emitió la declaratoria de pérdida del registro del PH por no haber logrado el 3% de la votación válida emitida en la elección ordinaria de diputados federales.¹⁴

El PH se inconformó con esa decisión, pero la Sala Superior del TEPJF desestimó sus agravios y confirmó la declaratoria de pérdida de registro, sin concederle la oportunidad de contabilizar la votación de la elección extraordinaria del distrito federal electoral 01 de Aguascalientes, debido a que ese partido no tenía ninguna posibilidad matemática de conservar el registro, porque aun en el supuesto de que todos los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores

¹³ Tesis LXVII/98 CONDICIÓN SUSPENSIVA. CASO EN QUE SE PUEDEN ASIGNAR DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SUJETOS A (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS), aprobada el 17 de noviembre de 1998, Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 2, Año 1998, pp. 37 y 38.

¹⁴ Instituto Nacional Electoral, Resolución INE/CG937/2015 *cit.*

correspondientes al mencionado distrito, participaran en la elección extraordinaria y votaran a favor del PH, alcanzaría un total de 275,265 sufragios, que sumados a los votos obtenidos en la elección ordinaria, únicamente lograría el 2.96% que no sería suficiente para mantener el registro.¹⁵

Así las cosas, es clara la necesidad de revisar estos nuevos criterios jurisdiccionales y que los partidos políticos tienen que realizar actividades en forma permanente que lo acerquen a los ciudadanos, para convencerlos de que son una opción política viable, y no apostar a que se anulen las elecciones y se celebren comicios extraordinarios en los que puedan obtener los votos suficientes para alcanzar el umbral mínimo de votación para conservar su registro. De lo contrario, los partidos que se queden muy cercanos al porcentaje de votación mínima en la elección ordinaria, podrían buscar en forma deliberada que se anule alguna elección, para que en la elección extraordinaria puedan alcanzar los votos faltantes.

III. FISCALIZACIÓN DE RECURSOS DE TODOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS

La reforma electoral de 2014 facultó al INE para fiscalizar los ingresos y egresos de los recursos de todos los partidos políticos nacionales y locales, coaliciones, candidaturas comunes, agrupaciones de apoyo ciudadano, precandidatos y candidatos a todos los cargos de elección popular a nivel federal y local, ya sean postulados por partidos o participen en forma independiente; con la finalidad de contar con una fiscalización profesionalizada y que propicie la transparencia en el origen y destino de los recursos, para lo cual, adicionalmente, se impuso a los sujetos fiscalizados una serie de obligaciones que deben cumplir en plazos determinados, de lo contrario, son sancionados por el INE.

Una de las obligaciones más importantes, es la exigencia de que los partidos y precandidatos presenten los informes de gastos de precampaña, y que esa presentación se realice dentro del plazo concedido para ello. Tan es así, que el incumplimiento de esa obligación trae como consecuencia que el contendiente que incurrió en la omisión pierda su derecho a ser registrado como candidato o la cancelación del registro si ya fue efectuado, según lo dispone el artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE.¹⁶

¹⁵ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-771/2015 y acumulados, de 9 de diciembre de 2015.

¹⁶ Artículo 229. (...) 3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

Sin embargo, la aplicación de dicha sanción generó graves problemas en el año 2016, cuando el Consejo General del INE determinó sancionar a los precandidatos José Guillermo Favela Quiñones y David Monreal Ávila con la pérdida del derecho a ser registrados como candidatos a los cargos de Gobernador en Durango y Zacatecas, respectivamente, o con la cancelación del mismo, mientras que a MORENA se le sancionó económicamente, por la omisión de presentar los informes de ingresos y gastos de precampaña.¹⁷

Estas decisiones fueron revocadas por la Sala Superior del TEPJF, al considerar que José Guillermo Favela Quiñones y David Monreal Ávila no incumplieron con la presentación de sus informes de precampañas, ya que sí los presentaron aunque lo hicieron en forma extemporánea y “en ceros” (sin reportar gasto alguno); ello, al hacer una interpretación hermenéutica en la que equiparó las consecuencias jurídicas de la conducta relativa a la omisión total de presentar los informes de precampañas, con las consecuencias de presentar de manera extemporánea dichos informes.¹⁸

Por tanto, quedaron sin efectos las sanciones impuestas por la falta de entrega de los informes de precampaña, que implicaba la cancelación del registro como candidatos ante la autoridad electoral local, y se ordenó al Consejo General del INE que emitiera una nueva resolución, en la que determinara las sanciones correspondientes por la presentación extemporánea de los referidos informes.

La Sala Superior señaló que la omisión total de presentar informes de campaña, atenta de manera grave el bien jurídico protegido que es la rendición de cuentas y el propio modelo de fiscalización; mientras que la presentación extemporánea de los informes de precampaña solamente constituye una infracción a la normativa electoral, que debe ser sancionada en la medida en que retarda el ejercicio de la facultad fiscalizadora, siempre y cuando la temporalidad en que se rinde el informe no haga inviable la revisión de los informes dentro de los tiempos establecidos en la ley, por lo que los sujetos obligados no quedan exonerados o eximidos de responsabilidad, ya que la presentación extemporánea de los informes constituye una infracción sancionable, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso.

En estos asuntos, las sentencias de la Sala Superior del TEPJF se emitieron por mayoría de votos, con la postura en contra de los entonces Magistrados María del Carmen Alanís y Flavio Galván Rivera.

Por ello considero que los criterios sostenidos en estas resoluciones si bien resultan interesantes, lo cierto es que su aplicación puede desvirtuar la finalidad

¹⁷ Instituto Nacional Electoral, Acuerdos INE/CG180/2016 e INE/CG190/2016, aprobados por el Consejo General el 6 de abril de 2016.

¹⁸ Ver sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF en los expedientes SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016, acumulados (Caso Durango) y SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016 acumulados (Caso Zacatecas) de 18 de abril de 2016.

que se pretendió alcanzar al otorgar al INE la facultad para fiscalizar todas las precampañas y campañas que se llevan a cabo en nuestro país, porque el TEPJF no tomó en cuenta las diversas irregularidades que se suscitaron en esos asuntos y la actitud asumida por los sujetos obligados; concretamente que los mencionados aspirantes y el partido político no presentaron los informes de precampaña dentro del plazo legal, y cuando se les comunicó esa omisión a través del oficio de “errores y omisiones”, alegaron que no tenían la obligación de rendir informe de precampañas al no haberse registrado como precandidatos, además de que no habían realizado gasto alguno y, por ello, no debían formular informes, en lugar de aprovechar la oportunidad y presentar los informes de manera extemporánea y “en ceros” porque, supuestamente, no efectuaron gastos de precampaña.

Lo anterior, evidencia que tanto el partido como sus aspirantes pretendieron eludir su responsabilidad de rendir cuentas y presentar informes de precampaña, bajo el argumento de que no debían presentar informe alguno por las razones antes precisadas, a pesar de que los aspirantes sí participaron en la contienda interna e hicieron actos para lograr la candidatura, pues de lo contrario no se justificaría que hubieran sido designados como candidatos al cargo de Gobernadores y se registraran ante los institutos electorales locales, además que sí realizaron gastos para promoverse y lograr la candidatura, como después se acreditó.

Y fue hasta que se circuló el proyecto que sería sometido a consideración del Consejo General del INE, que nuevamente proponía que la omisión de rendir dicho informe se sancionara con la cancelación del registro como candidatos de MORENA a las gubernaturas de Durango y Zacatecas, y también se multara al referido partido, cuando entonces exhibieron los informes de precampañas “en ceros”, ello con la finalidad de que solamente se les sancionara por la presentación extemporánea de tales informes, irregularidad que amerita la aplicación de una sanción económica, y no por la omisión total de rendir los informes de precampaña que debe sancionarse con la cancelación del registro de las candidaturas, ello aun cuando inicialmente habían negado la obligación de rendir informe alguno y, por eso, no lo presentaron.

Esta situación que se generó es inadmisibles, pero lo más grave es que el TEPJF haya avalado estas conductas y que, con ello, se desvirtúe el objetivo que animó la creación del nuevo sistema de fiscalización, que busca garantizar la rendición de cuentas al transparentar el origen y destino de los recursos empleados en las precampañas y campañas; que la fiscalización se realice oportunamente y por un órgano especializado en la materia, para evitar que, en su caso, los aspirantes que no rindieron su informe de precampaña y que evadieron la obligación de rendir cuentas, sean registrados como candidatos ante las autoridades electorales competentes, realicen actos de campaña y eventualmente resulten electos para ocupar el respectivo cargo de elección popular, sin que se tenga conocimiento alguno del origen y destino de los recursos que utilizaron

en la contienda interna del respectivo partido para definir esa candidatura, pues ello resultaría contrario a la rendición de cuentas y la transparencia que rigen la materia electoral.

Sin que sea válido que el mencionado informe de gastos de precampaña se presente en cualquier momento que decida el partido o el aspirante involucrado, sin respetar el plazo establecido para ello, ni tampoco exhibirlo en el plazo otorgado para contestar el oficio de “errores y omisiones”, propiciando con ello incertidumbre respecto al derecho que en verdad tiene la persona a participar o no como candidato en la elección correspondiente, abriendo la posibilidad de que, en todo caso, le sea cancelado su registro si definitivamente no rinde el señalado informe.

Además, este criterio de Sala Superior puede propiciar que los demás partidos y precandidatos que sí cumplen cabalmente con la obligación de rendir los informes de precampaña en tiempo y forma, dejen de atender esa obligación en posteriores elecciones, lo que retrasaría toda la fiscalización, porque cada sujeto obligado exhibiría los informes de precampaña cuando lo estimen conveniente, lo que traería como consecuencia que se colapse el sistema de fiscalización por no estar en posibilidad de hacer la revisión oportunamente de los gastos de precampaña, ni aplicar las sanciones respectivas, retrasando también la fiscalización de los actos de campaña.

Lo anterior, porque transcurren muy pocos días entre la fecha en que concluyen las precampañas y se define en qué aspirante recae la candidatura, así como la procedencia de su registro ante la autoridad electoral respectiva hasta el inicio de la campaña electoral para promover dicha candidatura; razón por la cual, se estableció un plazo concreto para que se rindan los informes de precampaña, para que estos sean revisados, se notifiquen los errores y omisiones advertidos, se subsanen las observaciones, se elabore el dictamen y la resolución correspondiente que recae a tales informes, que debe aprobar el Consejo General del INE, quien sanciona en caso de alguna omisión o irregularidad. Para después enfocarse en la revisión de los gastos de campaña, su dictamen y resolución con las sanciones respectivas su caso, determinación que debe emitirse a la brevedad posible después de celebrada la elección, pues es la base para determinar si un candidato rebasó los topes de gastos de campaña, lo que eventualmente podría generar la nulidad de la elección respectiva. De ahí que cualquier retraso en el procedimiento de fiscalización puede generar graves consecuencias.

Por otra parte, llama la atención la actitud asumida por los mencionados sujetos obligados en los asuntos que se comentan, en tanto que es claro que los partidos políticos están obligados a presentar informes de precampaña de ingresos y gastos que éste y el precandidato hayan realizado, y que el último es responsable solidario del cumplimiento de esa obligación; que tales informes deben presentarse aun cuando no se hubiere efectuado algún gasto en la promoción de la precandidatura, pues en este caso el informe debe rendirse “en ceros”. Además de que respecto a la omisión de rendir informes de precampaña se han

adoptado diversos criterios tendentes a garantizar que aquella se sancione con la negativa de registro de la respectiva candidatura al cargo de elección popular o su cancelación, solamente si se comprueba en forma fehaciente que se omitió presentar dicho informe, que el INE notificó esa irregularidad de manera personal al ciudadano involucrado y se le concedió un plazo prudente para que alegara lo que a su derecho convenga (garantía de audiencia), sin que demostrara que el respectivo informe lo entregó en tiempo y forma al partido político que organizó la elección interna en la que participó para obtener la candidatura y, no obstante ello, el partido no entregó el informe ante la autoridad fiscalizadora mediante el sistema de contabilidad en línea, o bien, que el ciudadano presentó su informe de precampaña directamente ante el INE. Criterios que se adoptaron por el TEPJF al resolver diversas impugnaciones y que, posteriormente, fueron la base para emitir la jurisprudencia y tesis respectivas.¹⁹

Al parecer, la anterior integración de la Sala Superior del TEPJF pretendió disminuir los efectos negativos que generó con los criterios contenidos en las sentencias recaídas en los asuntos de Durango y Zacatecas, y después emitió la jurisprudencia 9/2016 identificada con el rubro “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA”, para ser más exigente en el cumplimiento de los plazos estipulados para que los partidos políticos cumplan con su obligación de presentar los respectivos informes de precampaña y campaña, con la finalidad de transparentar su actuación y rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora, y señaló que la conducta que obstaculice la rendición de cuentas, como lo es la presentación extemporánea de los informes de ingresos y gastos de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos, debe considerarse como una falta sustantiva, por tratarse de un daño directo al bien jurídico relacionado con la rendición de cuentas y a los principios de fiscalización, que impide garantizar, de manera oportuna, la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos públicos; abandonando el criterio inicial que había adoptado en el sentido de considerar como una falta formal la presentación extemporánea de los informes de gastos de precampaña y campaña.

Aunque lo ideal sería que se exija a los sujetos obligados que cumplan oportunamente con la presentación de los informes de gastos de precampaña y campaña dentro del plazo legal, y si no lo hacen, se les sancione con la negativa de registro como candidatos o su cancelación, como expresamente lo prevé el

¹⁹ Ver los criterios emitidos por la Sala Superior del TEPJF, contenidos en la jurisprudencia 26/2015 identificada con el rubro “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES”; la Tesis XXX/2016 con el rubro “INFORMES DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL PRECANDIDATO, PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES GRAVES AL TRATARSE DE UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL”; y la tesis LIX/2015 con el rubro “INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS”.

párrafo 3 del artículo 229 de la LGIPE, por omitir la presentación del mismo; sin que se permita que en el plazo concedido para responder el oficio “de errores y omisiones” se presente dicho informe, ya que solamente es para alegar las razones por las que los sujetos obligados no rindieron el informe de gastos de precampañas que posteriormente serán valoradas para ver si justifican esa conducta omisiva, o bien, para evidenciar que sí rindieron oportunamente el informe y erróneamente la autoridad fiscalizadora no lo está tomando en consideración. Por tanto, bajo esta visión, únicamente se estaría ante la presentación extemporánea de informes de gastos cuando no se rindieron dentro del plazo legal, pero sí se presentaron antes de la notificación del oficio “de errores y omisiones”, falta que si bien debe sancionarse en forma severa, no implica la negativa del registro de la candidatura o su cancelación.

Si no es factible lograr lo anterior, me parece que la postura más flexible que puede adoptarse, sería que cuando el informe de gastos no se rindió dentro del plazo legal, el mismo pueda presentarse durante el plazo concedido para contestar el oficio de “errores y omisiones”, y se sancione a los sujetos por no formular el informe oportunamente, sin que sea admisible que sea presentado fuera de esos dos momentos antes referidos.

IV. NULIDAD DE ELECCIÓN POR REBASAR EN UN 5% EL TOPE DE GASTO DE CAMPAÑA AUTORIZADO

Con la reforma de 2014, se introdujo la hipótesis de nulidad de elección consistente en el rebase del 5% o más del tope de gasto de campaña, que tiene como finalidad garantizar la equidad en las contiendas electorales y evitar que el triunfo se defina gracias al exceso de recursos utilizados en una campaña.

Sin embargo, la efectividad de esta causa de nulidad depende de que la fiscalización de los gastos se realice en forma inmediata a la conclusión de las campañas electorales, además de que el dictamen y resolución respectivos se aprueben y sean revisados jurisdiccionalmente antes de que se emita algún pronunciamiento sobre la validez o no de la elección respectiva, en el entendido de que las quejas presentadas por el supuesto rebase de topes de gastos de campaña deben resolverse de forma conjunta al momento de llevar a cabo la fiscalización; porque solamente cuando la fiscalización del INE y sus conclusiones, así como la resolución de las quejas atinentes, han adquirido firmeza, entonces se tiene la plena certeza de que un contendiente rebasó en un 5% o más el gasto de campaña autorizado y, en consecuencia, debe procederse a decretar la nulidad de la elección correspondiente.

Para evidenciar la importancia de lo antes señalado, se refiere el caso relacionado con la elección del Ayuntamiento de Zapotlán en el estado de Hidalgo, realizada en 2016, en la que el Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD) obtuvo el triunfo; elección que fue impugnada argumentado que el

candidato ganador rebasó el tope de gastos de campaña y, por ello, se solicitó su nulidad.

De manera paralela, se presentó una queja en materia de fiscalización argumentando el mismo rebase de topes de campaña, la cual fue resuelta oportunamente por el Consejo General del INE el 14 de julio de 2016 y se tuvo por acreditada la realización de un evento de rodeo en el lienzo charro “San Francisco”, cuyos gastos no fueron reportados en los informes respectivos, a pesar de que el evento benefició las campañas del candidato a Presidente Municipal de Zapotlán, Hidalgo, y a la candidata a diputada local por el distrito XVI en esa entidad federativa, ambos postulados por el PRD, en consecuencia, se sancionó a dicho partido y a sus candidatos por la omisión en que incurrieron, y el costo de ese evento se sumó a los gastos de campaña, pero ello no generó que rebasaran los topes de gasto autorizado; resolución que fue cuestionada.²⁰

Posteriormente, con base en esa determinación del INE, el tribunal electoral local procedió a desestimar la impugnación sobre un supuesto rebase del tope de gasto de campaña por parte del candidato ganador y confirmó la validez de la elección; ello antes de que el TEPJF resolviera la impugnación presentada contra lo resuelto en la queja en materia de fiscalización.²¹

Por su parte, a la Sala Regional Toluca del TEPJF le correspondió resolver dos medios de impugnación relacionados entre sí: uno presentado en contra de lo resuelto en la referida queja en materia de fiscalización y otro relacionado con la sentencia del tribunal electoral local que confirmó la validez de la referida elección.

Respecto a la queja en materia de fiscalización, la Sala Regional Toluca determinó modificar la resolución del INE en cuanto al prorrateo del gasto no reportado correspondiente al evento de rodeo, y concluyó que la realización de ese evento únicamente benefició al candidato a Presidente Municipal de Zapotlán, Hidalgo, postulado por el PRD, por lo que procedió a sumar la cantidad de \$54,584.13 a los gastos de campaña reportados por dicho candidato, dando un total de \$190,386.78, que implicó el rebase del tope de gasto de campaña autorizado para esa elección, en un 29.72%.²²

Con base en esa decisión, la Sala Regional Toluca procedió a anular la elección del Ayuntamiento de Zapotlán, Hidalgo, porque se acreditó que el candidato ganador rebasó el tope de gastos de campaña autorizado, en un porcentaje mayor al 5%; es decir, la modificación que sufrió la resolución recaída

²⁰ Instituto Nacional Electoral, Resolución INE/CG512/2016, aprobada por el Consejo General el 14 de julio de 2016, recaída al procedimiento de queja en materia de fiscalización identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/81/2016/HGO, instaurado en contra del PRD y su candidato al cargo de presidente municipal en Zapotlán de Juárez, estado de Hidalgo.

²¹ Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el expediente JIN-082-PRI-006/2016 de 1 agosto de 2016.

²² Sentencia emitida por la Sala Toluca del TEPJF en los expedientes ST-RAP-13/2016 y ST-RAP-14/2016, acumulados de 14 de agosto de 2016.

al referido procedimiento sancionador en materia de fiscalización, generó un cambio en la situación jurídica inicial del candidato triunfador y, como consecuencia de ello, se actualizó la mencionada causal de nulidad de la elección.²³

El PRD se inconformó contra esas resoluciones, y la Sala Superior del TEPJF consideró que indebidamente la Sala Regional Toluca determinó que el evento de rodeo celebrado en el mencionado lienzo charro, solamente beneficiaba al candidato del PRD a Presidente Municipal de Zapotlán, Hidalgo, supuestamente porque su nombre era el único que aparecía en una publicidad detectada en internet, cuando en realidad dicho evento también benefició a la candidata a diputada local por el distrito XVI del estado de Hidalgo. Por tanto, no debió modificarse el prorrateo de gastos efectuado por el INE y, en consecuencia, el candidato ganador en la elección municipal no rebasó el tope de gastos de campaña, lo que propició que se revocara la nulidad de la elección que se había decretado y, entonces, se reconoció la validez de la misma, quedando firme el triunfo del PRD.²⁴

Como se dijo, este asunto evidencia la necesidad de que el pronunciamiento sobre la validez o no de una elección se formule una vez que queden firmes las resoluciones vinculadas con la fiscalización de los gastos de campaña y las recaídas a las quejas en las que se alega la omisión de reportar gastos y el posible rebase de topes de gastos de campaña, para que no se genere incertidumbre, porque las determinaciones que emite el INE en materia de fiscalización y su impugnación ante el TEPJF tienen un impacto directo en el sentido en que deben resolverse los cuestionamientos en los que se plantea la nulidad de una elección.

V. VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

La reforma electoral de 2014 impulsó la participación de las mujeres como candidatas para que accedan a los cargos de elección popular, al introducir el principio de paridad de género y exigir que las mujeres sean postuladas en la mitad de las candidaturas; reforma que motivó que en las elecciones celebradas en 2015 y 2016 aumentara en forma considerable el número de mujeres candidatas que resultaron electas para desempeñar un cargo público.

Desafortunadamente, también se incrementaron los casos de violencia política en contra de las mujeres, para tratar de intimidarlas cuando participan como candidatas, y si ganan la elección se obstaculiza que tomen posesión o que ejerzan su cargo con normalidad, llegando al extremo de amenazarlas o propiciar actos de violencia para que renuncien a su puesto y sean sustituidas por hombres.

²³ Sentencia emitida por la Sala Toluca del TEPJF en los expedientes ST-JRC-54/2016 y ST-JRC-61/2016, acumulados de 14 de agosto de 2016.

²⁴ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en los expedientes SUP-REC-215/2016 y SUP-REC-217/2016, acumulados de 31 de agosto de 2016.

La mayoría de las veces no se denuncian estos casos de ilícitos, además de que existe un déficit normativo para encuadrar la violencia política de género, porque esta conducta no se encuentra tipificada en el ordenamiento penal. Para cubrir dicha omisión, diversas instituciones mexicanas elaboraron el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.²⁵

En los municipios con población indígena se agravan los casos de violencia; muestra de ello es que si bien en las elecciones de 2015 celebradas en el estado de Chiapas se registró un importante avance en la participación de las mujeres, porque lograron el triunfo para ocupar 34 presidencias municipales y todas asumieron su cargo, lo cierto es que las alcaldesas de los municipios de Chanal, Tila Oxchuc y Chenalhó fueron obligadas a renunciar para ser sustituidas por hombres.

Solamente las Presidentas Municipales de Chenalhó y Oxchuc se inconformaron ante el TEPJF, alegando que su renuncia o solicitud de licencia para separarse del cargo fue producto de la violencia.

Se resalta que en el caso del Municipio de Chenalhó, Chiapas, los pobladores retuvieron a dos diputados locales y los amenazaron de ser exhibidos y quemados vivos en la plaza pública si la alcaldesa Rosa Pérez Pérez no renunciaba. Ese mismo día, funcionarios de la Secretaría de Gobierno, del Congreso local y de la Procuraduría de Justicia del estado de Chiapas, le exigieron a la alcaldesa su renuncia, porque era la condición para fueran liberados los legisladores. Ante la magnitud de la presión, la Presidenta Municipal se vio obligada a presentar su renuncia, y fue sustituida por un varón.

El 17 de agosto de 2016, la Sala Superior del TEPJF determinó que la renuncia que presentó la alcaldesa se encontraba viciada de origen porque se firmó bajo presión, lo que constituyó violencia política en su contra por su calidad de mujer, y ordenó la inmediata reinstalación de Rosa Pérez Pérez en su cargo de Presidenta Municipal de Chenalhó, Chiapas, vinculando a las autoridades estatales y municipales para que implementaran las medidas idóneas, razonables y eficaces para que se efectuara dicha reinstalación.²⁶

Mientras que en el caso de la Presidenta Municipal de Oxchuc, Chiapas, se evidenció que María Gloria Sánchez Gómez fue orillada a solicitar licencia por tiempo indefinido para separarse del cargo, debido a los actos de violencia que efectuaron diversos integrantes del propio ayuntamiento y grupos de personas que, desde que tomó posesión del cargo, demandaron su destitución.

El 31 de agosto de 2016, la Sala Superior del TEPJF tuvo por acreditados diversos actos de violencia que generaron que María Gloria Sánchez Gómez

²⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo Para Atender la Violencia Política Contra de las Mujeres*, México, 2a. ed., 2016, [fecha de consulta: 31 de octubre de 2016]. Disponible en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf.

²⁶ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-1654/2016 de 17 de agosto de 2016.

solicitar la licencia al cargo de Presidenta Municipal de Oxchuc, Chiapas, y ordenó su restitución, vinculando a las autoridades competentes para que en el ejercicio de sus atribuciones coadyuven a la materialización de lo ordenado en esa sentencia.²⁷

Sin embargo, en estos dos asuntos a pesar de que las afectadas obtuvieron sentencias favorables y el TEPJF ordenó que se les restituyera en sus cargos de Presidentas Municipales, lo cierto es que las autoridades del estado de Chiapas no han realizado las gestiones necesarias para que asuman nuevamente sus cargos de elección popular.

Lo mismo sucedió con la Presidenta Municipal de Mártir de Cuilapan, estado de Guerrero, quien mediante actos de violencia fue desalojada de las instalaciones del Ayuntamiento, y aun cuando cuenta con una sentencia de la Sala Superior del TEPJF que ordenó se le dejara desempeñar con normalidad su cargo de elección popular, no logró su plena restitución, porque las autoridades estatales y municipales obligadas a cumplir con la sentencia, no actuaron oportunamente.²⁸

Estos asuntos evidencian que la decisión política de no ejecutar lo ordenado en las sentencias del TEPJF, hace nugatorio lo ordenado por el órgano jurisdiccional y propicia que se sigan vulnerando los derechos político-electorales de las mujeres que fueron obligadas a separarse de su cargo de Presidentas Municipales o a abandonar las instalaciones del Ayuntamiento, lo que impide que ejerzan a plenitud el cargo que les fue conferido por la ciudadanía en las urnas.

En tanto que si una sentencia no se materializa en el mundo fáctico, entonces la función jurisdiccional resulta ilusoria, ya que de nada sirve obtener una resolución favorable, si ésta no se cumple en forma completa y oportuna.

Además los casos referidos, muestran la necesidad de que se erradique la violencia política contra las mujeres, para que puedan participar en la vida política mexicana sin miedo y sin temor de sufrir alguna agresión, para lo cual es necesario avanzar en un cambio cultural que destierre el machismo, y también es indispensable que se legisle para tipificar los casos de violencia y se prevean las sanciones correspondientes.

VI. CONCLUSIONES

Si bien las decisiones legislativas plasmadas en el orden constitucional y legal establecen los límites del ejercicio democrático, lo cierto es que tienen un alcance más amplio o más restringido respecto a las decisiones implementadas por las autoridades administrativas o judiciales.

²⁷ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-1690/2016 y acumulados, de 31 de agosto de 2016.

²⁸ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-1773/2016 de 19 de octubre de 2016.

Los casos analizados hacen evidente que las determinaciones en materia electoral que tienen una repercusión en la democracia de nuestro país, son complejas, toda vez que existe una diferencia de criterios entre la autoridad administrativa y jurisdiccional.

Además, en estos asuntos se muestra la manera en que una decisión política, administrativa o jurisdiccional puede propiciar que se vulnere el bien protegido por la norma emitida por el legislador.

De ahí la importancia de que las autoridades actúen en una misma dirección, guiándose por la misión de salvaguardar el bien jurídico tutelado por cada disposición, acuerdo o resolución, de lo contrario se hace nugatoria la actuación de alguna de las autoridades involucradas.

En el caso de la pérdida del registro de partidos políticos que no obtengan la votación mínima requerida, se implementó por el TEPJF un diseño distinto al que regula expresamente la LGPP, que ahora obliga a que sea el Consejo General del INE el órgano que emita la declaratoria respectiva, a pesar de que esa atribución corresponde a la Junta General Ejecutiva.

Asimismo, el TEPJF determinó que debe quedar en suspenso la pérdida de registro de un partido político que en las elecciones ordinarias no alcanzó el umbral mínimo de votación, en tanto no se verifiquen las elecciones extraordinarias, en caso de que en estos últimos comicios tenga posibilidades aritméticas de obtener la votación para alcanzar el 3% exigido para conservar el registro; en el entendido de que aun cuando mantenga su registro, no le serán asignadas diputaciones de representación proporcional, porque la distribución de las mismas se realiza con la oportunidad suficiente para que el órgano legislativo se integre e instale, lo que acontece antes de la celebración de las elecciones extraordinarias.

Respecto a las sanciones aplicables por la falta de presentación de informe de precampaña, el TEPJF fincó un precedente poco afortunado que reduce significativamente la eficacia de la fiscalización, toda vez que abrió la posibilidad para que la falta de presentación de dicho informe sea sancionada como si fuera entregado de manera extemporánea, lo que atenúa significativamente la sanción real prevista por el legislador, que consiste en la negativa de registro de la candidatura o la cancelación de la misma.

En relación con la nulidad de una elección por rebasar el tope de gastos de campaña autorizado, se aprecia que el modelo electoral vigente permite que la fiscalización cobre relevancia, como elemento fundamental para definir si debe o no anularse la elección impugnada cuando dicho rebase sea superior al 5% del tope y que éste sea determinante. Por lo que es indispensable que el procedimiento de fiscalización y la resolución de las quejas por el supuesto rebase de topes de gastos de campaña, adquiera firmeza antes de que se resuelvan las impugnaciones que pretendan la nulidad de una elección, para que se genere certeza sobre la validez o no de esos comicios.

Por otra parte, debe cuidarse que no se vulneren los derechos de las mujeres de participar en las elecciones de nuestro país, ya sea como candidatas o en el acceso a tales puestos, y evitar que sean obligadas a separarse de los mismos, porque es inadmisibles que por actos que generan violencia contra las mujeres, se les impida que ejerzan el cargo público que la ciudadanía les confirió a través de su voto, ya sea por actos indebidos realizados por grupos de personas o que las autoridades omitan actuar oportunamente para evitar o hacer cesar tales actos irregulares.

Finalmente, se puede afirmar que las decisiones políticas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales algunas veces entran en conflicto, y la mejor solución es aquélla que se apega a los límites que la democracia impone, es decir, a los principios que se pretenden tutelar. Lo ideal es que con independencia de que las autoridades y actores políticos tengan diversas posturas sobre un mismo tema, se busque que sus decisiones se guíen por los principios en que se encuentra cimentada la democracia mexicana, para que confluyan lo más posible, y ninguna de esas decisiones vulnere el bien jurídico que se ha pactado tutelar.

VII. FUENTES CONSULTADAS

Instituto Nacional Electoral, Resolución de la Junta General Ejecutiva INE/JGE110/2015, por el que se emite la declaratoria de pérdida de registro del PT, por no haber obtenido por lo menos el 3% de la votación emitida en la elección federal ordinaria para Diputados, aprobada el 3 de septiembre de 2015.

—, Resolución de la Junta General Ejecutiva INE/JGE111/2015, por el que se emite la declaratoria de pérdida de registro del partido humanista, en virtud de no haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección federal ordinaria para diputados, aprobada el 3 de septiembre de 2015.

—, Acuerdo del Consejo General INE/CG804/2015, por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a PAN, PRI, PRD, PVEM, MC, NA, Morena y PES, los Diputados que les corresponden para el periodo 2015-2018, aprobado el 23 de agosto de 2015.

—, Resolución del Consejo General INE/CG936/2015, relativo al registro del PT como partido político nacional, en acatamiento a la sentencia dictada por la H. Sala Superior del TEPJF, en los expedientes SUP-RAP-654/2015 y acumulados, aprobados el 6 de noviembre de 2015.

—, Resolución del Consejo General INE/CG937/2015 relativo al registro del PH partido político nacional, en acatamiento a la sentencia dictada por la H. Sala Superior del TEPJF, en los expedientes SUP-JDC-1710/2015 y acumulados.

—, Resolución del Consejo General INE/CG1049/2015 relativo al registro del PT como partido político nacional, en acatamiento a la sentencia dictada por la H. Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-756/2015.

—, Acuerdo del Consejo General INE/CG1050/2015, por el que no se aprueba el “Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por

- el que derivado del cómputo en el distrito 01 con cabecera en Jesús María en el Estado de Aguascalientes, y en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-756/2015, el Partido del Trabajo conserva su registro como partido político nacional”, propuesto por el PT, aprobado el 16 de diciembre de 2015.
- , Resolución del Consejo General INE/CG180/2016, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y gastos a los cargos de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016 del Estado de Zacatecas, aprobado el 6 de abril de 2016.
 - , Acuerdo del Consejo General INE/CG190/2016, por el que se da cumplimiento a la sentencia de la H Sala Superior del TEPJF, recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-154/2016 y su acumulado, aprobado el 6 de abril de 2016.
 - , Resolución del Consejo General INE/CG512/2016, respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización instaurado en contra del PRD y su candidato al cargo de Presidente Municipal en Zapotlán de Juárez, en el estado de Hidalgo, el C. Erick Edgardo Islas Cruz, identificada con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/81/2016/HGO, aprobado el 14 de julio de 2016.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Protocolo Para Atender la Violencia Política Contra de las Mujeres*, México, segunda edición, 2016, [fecha de consulta: 31 de octubre de 2016]. Disponible en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf

Sentencias y tesis del TEPJF

Sala Superior

- SUP-RAP-23/1997 de 25 de septiembre de 1997.
- SUP-RAP-43/2000 de 12 de octubre de 2000.
- SUP-RAP-92/2003 de 29 de septiembre de 2003.
- SUP-RAP-94/2003 de 12 de octubre de 2003.
- SUP-RAP-269/2009 de 28 de septiembre de 2009.
- SUP-JDC-1710/2015 y acumulados, de 23 de octubre de 2015.
- SUP-REC-573/2015 y acumulados de 28 de agosto de 2015.
- SUP-REC-582/2015 y acumulados de 28 de agosto de 2015.
- SUP-RAP-654/2015 y acumulados de 23 de octubre de 2015.
- SUP-RAP-756/2015 de 2 de diciembre de 2015.
- SUP-RAP-771/2015 y acumulados, de 9 de diciembre de 2015.
- SUP-RAP-826/2015, SUP-JDC-5024/2015 y SUP-JDC-5214/2015, acumulados, de 12 de enero de 2016.
- SUP-REC-869/2015 y acumulados, de 16 de diciembre de 2015.
- SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016, acumulados, de 18 de abril de 2016.
- SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumulados, de 18 de abril de 2016.
- SUP-REC-215/2016 y SUP-REC-217/2016, acumulados, de 31 de agosto de 2016.
- SUP-JDC-1654/2016 de 17 de agosto de 2016.
- SUP-JDC-1690/2016 y acumulados, de 31 de agosto de 2016.
- SUP-JDC-1773/2016 de 19 de octubre de 2016.

- Jurisprudencia 26/2015 rubro “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE RESPETAR LA GARANTÍA DE AUDIENCIA DE LOS PRECANDIDATOS PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES”, aprobada el 26 de agosto de 2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 25 y 26.
- Jurisprudencia 9/2016, rubro “INFORMES DE GASTOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA, DEBE CONSIDERARSE COMO FALTA SUSTANTIVA”, aprobada el 1 de junio de 2016, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 26 y 27.
- Tesis LXVII/98 CONDICIÓN SUSPENSIVA. CASO EN QUE SE PUEDEN ASIGNAR DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SUJETOS A (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS), aprobada el 17 de noviembre de 1998, Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 2, Año 1998, pp. 37 y 38.
- Tesis LXXIX/98, Rubro: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS NO SE DEBE TOMAR EN CUENTA LA VOTACIÓN RECIBIDA EN LAS ELECCIONES EXTRAORDINARIAS, aprobada el 17 de noviembre de 1998, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 80 y 81.
- Tesis LIX/2015 con el rubro “INFORMES DE PRECAMPAÑA. SU PRESENTACIÓN EN TIEMPO Y FORMA ANTE EL PARTIDO EXCLUYE DE RESPONSABILIDAD A PRECANDIDATAS Y PRECANDIDATOS”, aprobada el 5 de agosto de 2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 93 y 94.
- Tesis XXX/2016 con el rubro “INFORMES DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE AL PRECANDIDATO, PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES GRAVES AL TRATARSE DE UNA SITUACIÓN EXCEPCIONAL”, aprobada el 1 de junio de 2016, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 92 y 93.

Sala Regional Toluca

- ST-RAP-13/2016 y ST-RAP-14/2016, acumulados, de 14 de agosto de 2016.
ST-JRC-54/2016 y ST-JRC-61/2016, acumulados, de 14 de agosto de 2016.

Sentencias emitidas por tribunales locales

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo

- JIN-082-PRI-006/2016, de 1 de agosto de 2016.

NEGOCIACIÓN, DISEÑO LEGISLATIVO, OPERACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Arturo Sánchez Gutiérrez¹
Giancarlo Giordano Garibay²

Conforme al marco transitorio del decreto por el cual se reformó la Constitución Federal en materia de la reforma política de la capital del país, la Asamblea Constituyente aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017. Dicho documento es el resultado de un proceso político que ha suscitado un sinnúmero de debates. Desde la pertinencia de que la capital de un país cuente con un marco constitucional propio, hasta los alcances en materia de derechos humanos, que deben estar contenidos en una Constitución. Dentro de ese abanico de discusiones teóricas se encuentran también las implicaciones respecto al diseño, la elección y la conformación final de la Asamblea Constituyente.

El decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, definió el diseño de la Asamblea Constituyente. Mandató que de los 100 diputados que la conformarían, 60 debían ser electos el primer domingo de junio del mismo año. Los 40 restantes corresponderían a la designación de 14 senadores, 14 diputados, 6 designados por el presidente de la República y 6, por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Asimismo, se estableció que el Instituto Nacional Electoral (INE) fuera el encargado de organizar la elección de los 60 constituyentes.

El diseño de la Asamblea Constituyente y su conformación, implicó un proceso político complejo en el que intervinieron el jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal y los partidos políticos; el Poder Legislativo Federal, el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En cada una de esas instancias se presentaron, se discutieron, se aprobaron y se modificaron diversas cuestiones en relación con el diseño de la Asamblea Constituyente.

¹ Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral.

² Político del CIDE y asesor de Consejero Electoral en el Instituto Nacional Electoral.

El objetivo del presente ensayo es analizar los límites democráticos de las negociaciones políticas y las definiciones de las diferentes autoridades involucradas en cada una de las etapas correspondientes, desde el diseño hasta la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Para ello, se retoman brevemente los conceptos de democracia formal, democracia sustantiva y representación política. Con base en lo anterior, se consideran los tres momentos clave en la definición y la elección de la Asamblea Constituyente.

Primero, se consideran los límites democráticos, formales y sustanciales, de las negociaciones políticas dentro del Pacto por México respecto a la reforma política del Distrito Federal. Segundo, se analiza el proceso legislativo por medio del cual se aprobó dicha reforma y, no solo se dio paso al cambio de nombre de la Ciudad de México, sino que se definieron las características específicas de la Asamblea Constituyente. Por último, tercero, se analizan las definiciones que, con base en el decreto de reforma constitucional, fue aprobando el INE y las subsecuentes revisiones de la autoridad jurisdiccional, la Sala Superior del TEPJF.

Lo anterior para concluir que las negociaciones políticas arrastradas desde el inicio del Pacto por México hasta la aprobación de la reforma política de la Ciudad de México por parte del Constituyente Permanente, alejaron el modelo de Asamblea Constituyente del ideal democrático; entendido como el extremo en el que se garantiza el pleno ejercicio de las libertades y de la igualdad políticas. A pesar de ello, dada la facultad otorgada al INE para establecer las reglas generales que condujeran el proceso electoral, dicha autoridad buscó ensanchar los límites contenidos en el Decreto de reforma para estrechar la relación entre los electores y sus representantes que estarían al frente del Constituyente.

I. MARCO TEÓRICO: REPRESENTACIÓN POLÍTICA, DEMOCRACIA FORMAL Y DEMOCRACIA SUSTANTIVA

Durante el siglo XIX, diversos autores desde Benjamin Constant hasta Tocqueville y Stuart Mill, enarbolaron la idea de que la forma de hacer compatible la democracia con aquel Estado que reconoce los derechos fundamentales (estado liberal), era a través de la democracia representativa o parlamentaria. Es decir, en la que la elaboración de las leyes corresponde a un grupo restringido de representantes elegidos por los ciudadanos a los que se les reconocen sus derechos políticos. Por lo tanto, se reconoce el derecho no solo a elegir, sino también a poder ser elegidos.³ En concreto, señala Bobbio que “no puede haber democracia sino en donde se reconozcan algunos derechos fundamentales de

³ BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Diccionario de Política*, traducción de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 11a. reimp., 2013, pp. 446-47.

libertades que posibiliten una participación política guiada por una determinación autónoma de la voluntad de cada individuo”.⁴

Si bien históricamente la representación política implicó la transformación institucional de las Cortes de los monarcas hasta los Parlamentos en los que había una oposición al rey, se le atribuye a Hobbes el concepto como lo entendemos hoy: la implicación de autorizar a alguien el poder tomar decisiones con consecuencias normativas. Para Hobbes, es la salida del hombre del estado natural la que crea una comunidad por contrato donde, precisamente, se autoriza a unos a representar a los otros. Incluso, señala que el representante puede serlo de una pluralidad de voces. Sin embargo debe ser “la voz del gran número” la que sea considerada como la de todos.⁵ Es decir, dado que es prácticamente imposible deliberar y tomar decisiones de forma directa, lo cual Hobbes considera como el estado natural o estado de guerra, al autorizar a un representante, debe ser la voluntad de los más, la que debe de guiarla.

Fue realmente Burke quien introduce la deliberación y el interés como parte de la función representativa. El representante debe hacer valer el interés de la comunidad o la nación.⁶ Ante estas ideas había quienes cuestionaban la representación absoluta; es decir, el representante también veía por los intereses particulares de su lugar de origen o la circunscripción por la que fue electo. Conscientes de estos problemas dentro de la lógica de la representación política y desde una visión más pragmática, los Federalistas la entendieron como la representación de personas donde los intereses son múltiples, cambiantes, subjetivos y conflictivos; no son únicos ni nacionales.⁷ Sin embargo, reconocen que existen intereses de largo plazo y lejos de las facciones a los que denominan intereses verdaderos. Es decir, en el ideal, cuando un representante asume esa función, habla por todos; si responde a intereses personales, traiciona los intereses del pueblo, de quien le dio la encomienda.⁸

De la exhaustiva revisión histórica y filosófica que realiza Pitkin respecto al concepto de representación política, concluye que no hay un consenso respecto a una definición en particular. Si bien para la autora, la representación ocurre cuando actores políticos hablan y actúan en representación de otros en la arena política, en realidad identifica cuatro dimensiones desde las cuales se puede entender el concepto. La primera se refiere a la representación formal. Es aquella que tiene que ver con la fuente de legitimidad del actuar del representante y, por lo tanto, los mecanismos que tienen los representados para evaluarlo. La segunda tiene que ver con la representación simbólica, misma que se refiere al

⁴ *Ibidem*.

⁵ HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, 1651.

⁶ PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, Estados Unidos, University of California Press, 1972, p. 189.

⁷ *Idem*, 191-92.

⁸ HAMILTON, A., J. MADISON y Jay, J., *El federalista*, México, FCE, 2001, X.

significado, apego y aceptación, que tiene el representante frente a los representados. La tercera la denomina como representación descriptiva que se relaciona con la semejanza y los intereses comunes del representante respecto a los representados. Por último, la cuarta es la representación sustantiva, misma que tiene que ver con el trabajo de los representantes; es decir, si sus acciones sirven o no a los intereses de los representados.⁹

Hasta ahora se ha hecho una somera revisión de literatura respecto a la relación de la democracia con el Estado liberal y, por ende, con la representación política. Esto permitirá analizar los dos primeros momentos en el diseño y la aprobación de la reforma que dio origen a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. En específico, la clasificación de Pitkin servirá como marco de referencia para analizar tanto las negociaciones políticas dentro del Pacto por México, como la aprobación de la reforma política de la Ciudad de México en el Congreso de la Unión. Sin embargo, es importante distinguir la democracia formal de la democracia sustancial o sustantiva.

De acuerdo con Bobbio, considerando que la democracia es el gobierno del pueblo para el pueblo, la democracia formal se refiere al gobierno del pueblo y la sustantiva, al gobierno para el pueblo.¹⁰ Por un lado, la democracia formal es ese tipo de gobierno que cuenta y cumple con reglas y procedimientos claros por medio de los cuales se toman decisiones políticas. Por el otro, la sustantiva pone énfasis en los fines y no en los medios. Es decir, en un Estado liberal, la democracia sustantiva implica la ampliación y el fortalecimiento de los derechos fundamentales; para Bobbio implica, principalmente, la búsqueda de la igualdad.¹¹

Bobbio considera que los valores en los cuales se inspira la democracia y la distingue de otras formas de gobierno, son la libertad y la igualdad. De hecho señala que dichos valores son un fin en sí mismos y es la democracia el medio para acercarse a ellos. Sin embargo, es imposible alcanzarlos plenamente puesto que son excluyentes uno de otro; si se favorecen todas las libertades, incluida la económica, habría desigualdad y, por el contrario, para alcanzar la igualdad plena, se atentaría contra la libertad.¹² Por lo tanto, el grado de *democraticidad*, como lo denomina Córdova, no está en función del grado de democracia, sino en el tipo de libertades e igualdades que se alcanzan. En específico, es la libertad política y la igualdad de la ciudadanía en sus derechos políticos, las que deben

⁹ PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, Estados Unidos, University of California Press, 1972.

¹⁰ BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Diccionario de Política*, traducción de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 11a. reimp., 2013, pp. 452.

¹¹ *Ibidem*.

¹² CÓRDOVA, Lorenzo, “La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina”, en *Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones*, Ciudad de México, UNAM-Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, pp. 56-7.

ser protegidas y ensanchadas en un régimen democrático. Aquella que permite a la ciudadanía tomar decisiones políticas, ya sea por sí mismos o a través de representantes.¹³ Sin embargo, no se debe perder de vista que para Bobbio, la democracia tiene un carácter formal en cuando a que implica una serie de reglas para la formación de decisiones políticas, pero también tiene uno sustantivo en cuanto a, como se describe arriba, el tipo de libertades y de igualdad que estas reglas protegen.

Si bien Córdova utiliza el concepto de democracia de Bobbio para describir el tipo de democracias que se encuentran en América Latina, resulta viable recurrir al concepto de *democraticidad* para analizar el diseño de ciertas instituciones y reglas, como es el caso de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Por ejemplo, qué tan democrático fue su diseño en relación con la representación de la ciudadanía o, qué tan democrática resultó la decisión del INE respecto al papel de las candidaturas independientes en términos de la igualdad respecto a sus derechos políticos.

1. DECISIONES POLÍTICAS: LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DENTRO DEL PACTO POR MÉXICO

El Pacto por México fue un acuerdo político firmado por el presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes de los partidos políticos nacionales, Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), el 2 de diciembre de 2012. Días después, el 28 de enero de 2013, se sumó el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). De acuerdo con la presentación, el Pacto por México fue “un acuerdo [político] para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero”.¹⁴ En síntesis, se trató de la definición de una agenda política, e incluso legislativa, mínima sin que esto pudiera obviar el proceso que cada iniciativa debía correr.

De acuerdo con el diagnóstico de los impulsores del Pacto, el país requería de “culminar” la transición hacia el fortalecimiento del bienestar social, la libertad personal y la seguridad. Con ese objetivo, el Pacto buscó comprometer al gobierno y “a las principales fuerzas políticas” a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas a través de cinco acuerdos:

1. Sociedad de Derechos y Libertades.
2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
3. Seguridad y Justicia.
4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
5. Gobernabilidad Democrática.

¹³ *Idem*, 58.

¹⁴ *Pacto por México*, 29 de noviembre de 2012, <http://pactopormexico.org/> (consultado el 2 de enero de 2017).

Dentro del Acuerdo 5, *Gobernabilidad Democrática*, como compromiso 91, se previó la “Reforma del Distrito Federal”. En específico el documento público¹⁵ estableció que se impulsaría “la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal” para lo cual se instalaría “una mesa nacional de negociación para acordar sus términos” considerando los siguientes temas:

a) Definición del nombre oficial de la Ciudad de México para la capital de la República.

b) Aprobación de una Constitución propia al Distrito Federal.

c) Revisión de las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

d) En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.

e) Definición de un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.

Desde el marco teórico analizado en el primer apartado de este ensayo, en relación con el diagnóstico y las líneas de acción enmarcadas en el Pacto por México, se planteó como un acuerdo político para convertir la democracia formal mexicana en una sustantiva. En otras palabras, el escrito asume la transición democrática del país que ha tenido lugar en el plano electoral desde el marco normativo y busca su culminación en un mayor impacto respecto al bienestar social y la libertad personal; es decir, en el entendido de Bobbio, la igualdad y la libertad. De cierta manera se presentó este instrumento como un mecanismo cuyo alcance tendría un impacto inmediato en la sociedad cuando en realidad se trató de una agenda legislativa cuyos resultados se quedarían (hoy tenemos certeza de ello) en la democracia formal; en reformas constitucionales y legales, sí de gran alcance, pero con un impacto social de largo plazo.

Esto no quiere decir que el acuerdo logrado por el entonces nuevo gobierno con las diferentes fuerzas políticas para impulsar una agenda política común no haya sido democrático. Incluso, como lo cita Córdova, para Bobbio es la propia complejidad de una sociedad plural, la que hace que las grandes decisiones se tomen mediante negociaciones en las que “el contrato social ya no sea una hipótesis racional, sino un instrumento de gobierno”.¹⁶ Sin embargo, en el espectro de la *democraticidad*, el Pacto por México estaría lejos del ideal democrático en cuanto al fortalecimiento de los valores de libertad política e igualdad por sí solas, dado que se queda meramente en el plano regulatorio.

Resulta interesante que en el propio sitio de internet donde se presenta el Pacto por México se señala que los firmantes llegaron a la conclusión de que “los quince años de gobiernos divididos habían impedido concretar muchos

¹⁵ <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

¹⁶ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p. 141.

acuerdos”¹⁷ para el debido crecimiento del país. El Pacto fue una medida en pro de la gobernabilidad; definido por Córdova, como la posibilidad de tomar decisiones con “un alto grado de rapidez, eficiencia y eficacia”.¹⁸ Esto en contraposición del ideal de los regímenes democráticos: propiciar la deliberación y someter las propuestas al filtro de la participación de los más para evitar la exclusión de los menos en la toma de decisiones políticas.

Esto toma mayor relevancia cuando analizamos la propuesta específica de la reforma política de la Ciudad de México, contenida en el compromiso 91 del Pacto por México. Si se toma en consideración solamente el número de partidos firmantes del Pacto, cuatro de siete [se abstuvieron de firmar el Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC) y Nueva Alianza (NA)], parecería que la mayoría consideró necesaria la transformación de la capital del país. Sin embargo hay algunos detalles que vale la pena precisar. En primer lugar, en la elección presidencial de 2012, la izquierda (PRD-PT-MC) postuló como candidato a Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Un año antes, el entonces candidato por la coalición *Movimiento Progresista*, había conformado la asociación civil: *Movimiento Regeneración Nacional* (Morena), con el fin de promover su candidatura. En septiembre de 2012, después de perder la elección presidencial contra Enrique Peña Nieto, AMLO decidió separarse del PRD e impulsar la transformación de Morena en un partido político nacional, lo cual, de lograrse, implicaría una amenaza política directa para el PRD. En segundo lugar, en la página 25 del Pacto por México¹⁹ se resumen los compromisos de reformas en un cuadro cuya columna de extrema derecha establece: “Implementación completa sujeta a la aprobación de la reforma hacendaria”. La reforma política del Distrito Federal, es una de las que está sujeta a dicha aprobación. Aunado a ello, el propio apartado denominado ¿cómo se logró? del sitio electrónico del Pacto reconoce que, previo a los acuerdos alcanzados entre el nuevo gobierno y el PAN, PRI y PRD, hubo reuniones bilaterales. Y fue a finales de octubre de 2013 cuando, dentro de la agenda del Pacto, pero por una alianza legislativa entre el PRI y el PRD, se aprobó la reforma hacendaria. Es decir, en el marco del acuerdo alcanzado por las principales fuerzas políticas, la reforma política de la Ciudad de México fue una negociación bilateral entre el partido gobernante y el PRD; apoyo en la reforma hacendaria para el primero a cambio de la reforma de la capital para el segundo. La misma lógica aplicó el PAN en la negociación de la reforma político-electoral de 2014 a cambio de apoyar la reforma energética, prioritaria para el PRI.

¹⁷ <http://pactopormexico.org/comol>

¹⁸ CÓRDOVA, Lorenzo, “La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina”, en *Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones*, Ciudad de México, UNAM-Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 74.

¹⁹ <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

¿Por qué la reforma de la Ciudad de México era prioridad para el PRD? Para proteger su presencia política. El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, ha sido el bastión más importante del PRD; ha gobernado por 20 años la capital del país. Uno de los jefes de Gobierno durante ese periodo fue precisamente AMLO (2000-2005). Su ruptura con dicho partido le generó a éste una fuerte presión política. Para muestra, la comparación de los resultados electorales de la elección federal de 2012, sin Morena en la arena política, y los de la elección federal de 2015, con Morena como partido político.

En la elección presidencial de 2012, el candidato de la coalición PRD-PT-MC, AMLO, obtuvo prácticamente 54% de la votación válida emitida en la Ciudad de México (el total menos los votos por candidatos no registrados y votos nulos). Por sí solo, sin la coalición, el PRD obtuvo 31.5% de la votación. En contraste, en la elección de la Cámara de Diputados de 2015, Morena obtuvo la mayor votación en la capital con 25.7% del total contra 21.6% del PRD. Es decir, Morena se quedó prácticamente con más de la mitad de la presencia política del PRD en la Ciudad de México en su primera contienda electoral.

¿Cómo podría la reforma de la Ciudad de México proteger el capital político del PRD? Desde el punto de vista del Pacto por México, lo cual es motivo de análisis del presente apartado, serían dos de los aspectos contenidos en el compromiso 91: dotar a la capital de una Constitución propia y la representación proporcional en las delegaciones. El primer aspecto, no solo porque ha sido una de las principales banderas del PRD capitalino, sino porque le permitiría introducir en la Constitución, a manera de legado, los derechos sociales que ha impulsado el PRD en la Ciudad de México. El segundo aspecto porque, independientemente de que Morena pudiera ganar terreno en la capital, los gobiernos colegiados dentro de las delegaciones garantizaría la presencia de los demás partidos, entre otros, la del PRD.

Desde el punto de vista de la representación política este análisis muestra que, en algunos aspectos, como es el caso del PRD en relación con la reforma política de la Ciudad de México, los firmantes actuaron meramente como facciones; aquello que los Federalistas condenaron, pues se priorizan los intereses de partido frente a los intereses reales o nacionales. En los términos de Pitkin, desde la dimensión de la representación descriptiva, los intereses del PRD, como representante de una parte de la sociedad, se alejan de los de ésta cuando, de acuerdo con los resultados electorales de 2015, el espectro político de la capital se ha transformado.

En resumen, desde el punto de vista de las negociaciones políticas que dieron origen a la reforma política del entonces Distrito Federal, dentro del Pacto por México, no se desprende un carácter antidemocrático por parte de los actores; en este caso el gobierno entrante y los partidos políticos. Por el contrario, de acuerdo con el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, los partidos políticos “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida

democrática” y “contribuir a la integración de los órganos de representación política”. Es decir, como representantes de la ciudadanía impulsaron las medidas que, según su juicio, potenciarían al país al sumarse al mencionado pacto político. Sin embargo, desde el marco teórico de la democracia formal y la democracia sustantiva, es dable concluir que las negociaciones simplemente permitieron alcanzar una serie de acuerdos para impulsar reformas (democracia formal) y que, incluso esas mismas reformas, no tuvieron como fin el fortalecimiento de las libertades e igualdad políticas de la ciudadanía (democracia sustantiva), sino anteponer los intereses de los partidos políticos.

2. DECISIONES LEGISLATIVAS: EL DISEÑO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Después del acuerdo político, cada uno de los compromisos contenidos en el Pacto por México fue pasando por el cedazo del proceso legislativo. Primero fue la reforma educativa (diciembre de 2012); después la reforma hacendaria (octubre de 2013); seguida de la reforma político-electoral (diciembre de 2013); meses después la reforma energética (agosto de 2014), para concluir con la reforma política del Distrito Federal (diciembre de 2015).

El 14 de diciembre de 2014, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, de la Cámara de Senadores, aprobaron el Dictamen relativo a la reforma política del Distrito Federal. En el documento²⁰ se da cuenta de todas las iniciativas presentadas en relación con este tema. Sin embargo, se enlistan las cuatro que se tomaron en consideración para la elaboración del Dictamen: una presentada por el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado (29 de abril de 2010); una presentada por el PRD (20 de noviembre de 2013) que retoma la iniciativa del Gobierno del Distrito Federal presentada meses antes (agosto de 2013); una más del senador Mario Delgado, entonces del PRD (28 de noviembre de 2013) y la última presentada por la senadora Mariana Gómez del Campo (5 de diciembre de 2013). Asimismo, en el Dictamen se hace un análisis comparado respecto a la relevancia de cambiar la situación jurídica de la capital de un país. Se recogen también los antecedentes históricos sobre la creación y evolución del Distrito Federal.

Otro de los aspectos que toca el Dictamen es lo relativo a la Constitución de la Ciudad de México y el diseño del cuerpo constituyente que tendría por objeto su discusión y aprobación. La primera parte, relativa a la pertinencia de dotar a la Ciudad de México de una Constitución, no será objeto del presente ensayo; éste se limitará al análisis de la concepción de la Asamblea Constituyente.

²⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda en materia de Reforma Política del Distrito Federal, aprobado el 14 de diciembre de 2014, http://www.senado.gob.mx/comisiones/distrito_federal/proceso-cdmex.php.

Al inicio del apartado 5 del documento, denominado *Reflexiones sobre la naturaleza y diseño del Órgano Constituyente*, presentado a las Comisiones Unidas, se concluye que:

En la construcción de acuerdos políticos para las reformas constitucionales sobre el régimen y las instituciones políticas y de gobierno del Distrito Federal, se arribó a la determinación de que el Órgano Constituyente a cargo de expedir la Constitución Política de la Ciudad de México, sería la Asamblea Legislativa del Distrito Federal electa para el periodo constitucional 2015-2018. Así, dicha Asamblea tendría una doble función: órgano legislativo ordinario y órgano legislativo constituyente.²¹

Es decir, previo a cualquier consideración sobre uno y otro modelo, Constituyente electo expreso o facultades constituyentes para la Asamblea Legislativa, se resalta la “construcción de acuerdos políticos”. No se pretende denostar este tipo de mecanismos para alcanzar objetivos concretos, pero en el espectro del ideal democrático sería pertinente analizar las implicaciones de los dos modelos en relación con la libertad política de la ciudadanía. Si bien es cierto que después de la cita anterior, el proyecto enuncia las ventajas de uno y otro modelo, deja de lado las implicaciones políticas de cada uno de los posibles diseños institucionales.

El Dictamen premia el esquema de dotar de funciones constituyentes a la Asamblea Legislativa que resulte de las elecciones de 2015. Sin embargo, señala como aspecto negativo que implicaría explicar a la ciudadanía “la doble naturaleza del colegiado y de los diputados electos”.²² Así también, se requeriría que los partidos presentaran candidaturas para cumplir con la doble función. En el lado contrario, como puntos en contra de la elección de una Asamblea Constituyente independiente a la elección de la Asamblea Legislativa, establece que se generaría una confusión en la población respecto a quién sería su Diputado Constituyente y quién su Diputado Legislativo. Además, añade otro tipo de elementos negativos como la duplicación de erogaciones para las campañas electorales y el gasto en un cuerpo colegiado que estaría en funciones cerca de cuatro meses.

Es decir, el Dictamen de las Comisiones Unidas no se detiene a analizar que, por ejemplo, desde el punto de vista de la representación política, colocar la responsabilidad constituyente y legislativa podría generar un problema de agente-principal. La ciudadanía (el principal) no podría distinguir fácilmente las implicaciones de cada una de las funciones a desempeñar por el Diputado electo (agente). Además, los intereses que deberían guiar el actuar de un diputado constituyente, no serían los mismos que los de un legislador. Dado que una Constitución es el fundamento del orden jurídico de una entidad, quien forme

²¹ *Idem*, p. 401.

²² *Idem*, p. 407.

parte de un colegiado para su redacción, discusión y aprobación debe velar por intereses superiores, esos que los Federalistas llaman intereses verdaderos o permanentes. Aquellos intereses que, desde el punto de vista de la democracia sustantiva, buscan fortalecer las libertades y la igualdad políticas de una sociedad específica. Desde esa perspectiva, el modelo de una Asamblea dual, en la práctica, tendería a alejarse del ideal democrático.

En efecto, el Dictamen original conocido por las Comisiones enunciadas líneas arriba, proponía dotar a la Asamblea Legislativa del carácter Constituyente. Sin embargo, el 28 de abril de 2015, cuando se presentó dicho documento ante el pleno de la Cámara de Senadores para su aprobación, se dio cuenta de un Acuerdo de Modificación, de las mismas Comisiones, respecto a cinco aspectos fundamentales; entre ellos, la arquitectura institucional de la Asamblea Constituyente. Tras un giro de 180 grados, derivado de la “consolidación de acuerdos”,²³ las Comisiones de la Cámara Alta optaron por proponer la elección de una Asamblea Constituyente específica. Hasta aquí, dados los argumentos enunciados en el párrafo anterior, el esquema tendería a ser más democrático. Los diputados electos tendrían una tarea específica y sus intereses tenderían a emparejarse con los intereses verdaderos de la Ciudad de México.

Pero es el Acuerdo de Modificaciones el que vuelve a alejar al Constituyente del ideal democrático en cuanto a su representatividad. En vez de tener un cuerpo legislativo compuesto por 66 miembros [extrapolado del tamaño de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México], tras los acuerdos se definió que la Asamblea Constituyente estaría compuesta por 100 diputaciones: 60 electos por una lista de representación proporcional y 40 designados por los Poderes de la Unión y el jefe de Gobierno de la Ciudad (6 por el presidente, 6 por el Jefe de Gobierno, 14 diputados designados y 14 senadores designados). Aunado a ello, en el Acuerdo también se estableció que los partidos políticos no podrían participar por medio de coaliciones, que el INE sería el encargado de la organización de la elección de las 60 diputaciones constituyentes y las reglas aplicables a las candidaturas independientes.

Sin motivar por qué, el Acuerdo estableció reglas específicas para “garantizar la participación de candidaturas independientes”.²⁴ Estableció que, quienes aspiraran a participar en la elección Constituyente bajo la figura de candidaturas independientes, debían reunir 1% de Lista Nominal de la capital (73,792

²³ ACUERDO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DEL DISTRITO FEDERAL; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, POR EL QUE SE MODIFICA EL DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR LAS QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/Acuerdo_Modificaciones_280415.pdf, p. 2.

²⁴ *Idem*, p. 4.

firmas). También definió que, una vez revisadas las firmas, el INE debía elaborar una lista de hasta 60 candidaturas independientes en orden descendente conforme hayan entregado la documentación. Asimismo, se previó que en la boleta se incluyera un recuadro en blanco en el que se pudiera colocar el nombre o el número correspondientes a la candidatura independiente. Por último, el esquema planteado estableció que se daría prioridad a la asignación de curules para este tipo de candidaturas. Se le otorgaría una curul a la candidatura que obtuviera un número de votos equivalente al cociente natural derivado de dividir la votación válida emitida entre 60. Los curules restantes se distribuirían entre los partidos políticos restando la votación de las candidaturas independientes de la válida emitida y, del divisor, el número de asientos obtenidos por las candidaturas independientes.

Escenarios posibles de integración de la Asamblea Constituyente de la CDMX de acuerdo con las posibles reglas adoptadas²⁵

Columnas	A	B	C	D	E	F	
Partidos /CI	60 electos	40 designados	Modelo actual (60+40) [CI Cociente]	Modelo actual (60+40) [Lista CI]	100 electos [CI Cociente]	100 electos [Lista CI]	%VVE
PAN	7	8	15	14	11	10	10.29
PRI	5	17	22	22	8	8	7.80
PRD	19	9	28	26	31	29	28.71
PVEM	1	2	3	3	2	2	1.73
PT*	0	0	0	1	1	1	0.95
MC	1	2	3	3	2	2	2.15
NA	2	1	3	3	3	3	2.85
Morena**	22	0	22	20	36	33	32.87
PES	2	1	3	3	4	3	3.63
CI	1	0	1	5	2	9	9.02
TOTAL	60	40	100	100	100	100	100.00

* Renunció a la designación que le correspondía (Senado)

** Renunció a la designación que le correspondía (Diputados)

²⁵ Elaboración propia con base en los resultados de los cómputos electorales.

La propuesta de constituir un colegiado exprofeso para discutir el proyecto de Carta Magna enviado por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, resolvía un problema importante de representatividad. Si los 100 diputados constituyentes hubieran sido electos por la ciudadanía, se habrían fortalecido las dimensiones descriptiva y sustantiva de la teoría de representación política de Pitkin. La primera, porque los porcentajes de la votación tenderían a acercarse a las afinidades partidistas e ideológicas de la población. La segunda, porque, en la medida en la que lo anterior se cumpliera, los diputados, probablemente habrían tenido más incentivos a impulsar los intereses de la Ciudad de México para ser plasmados en su Constitución.

El diseño por el que optó el Constituyente Permanente Federal (Congreso de la Unión más los Congresos de los estados), tiene diversas implicaciones respecto a representar la realidad política de la Ciudad de México; para muestra, el cuadro de la página anterior.

La columna A señala la distribución de los 60 curules que fueron sometidos a elección por voto directo de la ciudadanía. La columna B, integra la designación de los Poderes de la Unión y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México respecto a los 40 curules restantes.²⁶ La columna C, presenta la integración final de la Asamblea, pero “CI Cociente” hace referencia a que cada candidatura independiente (CI) competía por sí sola; es decir, debía obtener tantos votos como el cociente natural para obtener un asiento. La columna D, considera los resultados bajo el supuesto de que, en la elección de los 60 curules electos, las candidaturas independientes hubieran participado en conjunto (como un partido político); es decir, habrían obtenido tantos curules como las veces que “cupiera” el cociente natural en la votación total por candidaturas independientes. La columna E asume que las 100 diputaciones fueron electas por la ciudadanía considerando que las candidaturas independientes compitieron por sí solas (hasta alcanzar el cociente natural). Por último, la columna F presenta los resultados como si las 100 diputaciones hubieran sido electas y las candidaturas independientes hubieran participado de forma conjunta (la votación por candidaturas independientes entre el cociente natural).

No será objeto de este ensayo discutir sobre la pertinencia de considerar a las candidaturas independientes como un conjunto. La finalidad del ejercicio anterior es demostrar cómo los tan reconocidos “acuerdos políticos” en las exposiciones de motivos de los Dictámenes de reformas, no siempre obtienen el mejor resultado en relación con la preponderancia que la propia discusión legislativa le dio a la figura de las candidaturas independientes. La tabla anterior también podría leerse de izquierda a derecha como del modelo menos represen-

²⁶ De acuerdo con el sitio web del Constituyente de la Ciudad de México (http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_tipo_elec_const.php), 1 de los 6 designados por el Jefe de Gobierno pertenece a MC; los 5 restantes se asumen en este ensayo como representantes del PRD. Asimismo, los 6 designados por el Presidente, se asumen como representantes del PRI.

tativo al más representativo. La columna de extrema derecha presenta el porcentaje de la votación válida emitida (VVE) por cada partido (se refiere a la votación total menos los votos por candidatos no registrados más los nulos).

Al observar la tabla, es posible observar que la columna F contiene, prácticamente, los enteros de la columna de la VVE; es decir, la elección directa de los 100 curules considerando a las candidaturas independientes como un conjunto, habría implicado una representación simétrica de la ciudadanía. En teoría, esa cercanía entre ciudadanía y representantes habría ido en contra de los problemas de agente-principal y tendería a fortalecer los intereses superiores.

Durante el diseño de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México desde la aprobación de la reforma correspondiente en el Congreso, hasta el desarrollo de la elección, Morena manifestó que el objetivo del PAN, PRI y PRD era restarle la fuerza que tiene en la capital del país. Esto se suma a lo argumentado en el apartado anterior respecto al particular interés del PRD por impulsar esta reforma. De nuevo, al comparar las columnas C y F (integración final de la Asamblea *versus* la elección total de 100 curules) se puede deducir que el PAN tiene una sobrerrepresentación de +5 asientos, el PRI de +14 y PRD, PVEM y MC de +1, respectivamente. Por el contrario, MORENA, PT y las candidaturas tienen una subrepresentación de -11, -8 y -1 respectivamente.

Ante los señalamientos de MORENA, una de las respuestas con más resonancia fue la justificación de que, dado que la Ciudad de México seguiría siendo la capital del país, los Poderes de la Unión debían tener injerencia en la discusión de su Constitución; de ahí que la Cámara de Diputados y el Senado designaran a 14 de sus miembros, respectivamente. Sin embargo, en la propia reforma a la Constitución Federal se establecieron las restricciones conducentes para el debido funcionamiento coordinado entre los gobiernos Federal y de la Ciudad de México que debían ser retomadas en el proyecto resultante de Carta Magna de la capital.

Desde el punto de vista de la representación política y, con base en la línea argumentativa del presente ensayo respecto a ensanchar las libertades y la igualdad políticas como fines democráticos, el diseño resultante de la Asamblea Constituyente no fue el más óptimo. Sin embargo, tampoco puede perderse de vista que el 5 de junio de 2016, 28.7% de los capitalinos participaron en la elección. Valga señalar que la elección de los constituyentes de la Ciudad de México, no fue concurrente con ninguna otra elección en la capital o a nivel federal, lo cual, probablemente, habría aumentado considerablemente la participación. De ahí que se podría argumentar que el escenario “óptimo” presentado en la columna F de la Tabla, no refleja ni a una tercera parte de la población capitalina. No obstante lo anterior, lo que se busca dejar en claro en el presente apartado es que el diseño de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México respondió más a cálculos que a acuerdos políticos sin conocimiento de causa de sus implicaciones. Había esquemas más democráticos como considerar un esquema mixto de diputaciones electas por mayoría relativa y repre-

sentación proporcional, pero no por designación. En suma, el problema de las decisiones políticas, en las que los partidos políticos representan intereses de facciones o particulares, es arrastrado hasta el diseño final de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

3. DECISIONES ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES: LA OPERACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE POR PARTE DEL INE Y DEL TEPJF

El 4 de febrero, el Consejo General del INE inició el proceso para elegir a los 60 diputados que formarían parte de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Se aprobó la convocatoria, el plan y calendario y los lineamientos para la organización del proceso electoral, así como la distribución de los tiempos en radio y televisión. Como todo acto de autoridad, las decisiones tomadas pueden ser recurridas ante el TEPJF. En total se presentaron 85 medios de impugnación contra los Acuerdos mencionados: 52 por parte de ciudadanos, 27 por emisoras de radio y televisión y 6 por partidos políticos. Para resolver las apelaciones presentadas, el TEPJF abrió 21 expedientes: cinco respecto a la convocatoria; siete relacionados con el plan integral, calendario y lineamientos correspondientes al proceso electoral; nueve relativos al criterio para la distribución de tiempos en radio y televisión; uno sobre la exclusión del Partido Humanista como partido local y uno más sobre la falta de claridad en el mecanismo para la validación de las cédulas de apoyo ciudadano para las candidaturas independientes. Posteriormente, se presentaron tres impugnaciones más respecto al diseño de la boleta que fue aprobado el 17 de febrero de 2016. Diez días después, el 27 de febrero, el TEPJF resolvió los 88 medios de impugnación presentados contra las decisiones del INE en relación con la organización de la elección del Constituyente capitalino.

En términos generales, las sentencias del Tribunal confirmaron las decisiones del INE, aunque modificó el criterio para la distribución de los tiempos en radio y televisión. Se había determinado que durante los actos preparatorios de la elección, el INE contaría con 12 minutos adicionales a los tiempos ordinarios para difundir las tareas correspondientes a la organización del proceso. Sin embargo, el TEPJF resolvió que no existía base legal para la ampliación de los tiempos. Sin embargo, la autoridad jurisdiccional respetó la determinación de que se contara con los 48 minutos utilizados durante cualquier proceso electoral en la etapa de las campañas electorales. Adicionalmente, el TEPJF eliminó la obligación de los candidatos independientes de presentar copia de la credencial de elector de cada uno de respaldos ciudadanos. Asimismo, añadió un elemento novedoso: determinó que los partidos políticos debían incluir al menos una candidatura integrada por jóvenes y una por candidaturas indígenas, entre los primeros diez lugares de la lista de las 60 candidaturas presentadas.

El balance de lo resuelto por el TEPJF fue positivo para el INE. Sus resoluciones, en general, confirmaron que se interpretó correctamente la finalidad de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El Tribunal prácticamente avaló el esquema diseñado por el INE: confirmó la decisión de distribuir igualitariamente entre los partidos políticos, las prerrogativas de campañas y los *spots*, con las que difundirán sus candidaturas y ratificó la posibilidad de que un mismo ciudadano pudiera respaldar a un máximo de cinco candidaturas independientes con su firma para tratar de facilitar la dura tarea impuesta por el proyecto de reforma. También validó el diseño de la boleta que permitía al electorado visualizar la totalidad de las candidaturas independientes registradas, junto con los emblemas de los partidos políticos.

Con las determinaciones del TEPJF quedó claro que el carácter inédito de la elección daba margen al INE para establecer reglas específicas para alcanzar los objetivos que se buscaban. Es decir, dado que no se trataba de una elección para renovar un poder, sino para integrar el órgano que tendría la responsabilidad de aprobar el proyecto de Constitución de la Ciudad de México, el INE podía establecer nuevos criterios para buscar fortalecer las libertades políticas tanto de los electores, como de los candidatos independientes y de partidos que participaron por una curul. Tan es así que, en su resolución, el TEPJF retoma la lógica de Sieyès respecto a la distinción entre un Poder Constituido y uno Constituyente. La diferencia en la naturaleza radica en que el Constituyente es creador de Poderes Constituidos. La diferencia cronológica es que el Constituyente antecede a los poderes Constituidos. Por último, la diferencia funcional implica que el poder Constituyente tiene como finalidad elaborar una Constitución mientras que los poderes Constituidos, gobernar.²⁷

Aunado a lo anterior, la Sala Superior del TEPJF reconoció la facultad que el Constituyente Permanente le otorgó al INE para emitir reglas generales que “atendieran la finalidad del procedimiento”, es decir, “la elección de las personas que conformarán la Asamblea Constituyente que se encargará de transformar el régimen constitucional de la Ciudad de México”.²⁸ Incluso añade que, si bien el proyecto de reforma política de la Ciudad de México también estableció que el INE debía observar la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales (LEGIPE) durante el desarrollo de la elección, lo facultó para interpretar dicha ley considerando la finalidad del proceso: elegir un cuerpo legislativo fundacional.²⁹

Una de esas decisiones que el INE tomó considerando la finalidad del proceso en comento y, al mismo tiempo, observando el debido cumplimiento de la LEGIPE, fue el tratamiento igualitario que le dio a los partidos nacionales en la distribución de sus prerrogativas tanto de financiamiento como de espacio

²⁷ Sala Superior del TEPJF, SUP-RAP-71/2016 y acumulados, 25 de febrero de 2016, p. 45.

²⁸ *Idem*, p. 48.

²⁹ *Idem*, p. 49.

en los medios de comunicación, sin considerar el peso electoral que habían mostrado en otro tipo de elecciones. Dicha decisión también fue abalada por el TEPJF al considerar que no existe referente inmediato respecto a la elección de un Poder Constituyente en la Ciudad de México. Incluso en la sentencia argumenta que “para lograr una pluralidad dentro de la propia Asamblea Constituyente, es necesario garantizar un panorama igualitario” ya que la Constitución resultante “normará a las fuerzas políticas de acuerdo con el nuevo equilibrio que se produce con el cambio de paradigma, que no es otra cosa que la expresión de un nuevo sistema político para la Ciudad de México”.³⁰ En suma, con base en, o incluso, a pesar del diseño legislativo de la Asamblea Constituyente, tanto las decisiones del INE como las revisiones del TEPJF sobre las reglas establecidas para su elección, buscaron acercar el modelo hacia el ideal democrático en cuanto a su dimensión sustantiva.

El INE tomó como punto toral del Dictamen de reforma, el trato que éste buscó darle a las candidaturas independientes. Debido a que la elección tenía por objeto definir un Congreso ciudadano para establecer las reglas de gobierno e introducir los derechos humanos ganados en la capital dentro de la Constitución de la Ciudad de México, definió un esquema que buscó dar más posibilidades a las candidaturas independientes y poner a los partidos políticos en igualdad de circunstancias. La sentencia del TEPJF es clara al respecto: “se facultó a la autoridad electoral para emitir las reglas necesarias para hacer efectivo el derecho político de los ciudadanos que pretenden participar como candidatos independientes o como candidatos de las listas de los partidos políticos, con la finalidad de hacer coherente el sistema normativo y de alcanzar los fines del Estado Democrático”.³¹

A pesar de ello, en la práctica, el marco normativo de las candidaturas independientes resultó restrictivo; no por las decisiones del INE, sino por las reglas establecidas en el Decreto de reforma. El 7 de marzo de 2016, el INE comunicó que había recibido 75 solicitudes de registro de aspirantes a candidaturas independientes y manifestó que 50 de ellas (13 mujeres y 37 hombres) habían obtenido su constancia como aspirantes para poder recabar el 1% de la Lista Nominal como apoyo ciudadano. En total, 32 aspirantes entregaron un total de firmas suficientes para ser revisadas; 3,355,037 firmas, lo cual implicó, en promedio, 104,845 de ellas por candidatura, equivalentes a tener que recabar 61,000 firmas al día. Al final, el INE aprobó una lista de 11 candidaturas independientes, mismas que podían competir en los comicios. Ante las impugnaciones correspondientes, el TEPJF, sin mayor sustento que una visión plenamente garantista, resolvió que 10 candidaturas más habían cumplido con los requisitos. De ahí que 21 candidaturas se hubieran registrado para aparecer en la boleta. En conjunto, obtuvieron 8.25% de la votación 176,918 votos; apenas

³⁰ *Idem*, pp. 51 y 52.

³¹ *Idem*, p. 52.

superior a los votos, nulos 8.05%. El candidato que más obtuvo (Ismael Figueroa Flores), apenas superó los 22,000 votos (22,045). Es decir, si bien no ganó una curul por alcanzar el cociente natural, lo hizo por el sistema de residuos mayores.

El INE optó por establecer condiciones más equitativas para los competidores y tratar de acercar más la integración de la Asamblea a la decisión ciudadana; trató de hacer más amplias las puertas ciudadanas contenidas en el Decreto como la preponderancia de las candidaturas independientes. Sin embargo, las restricciones estaban dadas desde el diseño legislativo de la Asamblea Constituyente. El actuar del INE, respaldado por el TEPJF, se hizo cargo tanto de cuidar la representatividad del Constituyente resultante, como de ampliar al máximo los derechos político-electorales. Si se parte de la idea de democracia de Córdova, que supone una “forma de gobierno en la que los ciudadanos adoptan las decisiones colectivas por sí mismos, directamente o a través de representantes que actúan en nombre y por cuenta de ellos”,³² el diseño del Constituyente de la Ciudad de México no generó el vínculo propicio entre los individuos y sus representantes; el INE pretendió, en la medida de lo posible, hacerlo más estrecho.

4. CONCLUSIONES

El análisis del presente ensayo no tiene como finalidad denotar la reforma política de la Ciudad de México o calificar como antidemocráticas tanto las negociaciones que le dieron origen como su diseño legislativo. Simplemente pretende situar el modelo resultante de la Asamblea Constituyente en relación con el ideal democrático para entender las implicaciones de su arquitectura institucional frente al pleno goce de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

En primer lugar, los acuerdos políticos contenidos en el Pacto por México no van en contra de la naturaleza y las atribuciones de los partidos políticos conferidas en la Constitución Federal. Siempre dentro del marco legal, como representantes del interés social, impulsaron las medidas que, de acuerdo con su perspectiva, tendrían un beneficio para el país. Sin embargo, dentro de las negociaciones, en las que se impulsó una agenda común mediante intercambios bilaterales, no fue el pleno goce de las libertades e igualdad políticas lo que guió el actuar de los representantes, sino los intereses para proteger su capital político; es ahí donde se marca la distancia frente al ideal democrático.

En segundo lugar, cuando se trasladó el Pacto por México a la acción legislativa, se arrastraron las mismas implicaciones. En la motivación del Dictamen de reforma, respecto al diseño de la Asamblea Constituyente, primaron las ven-

³² CÓRDOVA, Lorenzo, “La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina”, en *Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones*, Ciudad de México, UNAM-Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006, p. 58.

tajas de los acuerdos políticos frente a las implicaciones sustantivas de las diferentes alternativas que se pusieron sobre la mesa de debate. Es dable concluir que había esquemas más cercanos al ideal democrático, como tal vez, considerar un esquema mixto de diputaciones electas por mayoría relativa y representación proporcional, pero no por designación; así como garantizar una mayor participación de las candidaturas independientes, no solo en el papel, sino también en la práctica. A pesar de ello, formalmente, tanto el proceso de reforma como el modelo del Constituyente, cumplieron con el requisito legislativo conforme al marco normativo.

En tercer y último lugar, del análisis se desprende que las reglas establecidas por el INE, para el debido desarrollo del proceso electoral de la Asamblea Constituyente, si tuvieron como punta de lanza *a)* el carácter inédito de la elección; *b)* la equidad entre los contendientes dejando de lado el capital político adquirido por cada uno de ellos en elecciones anteriores y *c)* ampliar al máximo los derechos políticos de la ciudadanía tanto para apoyar como para poder participar mediante la figura de candidaturas independientes. La autoridad jurisdiccional, la Sala Superior del TEPJF, avaló cada uno de estos principios mediante la revisión de los Acuerdos por medio de los cuales se establecieron las reglas referidas ante las impugnaciones correspondientes.

Hasta aquí se puede seguir la historia de la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, queda pendiente medir con la misma vara su actuar con base en el proyecto de Constitución que, después de una larga deliberación, ha sido aprobada el 31 de enero pasado. Habrá que evaluar si el actuar de los representantes electos, con base en la Constitución resultante, se acerca más al ideal democrático en relación con el lugar en el que se situaron los representantes arquitectos de la reforma.

II. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Diccionario de Política*, traducción de Raúl Crisafio, Alfonso García, Miguel Martí, Mariano Martín y Jorge Tula, Ciudad de México, Siglo Veintiuno, 11a. reimp., 2013.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina”, en *Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones*, Ciudad de México, UNAM-Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.
- HAMILTON, A., J. MADISON y Jay, J., *El federalista*, México, FCE, 2001, X.
- HOBBS, Thomas, *El Leviatán*, 1651.
- PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, Estados Unidos, University of California Press, 1972.

SEXTA PARTE

**INSTITUTOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES
ELECTORALES EN ENTIDADES FEDERATIVAS
DE MÉXICO**

Instituto Electoral del Distrito Federal

LOS LÍMITES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL ADMINISTRAR PROCEDIMIENTOS Y GOBERNAR PROCESOS

Carlos A. González Martínez¹

En todo sistema electoral democrático, la autoridad encargada de organizar los comicios debe *administrar procedimientos* y, al mismo tiempo y de manera sustantiva, *gobernar procesos*. Ello porque las elecciones son, ciertamente, un conjunto de *procedimientos* que hacen posible el voto popular y su traducción en escaños y cargos, pero también son *procesos* mediante los cuales se dirime la más intensa de todas las contiendas políticas: el acceso al poder de y en las instituciones del Estado. De allí que la autoridad que conduce esas elecciones deba administrar sus procedimientos y gobernar sus procesos; ambas cosas a la vez. Para ello, son indispensables una alta eficacia técnica administrativa para manejar los procedimientos y una alta eficiencia política institucional para gobernar los procesos, incluso en momentos de alta tensión o franca crisis; también ambas cosas a la vez.

Recordemos con el grande José Ortega y Gasset que “La salud de la democracia, cualesquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral”. Frase certera de “*La Rebelión de las masas*” donde el filósofo español nos deja en claro que, efectivamente, las elecciones consisten en un procedimiento, propiamente un “mísero detalle técnico”, sí... pero ¡del que depende la salud de la democracia y, agregaríamos, de todos sus procesos sociales y políticos!; ni más ni menos.

Esta circunstancia no es ajena al mundo electoral mexicano y sus instituciones:² aquí la autoridad debe administrar un cúmulo verdaderamente abigarrado de procedimientos inscritos en códigos de aliento omnicompreensivo y, al mismo tiempo, gobernar procesos político electorales, mismos que reciente y cada vez más frecuentemente se desarrollan cargados de intensas confrontaciones en contiendas también cada vez más competidas y competitivas, todo ello

¹ Consejero Electoral. Instituto Electoral del Distrito Federal.

² Como se sabe, el sistema electoral mexicano se rige por tres ámbitos normativos e institucionales: el administrativo, que organiza las elecciones y sanciona faltas de ese carácter; el jurisdiccional, que resuelve medios de impugnación, las relaciones laborales del sistema y garantiza los derechos político electorales de la ciudadanía, y; el penal, que persigue y castiga delitos electorales. Este breve ensayo está pensado para el ámbito administrativo, en el que se desempeña su autor.

dentro del curso de un proceso de transición política aún en etapa de institucionalización y normalización, así como de un clima de desconfianza y desafección ciudadana que implica un contexto de mayor exigencia para el desempeño institucional. Todo ello en el marco de una alta exigencia pública y, sobre todo, política, así como de la existencia de límites para su actuación. A desentrañar parte de ese complejo ejercicio se orientan las líneas que siguen.

I. LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES

Para empezar “por el principio”, debe decirse que el ensayo que tiene en sus manos el lector o lectora debe su origen a una participación que el Doctor Luis Molina Piñeiro y la Licenciada Patricia Nava invitaron al suscrito a sostener en un panel dedicado a analizar “Los límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”, realizado durante el año 2016 en la sede del Instituto Electoral del entonces todavía Distrito Federal (IEDF) y al amparo del XIX Curso anual de apoyo académico del área de posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En aquél entonces y ahora aquí, sostuve que la temática y el título de aquella mesa eran muy acertadas y convocaban a una reflexión cuidadosa sobre el papel y las circunstancias en que las autoridades mexicanas electorales, y quizá cualquiera de otro país, realizan su labor. Las razones de esa convicción son simples. Primero, lo obvio: con ese planteamiento, estamos suponiendo que existen límites a las decisiones administrativas, propias de la función de las autoridades electorales, y; que éstos son o pueden o deben o es deseable que sean, democráticos. Y que en esos límites democráticos, las autoridades electorales deben administrar procedimientos y gobernar procesos si, además de democráticas, quieren ser democratizadoras, como deben ser. Veamos.

Naturalmente, las decisiones de las autoridades electorales mexicanas, como de cualquier otra en cualquier parte del mundo, tienen o están sujetas a límites: legales, presupuestales y materiales, entre muchos otros. Límites, digamos, objetivos. Pero también los hay de otra naturaleza, también digamos, subjetiva. Y allí se inscriben o pueden inscribirse los así llamados en el panel, “límites democráticos”. Y les denominamos “subjetivos” no porque los límites democráticos no estén contenidos en la normativa reguladora,³ sino porque en alguna forma no dependen sólo de la observancia de una norma positiva y objetiva, sino también del ambiente contextual que determinan la voluntad, las decisiones y los actos estratégicos de los sujetos involucrados.

³ Como ejemplo muy claro está la delimitación de los principios rectores que el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Para decirlo en una nuez: los límites democráticos a las decisiones de las autoridades administrativas electorales viven en la normativa que les regula, pero habitan en otro planeta más sofisticado: el de la cultura cívica. Y por ello, su existencia reclama vivir o experimentar una alta eficiencia técnica administrativa para manejar los procedimientos y habitar o acreditar una alta eficiencia política institucional para gobernar los procesos, sujetos a las reglas escritas y no escritas de la cultura política democrática.

Digámoslo así: los límites democráticos para las decisiones administrativas de las autoridades electorales los impone la propia democracia y ésta está contenida en las leyes y en la teoría, pero —sobre todo— en la práctica; en las creencias, en las conductas y en los valores. O sea: en la cultura, y más concretamente, en la cultura de la legalidad democrática. A mi parecer, los límites democráticos de las decisiones de la autoridad electoral están en la norma que protesta cumplir y hacer cumplir, pero se realizan sólo en la propia deontología interiorizada de el o la tomadora de decisiones electorales, que no pocas veces debe resolver dilemas con diversas opciones, y muchas veces bajo presión y urgencia.

En resumen, los límites democráticos impuestos a las decisiones de la autoridad electoral administrativa están determinados por externalidades objetivas (la normativa reguladora) y subjetivas (las condiciones de la cultura cívica y de la legalidad), tanto como internalidades deontológicas que el o la tomadora de decisiones acredita (o no) precisamente al momento de enfrentar dilemas y discernir entre opciones de cursos de acción. Esos son los límites, pero también los horizontes democráticos y democratizadores.

II. LOS LÍMITES; LA FRONTERA Y EL HORIZONTE

Ahora, agreguemos una feliz paradoja: los límites democráticos a las decisiones de las autoridades electorales no son sólo limitantes, sino también potenciales. Restringen, sí, pero también blindan y alientan. Una buena combinación y uso de los límites objetivos, subjetivos y deontológicos permite que una institución electoral sea democrática y al mismo tiempo democratizadora, lo que resulta de lo más relevante para realidades como la mexicana de principios del siglo XXI.

Pongamos como ejemplo el límite democrático de la observancia del principio rector de la legalidad. Si la autoridad electoral se ciñe estrictamente a ese límite, no se equivocará. Sus actos podrán ser impugnados e incluso revocados, pero no se equivocará. La observancia irrestricta del principio de legalidad le permitirá sintetizar y acreditar el cumplimiento de los demás principios rectores (certeza, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, todos exigidos y regidos por leyes y reglamentos), blindarse de intentonas de presión e injerencia, así como construir confianza y ciudadanía.

De esta forma, el límite jurídico le blindará y alentará, no sólo le restringirá. No le debilita, le fortalece. Por ello el o los límites democráticos para las autoridades electorales son más una frontera o un horizonte, que una restricción.

Veamos: en un contexto como el mexicano, de inaceptable desigualdad social que da lugar a siniestros fenómenos de marginación, discriminación y exclusión, el bloque de constitucionalidad, que rige al principio de legalidad que a su vez obliga a la autoridad electoral (y a todas) en sus decisiones, reclama sujetarse a la normativa vigente, cierto, pero a hacerlo bajo los principios de maximización de derechos, pro-persona y el respeto y promoción de los derechos fundamentales. La lectura gramatical, sistemática e integral de la norma debe hacerse bajo esos principios, más aún para autoridades que tienen entre sus funciones la de contribuir al desarrollo de la vida democrática.

De esta forma, la autoridad electoral debe tomar decisiones bajo los límites democráticos del principio de legalidad que le lleven, por ejemplo, a fomentar y garantizar la inclusión de todas y todos en los procesos electorales, a combatir la violencia política de género y a eliminar cualquier rasgo de discriminación, aunque no hubiere norma positiva local aplicable. Más aún: su estricto apego a los principios rectores fomenta en otros actores políticos y sociales la práctica democrática y democratizadora de la imparcialidad, la independencia y la máxima publicidad, entre otros. Todo ello conlleva a la configuración de una autoridad *democrática* sujeta a límites *democráticos* que la requieren *democratizadora*.

III. ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DE ELECCIONES

En ese sentido, los límites democráticos para las decisiones de las autoridades electorales son una frontera, que nunca debe traspasarse, pero en la que a veces es necesario situarse en su borde, con el propósito de que se transforme en un horizonte donde las referidas decisiones no sólo hagan permanecer al régimen democrático, sino que le permitan profundizarse y expandirse. Y allí radica también el desafío de administrar procedimientos y gobernar procesos.

Al administrar procedimientos, las autoridades electorales deben sujetarse a los límites que le impone el principio de legalidad. En el caso de México, ese desafío es particularmente complicado pues, como pocas leyes electorales en el mundo, nuestros códigos electorales parecen manuales de procedimientos. En ellos está pautado prácticamente todo lo concerniente a los procesos electorales, y lo que no está pautado ahí, lo hace la propia autoridad mediante la toma de acuerdos y la expedición de reglamentos que conforman un verdadero marasmo barroco de procedimientos que deben ser estrictamente observados para no recibir impugnaciones que pudiesen incluir sanciones y revocaciones de sus decisiones.

Quizá por ello, ante esa exigencia de aplicar una normativa y procedimientos tan rigurosos, las instituciones electorales mexicanas se han ido ganando,

poco a poco, el prestigio de instituciones altamente eficaces. Casi no hay un procedimiento que nuestras autoridades electorales no desarrollen con más de 90% de eficacia. En la instalación de las mesas directivas de casillas, el porcentaje de eficacia es prácticamente 100%; la diferencia entre los resultados oficiales y los resultados del Programa de Resultados Electorales Preliminares muy rara vez es superior al 2%; el tiempo con el que se transmiten estos resultados electorales, la forma en cómo se integran los consejos electorales, la impresión, transporte, almacenamiento y distribución de decenas de millones de boletas, entre otras muchas otras acciones, suelen tener niveles de cumplimiento en tiempo y forma superiores al 95%.

Pero además de administrar procedimientos con alta eficacia técnica, las autoridades electorales deben gobernar procesos con alta eficiencia política institucional. No basta con administrar eficazmente un mecanismo o un procedimiento, se debe también ser capaz de gobernar o contribuir a gobernar eficientemente los procesos políticos y sociales en los que operan.

Un buen ejemplo es la transmisión de los resultados electorales, sobre todo los preliminares que en México constituyen no sólo un mecanismo de difusión de información y datos, sino una de las principales fuentes de certidumbre, estabilidad y confianza de todo el proceso. Este mecanismo no es sólo un procedimiento técnico con alta sofisticación y logística, es también un mecanismo del sistema político para generar legitimidad a la legalidad de las autoridades electas. Su buena o una mala administración puede derivar en una buena o una mala gobernación del proceso político en que consiste la renovación de los poderes del Estado por la vía de elecciones democráticas.

Y ello no supone que la autoridad electoral tome partido en alguna disputa política en las elecciones, ¡nada más alejado de ello! De lo que se trata es de que se haga cargo que a ella no le debe importar quién gane, sino cómo gane. Ésa es su responsabilidad: garantizar que transcurra con buen gobierno aquella máxima que indica que en los procesos electorales democráticos priva la incertidumbre en los resultados, pero la certidumbre en los procedimientos.

Lo anterior, rige desde luego para los procesos propiamente electorales, pero también en los participativos. Recordemos, sólo por poner un ejemplo, la consulta del Corredor Cultural Chapultepec-Zona Rosa organizada a finales del año 2015 por el IEDF.⁴ En ese caso, la autoridad electoral estaba mandada a realizar una consulta ciudadana con procedimientos muy claros, muy concretos, que establece la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral de la entidad y que, en síntesis, decían: pongan ustedes tantas Mesas Receptoras de Opinión como secciones electorales haya en la demarcación y procuren una redacción de preguntas que no sesguen el ejercicio participativo. Se acabó.

⁴ Con fundamento en las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral del entonces Distrito Federal, el IEDF organizó la aplicación de la figura de una Consulta Ciudadana que terminó rechazando dicha obra de gobierno.

La autoridad prácticamente no estaba obligada a ninguna otra cosa que no fuera eso.

Pero el contexto social, político y mediático de la consulta planteaba una exigencia pública en favor de condiciones de equidad que no necesariamente estaban pautadas positivamente en la normativa aplicable. El IEDF debía tomar decisiones que no sólo administraran los procedimientos, sino que gobernarán el proceso; decisiones que le dieran gobernanza, estabilidad y legitimidad. Por eso decidió tomar acuerdos inéditos que contribuyeran a crear condiciones equitativas para que, primero, se constituyeran las voces a favor del Sí y el No en la consulta y, después se expresaran en condiciones de absoluta equidad, lo que incluyó la edición paritaria de más de doscientos mil folletos y discos compactos con mensajes grabados y distribuidos casa por casa, así como un debate televisivo, entre muchas otras acciones. Nada de eso estaba en la Ley, pero estuvo en la normativa al conformar acuerdos que la autoridad electoral tomó en observancia de sus límites democráticos, en tanto frontera y horizonte de su actuar.

Lo anterior lleva a un colofón: esas decisiones de administración y gobierno son políticas. No le tengamos miedo a los términos, ni a los conceptos. Dentro de sus límites democráticos, las autoridades electorales toman decisiones políticas, pues están en el nervio de la política democrática que es constituir ciudadanía, autoridades legítimas y distribuir los espacios del poder político de manera legítima.

Las decisiones de las autoridades electorales, literalmente en todo el mundo, son políticas. No partidarias, evidentemente, pero sí políticas. Se toman en el cuarto de máquinas (como diría un admirado amigo) de la operación del sistema político y tienen que ver en el fondo, en la raíz, con el ejercicio del poder público. Y si queremos que el poder público y político se ejerzan de manera democrática, la única manera viable de hacerlo es vinculando las decisiones de las autoridades del Estado, incluidas las electorales, con la construcción de ciudadanía que implica la promoción de una cultura democrática, pero también el fomento de leyes, instituciones democráticas y de autoridades responsables que la hagan actuante y palpable.

Entonces: sí existen los límites democráticos a las decisiones de las autoridades electorales administrativas; están allí, las imponen las externalidades objetivas y subjetivas, tanto como internalidades deontológicas que les obligan por convicción. Pero son límites y a la vez frontera y horizonte para su actuar democratizador, en ello radica su fuerza y preeminencia.

Esta es una condición estructural para toda institución electoral administrativa mexicana y lo es más ahora para el INE de cara al proceso electoral del 2017-2018. En este muy próximo proceso electoral, todo el nuevo sistema nacional en construcción enfrentará su primero y más serio desafío: organizar las tres elecciones federales (presidencial, senado y cámara de diputados) en forma coincidente con elecciones locales en 30 de las 32 entidades federativas. Nunca

antes ha habido una concurrencia semejante con un elevadísimo grado de complejidad logística, social y política.

La casilla única, que requiere de una sofisticada colaboración con las autoridades electorales locales; la designación de funcionarios de mesas únicas directivas de casilla que, sin embargo, deberán estar adecuadamente capacitados, asistidos y coordinados para atender muy diversas elecciones coincidentes; la instalación y debida coordinación de consejos electorales municipales, distritales, locales y generales de las autoridades locales y nacional electoral, de sus órganos y juntas ejecutivas; la primera operación eficiente del nuevo servicio profesional nacional electoral; el funcionamiento de sistemas de información de desarrollo de las jornadas electorales y de transmisión de resultados electorales preliminares, entre muchos otros serán procedimientos que exigirán una eficacia técnica nunca antes exigida a autoridad electoral mexicana.

A partir de septiembre del 2017, habrá que *administrar procedimientos* que leerán al menos 31 ordenamientos electorales distintos y habrá que *gobernar procesos* en uno de los sucesos electorales y una de las elecciones presidenciales más exigentes de talento, manejo de crisis y contención de conflictos por cauces legales y legítimos de la historia contemporánea del país. Seguramente el INE y las autoridades electorales de las entidades federativas saldrán adelante. Y todas y todos nosotros con ellas y ellos. Al tiempo.

**Instituto Electoral del Estado
de Guanajuato**

LA REELECCIÓN EN GUANAJUATO

Santiago López Acosta

I. INTRODUCCIÓN

Si atendemos a lo referido por Julio Genaro Campillo “la reelección es un precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para ejercer una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición, regularmente mediante asambleas electorales y en las cuales participan todos o al menos una gran mayoría de las y los ciudadanos de un país, a través del sufragio directo o indirecto, principalmente para la designación de los funcionarios que deben ocupar los cargos políticos, administrativos o representativos como lo son el presidente, los miembros del parlamento o poder legislativo y las y los presidentes municipales”; de acuerdo a María Moliner, la reelección es un asunto tan simple de “elegir y volver a elegir en un sistema democrático”.

Atendiendo a las definiciones anteriores, no tendría que existir debate alguno en torno a esa figura, no habría necesidad tampoco de legislar con criterios que impidan que los ciudadanos voten por alguien y si ese alguien hace bien las cosas, ejerce los recursos de manera transparente, rinde cuentas, pueda volver a ser electo; sin embargo, cuando lo pensamos en el incompleto marco jurídico mexicano la cuestión ya no es tan simple. Lo que nos ocupa en el presente trabajo es analizar el impacto de la reelección en el sistema electoral mexicano y proponer soluciones a las problemáticas que trae consigo la elección consecutiva, para permitir que se adecue al sistema jurídico y político mexicano, el cual la restauró con la reforma constitucional de 2014.

II. ANTECEDENTES DE LA REELECCIÓN

En América Latina hay un relativismo histórico en el tema de reelección: nos hemos movido de escenarios en donde era permitida, después prohibida y nuevamente aceptada en el sistema.

El tema de la reelección en México, siempre ha sido un tema polémico y controvertido, lo cual se relaciona principalmente con la desconfianza de los ciudadanos hacia las figuras dictatoriales y el fuerte arraigo en la permanencia de los actores

políticos en los espacio del poder público, por tanto desde el siglo XIX y XX refiere a caudillos y dictadores, en ese sentido cabe señalar la noción de reelección planteada por Serra Rojas,¹ quien la define como una nueva elección para un cargo público, de naturaleza electiva y que recae en quien viene desempeñándolo o acaba de ocuparlo.

Es importante marcar una diferencia en cuanto a la reelección ya que la misma puede ser consecutiva o no consecutiva, la primera se contempla de manera inmediata donde el representante popular se reelige estando en el cargo público, la reelección no consecutiva es aquella en el que el funcionario público deja pasar cuando menos un período para volver a obtener el mismo cargo en el que ya había ejercido su mandato. Por tanto la regla de no reelección se ha pensado tanto como una barrera para limitar la monopolización de caciques y caudillos locales como una forma de perpetuación en el poder, tal como lo señala Mejía Acosta.

De esta manera, en el siglo XIX, cabe tomar como referencia la Constitución de 1824, de la cual partieron las diversas constituciones locales como fuerzas autónomas de las entidades federativas, consagrando en su mayoría lo establecido por el artículo 77 de dicha Constitución federal, donde aplicaba tanto al encargado del Poder Ejecutivo federal como a los gobernadores, la instrucción de no poder ser reelectos hasta pasados cuatro años después de haber desempeñado el encargo, ello con excepción de Nuevo León, que autorizó la reelección indefinida y en Puebla y Zacatecas donde fue establecida la exigencia de una mayoría calificada para la elección de gobernador.²

En cambio, por lo que respecta a diputados y senadores, en las primeras constituciones locales fueron establecidas reglas muy diversas, en entidades como Coahuila, Michoacán, Sonora, Zacatecas y Puebla permitieron la reelección indefinida de los diputados; en tanto que las constituciones de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, no sólo no prohibieron la reelección de diputados sino que de manera enfática impedían a los ciudadanos de excusarse de desempeñar el cargo; en tanto que en Durango, Oaxaca, Tabasco y Yucatán se permitía una reelección y después para volver a ocupar el cargo se requería el transcurso de un período intermedio.

En tanto que las constituciones centralistas de 1836 y 1843, así como el Acta de reforma de 1847, no introdujeron cambios en la materia a lo propuesto en la Constitución de 1824, siendo hasta la Constitución de 1857 la que marcaría rutas en lo que concierne a la no prohibición de la reelección presidencial ni la de diputados, con ello las constitución de las entidades federativas ajustarían sus gobiernos a los

¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, 21a. ed., Editorial Porrúa, México, 2007, p. 267, citado en RENDON HUERTA BARRERA, Teresita y GÓMEZ ROMO DE VIVAR, Guillermo, "Sobre la ampliación del Período de los ayuntamientos: reelección municipal en México", *Revista de Derecho Electoral* del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, Publicación Semestral del TSE, núm. 22, julio-diciembre 2016, pp. 259-278.

² CHRISTLIEB IBARROLA, Adolfo, *Crónica de la no reelección*, Fundación Preciado, México, 2006, p. 64, citado en RENDON HUERTA BARRERA, Teresita y GÓMEZ ROMO DE VIVAR, Guillermo, *Sobre la ampliación del Período de los ayuntamientos: reelección municipal en México*, Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, Publicación Semestral del TSE, núm. 22, julio-diciembre 2016, pp. 259-278.

principios de la Constitución de 1857, manteniendo en diversos casos la prohibición de reelegirse para los gobernadores sino mediaba un período intermedio de gobierno, sin embargo, en ninguna de ellas quedó prohibida la reelección de diputados locales.³

Porfirio Díaz fue electo presidente del país en 1877, retornando al poder en el año de 1884 y reeligiéndose invariablemente hasta 1911, cuando fue derrocado por la revolución antirreleccionista, encabezada por Francisco I. Madero, quien propuso el principio de la “no reelección”, convirtiéndose en el lema revolucionario. Pero en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante CPEUM) del 5 de febrero de 1917, la no reelección se estableció solo para los cargos ejecutivos, mas no para los congresionales, y la decisión de proscribirla también para esos puestos ocurrió en 1933, en el zenit del “maximato” representado por Plutarco Elías Calles, para pacificar al país y centralizar en el “jefe máximo de la revolución”, y en la dirigencia del Partido Nacional Revolucionario (el abuelo del PRI), las facultades para la distribución de las candidaturas y los cargos de elección popular entre la elite política pos revolucionaria; desde entonces se prohibió por primera vez en la historia de México, la reelección inmediata de los legisladores federales y locales e integrantes de los ayuntamientos.

De 1933 a 2014 se construyó y perdura hasta nuestros días un sistema electoral sustentado, entre otros, bajo el principio de no la reelección, mismo que fue interpretado en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación durante ese período.

III. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DEL 2014

La reforma político-electoral promulgada en 2014, inserta en el marco de las negociaciones emprendidas en 2012 por el gobierno federal y las tres principales fuerzas políticas nacionales: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyo propósito esencial era impulsar reformas estructurales. Estas negociaciones se desarrollaron en el seno del llamado *Pacto por México*.⁴

La reforma política aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013 y por la mayoría de las legislaturas de los estados en enero de 2014, fue

³ *Ibidem*.

⁴ El Pacto por México se anunció el 2 de diciembre de 2012 en una ceremonia celebrada en el Castillo de Chapultepec. Durante los primeros encuentros entre las distintas fuerzas políticas, estuvieron presentes Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong (por parte del PRI y del Gobierno Federal) Gustavo Madero y Santiago Creel (por el PAN); así como Jesús Zambrano y Jesús Ortega (representando al PRD). El pacto finalmente acordado contaba con cinco apartados: 1) Sociedad de Derechos; 2) Crecimiento Económico, empleo y competitividad, 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, 5) Electoral.

publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (de ahora en adelante DOF) el 10 de febrero de 2014, y contempla una importante amalgama de instituciones y temas de gran trascendencia para el Estado en su conjunto. A través del decreto de reformas constitucionales número 216 se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de 30 artículos de la CPEUM, los cuales marcan un derrotero de transformación institucional de gran calado, no solo en la materia político-electoral, sino también aquellas otras que inciden en el sistema de gobierno y en los sistemas políticos, el nacional y el de las entidades federativas.

Las instituciones y temas que se abordan en la reforma constitucional en materia política son: Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de los que se incluyen; el sistema nacional electoral, el Instituto Nacional Electoral, las elecciones y los organismos públicos locales en materia electoral, la justicia electoral, los partidos políticos, las candidaturas independientes, la reelección de legisladores y ayuntamientos, la integración de los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los delitos electorales, la propaganda gubernamental; la creación de la Fiscalía General de la República y de las Fiscalías Estatales; asuntos relacionados con el Poder Ejecutivo como el cambio de toma de posesión y del informe presidencial, la posibilidad de formar gobiernos de coalición y de restringir o suspender garantías, así como las nuevas atribuciones del consejero jurídico del gobierno; nuevas facultades y periodos de sesiones del Congreso de la Unión, de las cámaras de senadores y de diputados; también incorpora reformas al sistema nacional de planeación y a la evaluación de la política social.

En el presente ensayo revisaremos y analizaremos la reforma en lo relativo a la reelección de legisladores locales y ayuntamientos. La justificación de la reelección quedó plasmada en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos⁵”:

[...] la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejada ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas.

⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 10 de febrero de 2014. Se puede consultar en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

[...] Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo.

Igualmente, se propone que si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna.

De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales [...].

Para la reelección de senadores y diputados federales el artículo 59 de la CPEUM en la reforma que nos ocupa presenta las siguientes modificaciones:

Redacción anterior: Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Redacción actual: Artículo 59. Los Senadores **podrán ser electos** hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.⁶

Por lo que se refiere a la reelección en los ayuntamientos el artículo 115 constitucional presenta las siguientes reformas:

Redacción anterior: Artículo 115. Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [...]I. [...] Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

⁶ *Ibid.*

Redacción actual: Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, **democrático, laico** y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. [...] Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. [...]

En materia reelección de diputados locales el artículo 116 de la CEPUM presenta los siguientes cambios:

Redacción anterior: Artículo 116. [...] II. [...] Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. Las legislaturas de los estados se integraran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus Leyes; [...]

Redacción actual: Artículo 116. [...] II. [...] Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes [...].⁷

Por su parte el artículo transitorio décimo primero del mismo decreto 216 de reformas constitucionales, establece que la reelección será aplicable a los diputados federales y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018; por su parte el artículo transitorio décimo tercero señala que en materia de reelección de diputados locales, así como a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se aplicara a los legisladores que hayan protestado el cargo en la legislatura que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto. Para el caso de la reelección de presidentes municipales,

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Quinto de los Estados de la Federación y del Distrito Federal. *Artículo 116*. Se puede consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

regidores y síndicos no será aplicable la reelección a los que hayan protestado el cargo en el ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del decreto, como lo señala el artículo transitorio décimo cuarto.

La reforma político-electoral de 2014 nuevamente se permite la reelección en cuerpos colegiados, no así en órganos unipersonales. La reforma constitucional mantiene los prejuicios del concepto de reelección, pues no refiere a la reelección como tal, optando por llamarla “elección consecutiva”, y solamente en los artículos transitorios se atreve a utilizar la palabra reelección.

El sistema político mexicano pos revolucionario fue construido entre otros, bajo el lema revolucionario de “sufragio efectivo no reelección”, un apotegma contradictorio y equivoco ya que “el sufragio efectivo” no tiene que ver el que se vuela a elegir o no a un funcionario, el sufragio efectivo significa que una persona gana porque tiene más votación legítima y reconocida a su favor, y la reelección significa que una persona vuelve a contender al mismo cargo y vuelve tener más votación a su favor permitiéndole ser electo de nueva cuenta. Se debe revertir la mentalidad política de prácticas, procesos y diseños institucionales que fueron construidos sobre la lógica del impedimento de la reelección consecutiva de servidores públicos.

1. REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

En el estado de Guanajuato el Decreto 176⁸ publicado en el Periódico Oficial del Estado (de ahora en adelante POF) el 27 de junio de 2014, en materia de reelección modifica los artículos 47 y 113 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, estableciendo lo siguiente:

Artículo 47. Los Diputados podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Ninguno de los Diputados mencionados en el párrafo anterior, cuando hayan tenido el carácter de propietarios durante cuatro periodos consecutivos, podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios si en su última elección tuvieron el cargo de suplentes.

Artículo 113. Los presidentes municipales, regidores y síndicos electos popularmente, durarán es encargo tres años y podrán ser electos consecutivamente, para el mismo cargo por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por

⁸ MÁRQUEZ MÁRQUEZ, Miguel, *Decreto No. 176*, publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de Junio de 2014; consultado en línea en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/publicacion/118/PO102_Nuevas.pdf

el mismo partido político o por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Los miembros de los Concejos Municipales no podrán ser electos para el periodo inmediato.

El artículo transitorio quinto del mismo decreto, establece en sentido negativo los sujetos a los que no les será aplicable la aplicación del principio de reelección a nivel local:

[...]

Artículo Quinto. Las reformas a los artículos 47 y 113 de esta Constitución no serán aplicables a los Diputados Locales, Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos que hayan protestado el cargo en la Legislatura o Ayuntamiento que se encuentre en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto.

Se está refiriendo evidentemente a los legisladores locales y miembros de los ayuntamientos de la entidad electos en el proceso electoral 2011-2012, para el periodo 2012-2015, y en funciones en 2014, cuando entra vigor el Decreto de marras.

De lo anterior se desprende que los diputados locales y miembros de ayuntamientos electos después de la entrada en vigor del Decreto en comento podrán pretender ser reelectos para el periodo inmediato, esto es, los electos en el proceso electoral 2014-2015 podrán buscar la reelección en el proceso electoral 2017-2018, y sucesivos, en cada caso.

IV. LA REELECCIÓN EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

La reelección en los estados de la república mexicana ha sido legislada de manera homogénea en la reelección de ayuntamientos, mismos que pueden ser reelectos hasta por periodo adicional (a excepción del estado de Hidalgo y Veracruz ya que su legislación no permite que sean electos para el periodo inmediato porque se han mantenido por el periodo de cuatro años, supuesto específico que prohíbe la CPEUM); en el caso de los diputados locales el periodo de reelección se ha legislado de manera diferente, como se muestra a continuación:⁹

⁹ Información obtenida del cuadro comparativo presentado por el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), *Reelección Legislativa a Nivel Local*, véase en línea en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/2016-Reeleccion_legislativa_nivel_local-Documento.pdf

IMCO con datos de las constituciones locales y de los decretos de reforma que contemplan la reelección legislativa. Los estados de Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala no se establecen en sus constituciones ni en sus decretos a partir de cuándo será aplicable, por lo que se estableció de manera supletoria el decreto de reforma constitucional que

Los diputados de los estados de Colima, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Zacatecas y Ciudad de México pueden volver a elegirse solo por un periodo adicional. Hasta por dos periodos pueden reelegirse los diputados locales en el estado de Aguascalientes; y en el estado de Morelos hasta por tres períodos consecutivos.

Los diputados locales en los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, **Guanajuato**, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán pueden reelegirse hasta por cuatro periodos.

V. LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA LOS ESTADOS

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015,¹⁰ que en virtud de que la CPEUM no establecía las condiciones y requisitos de la elección consecutiva en los estados, los deja en libertad configurativa para establecer la mayoría de las reglas operativas; tomando en cuenta únicamente dos condicionantes:

- Que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
- Que la elección consecutiva tratándose de diputados al Congreso del Estado, sea hasta por cuatro periodos; y los miembros de los Ayuntamientos, dos periodos consecutivos.

Respecto de los demás temas los estados tienen libertad de configuración debiendo observar que, en caso de que se advierta una limitación a un derecho, esta sea racional y proporcional. Cumpliendo con esas condicionantes las legislaturas de los estados podrán regular la figura de la reelección libremente. En lo referente al término “hasta”, la SCJN estableció que no significa deba ser un número único de elecciones consecutivas, sino que solo impone un límite máximo de periodos de reelección. Además, sigue diciendo la SCJN, los estados deberán incluir, como en cualquier otra ley, los criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

contempla la reelección legislativa a nivel local, considerando que ésta no sería aplicable para los legisladores locales que se encontraban en funciones a la entrada en vigor de dicha reforma (11/02/14).

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015*, publicada en el Periódico Oficial de la Federación 22 de abril de 2016.

VI. LOS RETOS QUE EL LEGISLADOR LOCAL TIENE EN MATERIA DE REELECCIÓN

El legislador local debe normar todos aquellos aspectos que permitan que el principio de reelección pueda ser aplicado en el sistema jurídico y político electoral mexicano con el mejor de los éxitos posibles. La reforma constitucional de 2014 en materia de reelección solo estableció las bases, pero no marco directrices ni rutas para su reglamentación, por lo que se abrieron enormes lagunas jurídicas, y por ende muchas interrogantes que hasta el momento de escribir éstas líneas no han tenido respuesta.

El sistema electoral mexicano de la mayor parte del siglo XX se cimentó en diversos principios centrales, uno de ellos el de la no reelección o elección consecutiva, por lo que el andamiaje jurídico, legislativo y jurisdiccional, fue construido con base en el mismo principio, establecido constitucionalmente durante más de ochenta años.

Debemos ubicarnos en el contexto del antes y después de la reforma de 2014, por lo que no podemos citar o mencionar alguna tesis o criterio que no tengan vigencia o efecto ahora, porque las condiciones de derecho cambiaron; y las decisiones que adopten las autoridades legislativas y jurisdiccionales deben de adaptarse a la realidad presente en 2017 y con miras al proceso electoral de 2018, donde la reelección o elección consecutiva de diputados locales y ayuntamientos está permitida.

La tesis de jurisprudencial 12/2000, del TEPJF establece que se considera reelección para cualquier cargo de elección del ayuntamiento, porque dice que el ayuntamiento es un órgano colegiado y cualquiera que pretenda pasar de un cargo a otro dentro del mismo ayuntamiento, es el mismo órgano. Ésta tesis tiene que ser revisada, para determinar simplemente si es vigente o no, pues fue superada con la reforma constitucional de 2014.

1. LA REELECCIÓN DEBE SER PARA EL MISMO CARGO

Algunas de las interrogantes que se empezaron a surgir después de la reforma de 2014, son el sentido de: ¿se podrá reelegir un diputado electo por la vía plurinominal, pero ahora por mayoría relativa y viceversa? ¿podrá reelegirse un senador que fue electo por representación proporcional y ahora por mayoría relativa?, si bien es cierto se está hablando de un mismo cargo (ya sea diputado o senador), se debe advertir que se trata de una vía electoral de acceso diferente.

Con la reforma de 2014, la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 en materia de reelección, sostuvo que “no existe la deficiencia sobre la necesidad de especificar en la norma que la reelección sea para el mismo cargo, toda vez que el concepto mismo de reelección implica la continuidad en el cargo. Igualmente se propone que si un legislador

busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna”,¹¹ sin que resuelva específicamente el planteamiento sobre el sistema electoral por el que fue electo originalmente, por mayoría relativa o por representación proporcional.

Aplicando una interpretación analógica de lo resuelto por la SCJN en relación a que se debe buscar la reelección por la misma vía, se puede entender que si el diputado accedió al cargo por la representación proporcional o a través de mayoría relativa, por el mismo sistema electoral debe buscar ser reelecto.

2. LA REELECCIÓN DE AYUNTAMIENTOS

El caso de los ayuntamientos es uno de los que más implicaciones tiene en materia de reelección, ya que se trata de un cuerpo colegiado, que se registra, actúa y ejerce la mayor parte de sus atribuciones de la misma forma. Para ello se deben resolver, entre otras, las siguientes interrogantes: ¿para qué cargos se va aplicar la reelección?, es decir ¿deberán de ser conformadas las planillas exactamente de la misma manera cómo fueron integradas la primera vez que se postularon? ¿puede un regidor ser postulado como presidente municipal o síndico? ó ¿tienen que invariablemente estar en la misma función en los que originalmente fueron electos?

De manera descriptiva el contenido literal de la reelección municipal tiene los siguientes elementos:

1. Las nuevas disposiciones deben constar en las constituciones de los estados, así como en la legislación secundaria local.
2. La reelección consecutiva puede ser no solo para presidente municipal, sino también para regidores y síndicos y, se supone igualmente para sus respectivos suplentes, hayan o no ejercido el cargo. Hasta antes de la reforma los suplentes podían ser electos como propietarios para el periodo inmediato siguiente, siempre y cuando no hubiesen ocupado el cargo de propietario.
3. La postulación de las autoridades municipales a reelegir solo podrá ser realizada por el mismo partido político o coalición que los hubiese postulado en la elección anterior. Esto significa, en principio, que alguno, algunos o todos los integrantes del cabildo en funciones no podrían reelegirse como candidatos independientes o postulados por otro partido, salvo la prevención que se señala en seguida.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2014*, publicada en el *Periódico Oficial de la Federación* 22 de abril de 2016.

4. Si podrán ser postulados como candidatos independientes o por otro partido político o coalición siempre que hubieren renunciado a su partido original o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
5. En virtud de la libre configuración legislativa se otorga a los estados la facultad de legislar en materia de reelección municipal en sus leyes secundarias locales.

3. CAMPAÑAS ELECTORALES

Otro de los temas pendientes en materia de reelección es la construcción del procedimiento que garantice a los partidos políticos y candidatos contendientes en un proceso electoral, para que tengan un escenario equitativo de condiciones para acceder al poder.

Uno de los aspectos insalvables para los servidores públicos que estén en aptitud y actitud para pretender su reelección, es lo establecido en el artículo 134¹² constitucional, mismo que en la parte conducente dice lo siguiente:

Artículo 134. I al VI [...] Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

El precepto anterior tutela el principio de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos y la propaganda gubernamental, la que deberá ser institucional y evitar la promoción personalizada de los servidores públicos.

La reforma constitucional del artículo 134 de 2007, en los párrafos que se reprodujeron líneas arriba, sin que lo dijera expresamente la exposición de motivos y el dictamen correspondiente, está sustentada en el principio de que los servidores públicos no se podían reelegir para el mismo cargo, pero sí podrían y pueden ser electos para otros diversos, y evitar que utilicen recursos públicos con propósitos político-electorales y auto promoverse personalmente en la propaganda gubernamental con cargo al erario público.

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Artículo 134*. Se puede consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

En la mayor parte de los países donde se permite la reelección inmediata para el mismo cargo, no es necesario que se separen de sus funciones, sino que las siguen desempeñando, al mismo tiempo que hacen campaña para buscar ser electos nuevamente.

Pero el regreso de la reelección inmediata en el sistema electoral mexicano, principalmente por las obligaciones y prohibiciones que establece el artículo 134, hacen prácticamente imposible que los servidores públicos que pretendan reelegirse se puedan mantener al mismo tiempo en los respectivos cargos y realicen simultáneamente campaña para volver a ser electos. Con esas limitaciones constitucionales estarían jurídica y prácticamente impedidos para realizar campaña y estarían en franca y abierta desventaja para competir con los candidatos que no tengan esas restricciones, lo que afectaría en su perjuicio el principio de equidad.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF se ha manifestado también en la tesis L/2015¹³ del 5 de agosto de 2015, en donde manifiestan que los servidores públicos deben abstenerse a acudir a actos proselitistas en días hábiles, para garantizar que el cargo de los servidores públicos no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político, derivado del recurso de revisión del procedimiento especial SUP-REP-379/2015 y acumulado en donde los magistrados de la Sala Regional Especializada del TEPJF claramente especifican que la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días y horas hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan, con independencia de que esa asistencia se pretenda justificar en la existencia de permisos, licencias, vacaciones o incluso descuentos a sus percepciones, de manera de respetar la finalidad que subyace en el principio constitucional del artículo 134. —la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, cuya investidura, responsabilidades o participación pudiera implicar una forma de presión, coacción o inducción indebida de los electores o de parcialidad política— electoral, supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos.¹⁴

La Sala Superior del TEPJF en los recursos de apelación con número de expediente SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-145/2009 y SUP-RAP-159/2009 también han señalado que los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental, y los incluyo como sujetos obligados a respetar los límites que el artículo 134 impone a la difusión de la propaganda gubernamental aún tratándose de informes de labores. El Tribunal los definió como entes públicos,

¹³ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Tesis L/2015*, del 5 de agosto de 2015.

¹⁴ Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *SUP-REP-379/2015*, del 16 de junio de 2015.

tomando en cuenta que “estos son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, respectivamente, que la constitución de Grupos Parlamentarios de Diputados y Senadores se realizan en el marco del Poder Legislativo Federal, de modo que si bien estas figuras no constituyen por sí mismas el poder legislativo, lo cierto es que forman parte de aquél”.¹⁵

Por otra parte, la Sala Superior del TEPJF¹⁶ ha resuelto que los servidores públicos que participan en actividades proselitistas o actos de campaña, en días hábiles, infringen el artículo 134 de la Constitución federal y violan los principios de independencia, certeza, imparcialidad y objetividad que deben regir los procesos electorales. Los servidores públicos tienen intactos sus derechos políticos, sin embargo, su condición también les impone restricciones, como es el hecho de no poder asistir, en días hábiles, a actos de campaña, ya que su presencia podría constituir un elemento de presión o de coacción hacia los electores. Además, después de la reforma político-electoral de 2014 han existido manifestaciones de la Sala Superior como la Jurisprudencia 12/2015:¹⁷

PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.—En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario

¹⁵ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *SUP-RAP-145/2009*, 24 de junio de 2009.

¹⁶ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia 165/2014*, del 11 de junio de 2014.

¹⁷ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia 12/2015*, del 30 de mayo del 2015.

realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

La reincorporación de la reelección puede ocasionar un desequilibrio en la competencia electoral, por lo cual es indispensable legislar con la adopción de medidas que permitan construir un escenario de equidad. Se debe entonces establecer como requisito que los servidores públicos que busquen ser reelectos se separen del cargo para poder hacer campaña política, solicitando el voto a los ciudadanos, y con ello se estaría respetando las prohibiciones y limitaciones del artículo 134 constitucional.

4. SEPARACIÓN DEL CARGO

La separación del cargo tiene como base el cumplimiento al principio de imparcialidad y equidad en la contienda electoral. Partiendo de las premisas constitucionales establecidas en el artículo 134 de la CPEUM y 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, se propone que los diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos que opten por la elección consecutiva, estarían obligados a separarse del cargo de manera temporal o definitiva, ya que la separación del cargo ayudaría a que el servidor público que busque reelegirse, pueda participar en la contienda electoral en las mismas condiciones que el resto de los candidatos, y que su campaña no se encuentre limitada o restringida por el artículo constitucional mencionado.

El problema no termina con la separación del cargo como requisito indispensable para poder reelegirse, además es necesario establecer un plazo razonable de dicha separación en base a los tiempos de los procesos electorales. Se propone armonizar el plazo para que el servidor público que busque su reelección pida licencia antes del registro en los procesos internos de selección de candidatos de su partido, y si su partido no tuviera procesos internos o se tratara de candidatos independientes, la separación sería antes del registro de candidatos en el órgano electoral. La separación temporal del cargo deberá estar vigente desde la fecha propuesta hasta la conclusión de la etapa de resultados y declaración de validez de la elección. Si por alguna causa el candidato que busque su reelección reasume el cargo en cualquier momento de la campaña electoral, la postulación se tendría como no presentada.

La propuesta también implica la presentación de un aviso de intención de reelección, que el servidor público deberá presentar ante el órgano electoral, durante el mes de inicio del proceso electoral.

La Sala Superior del TEPJF se ha manifestado en la jurisprudencia 14/2009¹⁸ bajo el rubro SEPARACIÓN DEL CARGO. SU EXGIBILIDAD ES HASTA LA CONCLU-

¹⁸ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia* 14/2009, 8 de julio de 2009.

SIÓN DEL PROCESO ELECTORAL establece que el requisito de exigibilidad de la separación del cargo tiende a evitar que los ciudadanos que sean postulados como candidatos, tengan la posibilidad de disponer ilícitamente de recursos públicos, durante las etapas de preparación, jornada electoral, resultados para influir en los ciudadanos y las autoridades electorales, criterio que sostiene la oportunidad de la separación del cargo de los candidatos que buscan la reelección, y con ello se protege también lo dispuesto en la fracción 134 de la CPEUM.

También el TEPJF ha resuelto que el derecho fundamental de ser votado no es absoluto y puede estar sujeto a limitaciones con base en criterios proporcionales y razonables, y la restricción de temporalidad, al fijar un plazo el que los funcionarios públicos que se inscriban para contender como candidatos deban separarse del cargo tienen como finalidad preservar el principio de equidad en la contienda:

SEPARACIÓN DEL CARGO PARA ACCEDER AL VOTO PASIVO. LA TEMPORALIDAD DE ESTE REQUISITO DEBE DETERMINARSE CONFORME AL PRINCIPIO *PRO HOMINE* (LEGISLACIÓN DE OAXACA).¹⁹—En los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 24, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se reconoce a los ciudadanos, el derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que reúnan las calidades exigidas por la ley, lo cual implica que este derecho no es absoluto y puede estar sujeto a limitaciones con base en criterios proporcionales y razonables. En el orden jurídico del Estado de Oaxaca, se prevé una restricción de temporalidad, al fijar un plazo en el que, los funcionarios públicos que se inscriban para contender como candidatos a diputados locales, deben separarse del empleo que en ese momento desempeñen. Por un lado, el artículo 35, párrafo segundo, de la Constitución de ese Estado, señala que la separación debe ser de noventa días anteriores a la fecha de la elección, mientras que el artículo 79, fracción II, del Código Electoral local, determina el plazo de setenta días para tal efecto; ambos preceptos tienen como finalidad preservar el principio de equidad en la contienda. En este contexto, de la interpretación funcional y sistemática de los preceptos legales antes invocados y atendiendo a que las normas relativas al ejercicio de derechos humanos deben observarse en el sentido más favorable para su titular, lo que se traduce en el principio *pro-homine* contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible concluir que la temporalidad con que se deben separar los servidores públicos que se ubiquen en el supuesto de esta restricción, es la señalada en el artículo 79, fracción II, del código citado, en tanto que dispone una restricción menor al ejercicio del derecho de ser votado, sin trastocar la finalidad perseguida con el requisito de la temporalidad establecida en ambos ordenamientos jurídicos, dado que tiende a evitar la inequidad con los restantes contendientes, en beneficio de la protección del derecho fundamental del voto.

En algunas entidades de la república se contempla la necesidad de que los candidatos que pretendan reelegirse deben separarse del cargo, tal es el caso de

¹⁹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Tesis XXIII/2013*, 9 de octubre de 2013.

Jalisco y el Estado de México; en éste último, la reforma que lo previó fue sujeta a una acción de inconstitucionalidad (56/2014), sin embargo, el periodo de separación no fue motivo de impugnación.

i. *Separación de cargos en el ayuntamiento y suplencias o sustituciones.*

Para el caso en que los integrantes de un ayuntamiento pretendan reelegirse, se propone que continúen en funciones los suplentes. La situación cambia cuando también busquen reelegirse los suplentes, a los cuales se les conservan todos sus derechos, como señaló la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 al señalar:

“Expresamente se dice en el texto constitucional general que “las constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos”. [...] las personas que hayan sido elegidas como propietarios o suplentes de algún cargo en el ayuntamiento y, a su vez, hayan ejercido el mismo, pueden ser electas nuevamente en el mismo cargo por un periodo adicional como propietarios o suplentes. Se insiste, el principio de reelección que busca garantizar la participación ciudadana y la rendición de cuentas entre el representante popular y el electoral, sólo cobra sentido con las personas que efectivamente detentaron la función pública, pues sólo éstas son las responsables ante la ciudadanía.²⁰

Para el caso de que la totalidad del ayuntamiento que se encuentre en funciones buscara la reelección se propone:

- Si los propietarios buscan reelegirse, los suplentes asumirían el cargo, y en caso de que los propietarios no logren la reelección, no regresarán al cargo, y que el ayuntamiento integrado por los suplentes continúen en el cargo hasta la conclusión de su gestión; los propietarios regresarían únicamente si ganaran la reelección.
- Si la totalidad de los propietarios y suplentes buscan reelegirse, asumirán el cargo el Consejo Municipal designado por el Congreso del Estado, o bien los candidatos siguientes de los registrados para integrar el ayuntamiento, de las respectivas planillas en el proceso electoral correspondiente.
- En ambos casos los candidatos deben de ser propuestos por el mismo partido político por el que contendieron para acceder al cargo, o deberán ser candidatos independientes, en su caso.

Se propone que la ausencia de algún integrante del ayuntamiento siempre se cubra por otro candidato que haya sido elegido por la ciudadanía, con ello se busca la protección del principio democrático de representación popular, ya que la ciudadanía siempre se encontrará representada por candidatos de su elección, no se puede suplir la ausencia del funcionario que busque la reelección con alguna persona que no haya sido electa bajo los principios democráticos

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015*, del 22 de abril de 2016.

del sistema electoral mexicano, ello lo respalda la jurisprudencia 47/2014²¹ que refiere:

REGIDOR PROPIETARIO DE AYUNTAMIENTO. FORMA DE CUBRIR SU AUSENCIA DEFINITIVA ANTE LA FALTA DE SU RESPECTIVO SUPLENTE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).—[...] se concluye que el sistema previsto por el legislador estatal para el supuesto de falta de un regidor propietario, y de su respectivo suplente, es el de que los miembros del ayuntamiento deberán acordar quién cubrirá la vacante de entre los restantes suplentes electos, correspondientes a las demás fórmulas asignadas al partido político de que se trate y en caso de no lograr tal consenso, se dará vista a la Legislatura del Estado para que haga la designación correspondiente y a efecto de evitar que esta facultad discrecional se ejerza en forma arbitraria, la decisión del órgano deberá recaer en alguno de los restantes suplentes electos. Este sistema es acorde con la regla prevista para resolver la ausencia del propietario y el suplente de algún miembro del ayuntamiento en la propia legislación estatal, sin que la ley exija el orden descendente de los suplentes para elegir a quien deba ser designado. El sistema anterior, además de armonizar con el sistema jurídico estatal, permite la adopción de medidas racionales y naturales, como la señalada, con pleno respeto a la libertad de que goza el ayuntamiento en el sistema constitucional y el respeto a la voluntad ciudadana, ya que sólo ante la falta de consenso en el cabildo, recaerá la potestad respectiva en la legislatura local.

ii. *Separación de cargos de diputados y suplencias o sustituciones.*

Para que no se quede el Congreso del Estado sin diputados, si fuera el caso de que los todos diputados quisieran reelegirse, y evitar que se presente una ausencia legislativa, total o parcial, se propone:

- Si los propietarios buscan reelegirse, los suplentes asumirán el cargo; y en caso de que los propietarios no logren la reelección, no regresaran al cargo para que el Congreso integrado por los suplentes continúen en el cargo hasta la conclusión de su gestión; los propietarios regresarían únicamente si ganaran la reelección.
- Si los propietarios y los suplentes buscan reelegirse, asumirán el cargo los candidatos registrados en las listas para diputados plurinominales que no hubieran obtenido el cargo de diputados, en el proceso electoral correspondiente.
- En ambos casos los candidatos deben de ser propuestos por el mismo partido político que los postulo para acceder al cargo, o deberán ser candidatos independientes en su caso.

Respetando así los derechos de los suplentes, que son reconocidos por la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015:

[...] Es decir, la reelección es una prerrogativa como parte del derecho a ser votado de las personas que ejercieron efectivamente el cargo de diputados y que, en conse-

²¹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia* 47/2014, 24 de octubre de 2014.

cuencia, se comportaron como representantes populares del electorado. No resulta razonable ni proporcional exigir el cumplimiento de todos los requisitos y lineamientos a los diputados suplentes que no han ejercido el cargo, cuando éstos jamás han adquirido las diferentes prerrogativas y derechos que le corresponde como representante popular. Tampoco puede entenderse que se esté limitando el derecho a ser votado de quienes fueron electos con el carácter de suplentes, en el caso de que no hubieren ejercido el cargo, porque propiamente estarían frente a su primera elección y, si ejercieron el cargo, les aplicaría la limitante en cuanto al máximo de periodos consecutivos en dicho ejercicio; de interpretarse lo contrario, podría prohibirse una forma de evadir la norma constitucional local, habida cuenta que bastaría que un ciudadano sea electo como suplente para que quede habilitado para postularse como propietario y posteriormente postularse como suplente, con lo que podría permanecer en el cargo prácticamente de manera indefinida.

5. LA POSTULACIÓN DEBERÁ REALIZARSE POR EL MISMO PARTIDO QUE LOS PROPUSO O POR CUALQUIERA DE LOS OTROS PARTIDOS DE LA COALICIÓN QUE LOS HAYAN POSTULADO, A MENOS QUE HAYA RENUNCIADO O PERDIDO SU MILITANCIA ANTES DE QUE TRANSCURRA LA MITAD DEL PERÍODO PARA EL QUE FUE ELECTO

Los servidores públicos que busquen elegirse consecutivamente, deberán buscar la reelección con el mismo partido que los postulo para alcanzar el cargo, si se tratara de una coalición es suficiente que cuente con el apoyo de uno de los partidos coaligados para solicitar su registro; en caso de que el servidor público no buscara ser postulado por el mismo partido político, deberá renunciar o perder su militancia antes de que transcurra la mitad del periodo para el que fue electo. En este supuesto en el estado de Guanajuato tratándose de los funcionarios electos para el periodo 2015-2018, la separación deberá ser antes de:

- Integrantes de los ayuntamientos que tomaron protesta el 10 de octubre de 2015, deberán renunciar o perder su militancia en el partido político antes del 10 de abril del 2017.
- Diputados integrantes de la LXIII legislatura del Congreso del Estado que tomaron protesta el 25 de septiembre de 2015, deberán renunciar o perder su militancia en el partido político antes del 26 de marzo del 2017.

i. *La necesidad de participar en el proceso de selección interna del partido político.*

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Guanajuato en su artículo 177 refiere que los partidos políticos, establecerán los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, y la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 23, señala que uno de los derechos de los partidos políticos será el organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones.

Por tanto, los servidores públicos que busquen la elección consecutiva deberán atender para solicitar su reelección, a las regulaciones, estatutos y el proceso de selección interna del partido político por el que obtuvo el cargo, salvo la excepción de haber renunciado o perder su militancia antes de transcurrir la mitad del periodo del cargo por el que fue electo.

6. PARIDAD DE GÉNERO

La reforma político-electoral constitucional de 2014, incorporó por primera vez en nuestro país, el deber de los partidos políticos de buscar la participación efectiva de ambos géneros para la postulación de candidaturas en la misma proporción. Esta disposición constitucional trajo consigo una serie de criterios jurisdiccionales en la interpretación y aplicación del principio de paridad de género. Principio que se fue ampliando durante el proceso electoral 2014-2015, pero al final del mismo, en algunas de las interpretaciones del TEPJF, se salvaguarda el principio de paridad, mientras que en otras se buscó proteger el principio democrático y de autodeterminación de los partidos políticos.

Con el tema de la reelección el conflicto radica en determinar ¿qué reglas debemos aplicar para garantizar la paridad de género?, cuando el derecho a la reelección tiene el mismo rango constitucional que aquel y además existen personas con nombre y apellido que también pueden legítimamente esgrimir un derecho adquirido para eventualmente ejercerlo en 2018.

En las resoluciones que ha emitido el TEPJF, se han puesto en conflicto los principios democráticos, de autodeterminación de los partidos políticos contra el principio de paridad de género. En un primer momento el TEPJF daba prioridad al principio de paridad de género, pero en otras resoluciones prevaleció el principio democrático y de autodeterminación de los partidos políticos, como se advierte en la siguiente jurisprudencia:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA.²²— [...] por regla general, para la asignación de cargos de representación proporcional debe respetarse el orden de prelación de la lista de candidaturas registrada. Si al considerarse ese orden se advierte que algún género se encuentra subrepresentado, la autoridad podrá establecer medidas tendentes a la paridad siempre que no afecte de manera desproporcionada otros principios rectores de la materia electoral, para lo cual deberá atender a criterios objetivos con los cuales se armonicen los principios de paridad, alternancia de género, igualdad sustantiva y no discriminación, así como el de autorganización de los partidos y el principio democrático en sentido estricto, tomando en consideración que la paridad y la igualdad son principios establecidos y reconocidos en el ordenamiento jurídico, a los cuales debe darse vigencia a través de la aplicación de reglas, como la

²² Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia* 36/2015, 14 de octubre de 2015.

de alternancia, cuya aplicación no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que debe aplicarse cuando las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para hacer efectivo ese principio. De esta forma para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano colegiado de elección popular deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, a fin de armonizar los principios que sustentan la implementación de una medida especial en la asignación de diputaciones o regidurías por el principio de representación proporcional y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendientes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios o derechos implicados.

Es necesario legislar para que los partidos políticos y candidatos independientes que se postulen conozcan los criterios generales que aplicaran tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional.

En la confrontación de principios del caso que nos ocupa, se propone que prevalezca el principio democrático y de autodeterminación de los partidos políticos respecto del de paridad de género. Por otra parte, se deben respetar también los derechos adquiridos de los servidores públicos que se encuentran en funciones y reconocer y privilegiar su derecho a la reelección. El servidor público que se pretenda reelegir tiene el derecho adquirido, que es un acto realizado introduciendo un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, como lo ha resuelto el Pleno de la SCJN;²³ y en contraste, para el caso del principio de paridad de género únicamente se hablaría de una expectativa de derecho de la candidata que se pretenda postular. Su derecho solo se entendería como una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, que aún no está definida.

7. CANDIDATOS INDEPENDIENTES

El tema de candidatos independientes es novedoso para la legislación mexicana, y si bien es cierto ya se han tenido las primeras experiencias durante los procesos electorales posteriores a la reforma de 2014, un nuevo reto será continuar con la construcción de esa figura, pero ahora acompañada de las particularidades en materia de reelección. Alguna de las interrogantes que circulan en torno a los candidatos independientes en materia de reelección son ¿qué requisitos se le va a pedir?

Los candidatos independientes deben demostrar que tienen el apoyo de la ciudadanía, y este apoyo es un acto administrativo que crea derechos y obligaciones, y busca acreditar la seriedad de la candidatura, candidatura que no se obtiene de manera automática, debe de cumplir con requisitos que establezca la

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derechos adquiridos y expectativas de derecho, concepto de los, en materia de retroactividad de leyes*, Semanario Judicial de la Federación. Volumen 145-150, Primera Parte, p. 53.

ley, para otorgarle la posibilidad de participar en la contienda electoral, siendo uno ellos demostrar que tienen el apoyo de la ciudadanía, en el porcentaje que señala la ley. Apoyando el argumento anterior la Sala Superior del TEPJF emitió la tesis 21/2016²⁴ que señala:

REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS.— [...] se advierte que el acto administrativo electoral de registro de candidaturas, por regla general, tiene la característica de ser un acto constitutivo de derechos y obligaciones, porque precisamente a partir de su celebración se crean consecuencias jurídicas en materia electoral. De tal suerte, la candidatura independiente no se adquiere ipso jure, automáticamente, por ministerio de ley, o por la sola intención o manifestación unilateral de la persona que pretende ser registrada, sino que, para adquirir esa calidad y tener los derechos y deberes correspondientes, se requiere de un acto jurídico de la autoridad electoral, por el cual, previo a la verificación de los requisitos que establece la ley, se otorgue la posibilidad de participar en la contienda respectiva. Así, el registro se constituye como el momento jurídico-procesal en el cual se materializa el derecho de una persona, tanto a participar en un proceso electoral determinado a través de una candidatura, como a tener acceso a las prerrogativas, así como a las obligaciones específicas inherentes. Por ello, dicho acto administrativo se debe regir por la lógica jurídica de los actos constitutivos, esto es, que a partir de su celebración se crean derechos y obligaciones hacia el futuro, razón por la cual carece de efectos retroactivos el registro de candidaturas independientes, máxime que en la normativa aplicable no se advierte que exista previsión en contrario.

8. REELECCIÓN DE DIPUTADOS CON NUEVA DISTRITACIÓN

La distritación es el proceso mediante el cual se determina la traza de los límites geográficos de los distritos electorales de un país. El objeto que se busca con la distritación es conformar una mejor distribución de los habitantes en los ámbitos distritales y, por tanto, lograr una mejor representatividad política de los ciudadanos. El principal propósito de la distritación electoral es garantizar a los electores la equidad en el voto.

Entre los múltiples aspectos que contempló la reforma electoral de 2014, se encuentra el de mantener la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para llevar a cabo los trabajos de redistribución federal, pero además le incorporó la potestad de realizar lo correspondiente a la distritación local de las entidades federativas, facultad que históricamente correspondía a los Congresos de los Estados.

El INE inició en 2015 el ejercicio de su nueva facultad de realizar los trabajos necesarios para establecer la delimitación geográfica de los distritos electorales locales de las 32 entidades federativas de la República. En el acuerdo INE/

²⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Tesis 21/2016*, del 22 de junio del 2016.

CG195/2015, el Consejo General del INE aprobó los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, previo a sus respectivos procesos electorales locales.

En los estados donde se ha modificado la distritación electoral, sería prácticamente imposible que el candidato a diputado con derecho a la reelección pudiera ser reelecto exactamente por el mismo distrito por el cual accedió al cargo; sin embargo y atendiendo al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, en el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la CPEUM en materia política-electoral, en relación con la reforma al artículo 116 de ésta, respecto de la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores, de donde se desprende que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores tiene como ventajas tener un vínculo más estrecho con los electores, buscando que el ciudadano sea el que puede calificar el desempeño del diputado electo en 2015 y que pretenda su reelección en 2018, lo que explica y justifica la solución que propongo de que el candidato a la reelección sea postulado en el nuevo distrito que comprenda la mayor cantidad de secciones donde se encuentren la mayoría de sus electores originales en 2015, en virtud de que son sus habitantes los que pueden llevar a cabo el juicio de rendición de cuentas. Sirve de apoyo al planteamiento la siguiente tesis de la SCJN:

El requisito para que los diputados que busquen la reelección, consistente en que sólo puedan ser postulados en el mismo distrito electoral, no vulnera el derecho a ser votado, dado que con la reelección es posible premiar o castigar a un legislador mediante el sufragio, máxime si se tiene en consideración que si la elección consecutiva se da en el mismo distrito electoral o en alguno del mismo municipio o delegación, garantiza la posibilidad de evaluar la gestión de los servidores públicos para efecto de la reelección o no. El Partido argumenta que se viola el derecho de ser votado, en virtud de que prevé que para el caso de los diputados que busquen la reelección, sólo podrán ser postulados por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior; aduce que esto rompe con la facultad de autodeterminación que tiene el legislador para optar por un distrito electoral o, en el peor escenario, en el caso de que exista una modificación a la distribución territorial, es decir, ocurriera una redistribución, se perdería ese derecho a ser reelecto. No se desconoce el alegato del partido político actor relativo a la vulneración del derecho de ser votado en el caso de que exista una modificación a la distribución territorial, es decir, que ocurriera una redistribución; sin embargo, esa argumentación no demuestra la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, ya que como se apuntó, reconoce el derecho a la elección consecutiva, con la condicionante que el legislador local introdujo con base en su libertad de configuración legislativa. Aquí cabe destacar que la exigencia referida, es decir, que la reelección opere para personas postuladas por el mismo distrito electoral por el

que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, no restringe el derecho a ser votado.²⁵

La institución de la reelección es un mecanismo para fomentar la democracia participativa de los ciudadanos, al ser éstos los que ratifiquen mediante sus votos a los servidores públicos en el encargo, lo cual al final día tiende a fomentar la rendición de cuentas. Lo anterior, únicamente guarda lógica con las personas que efectivamente fungieron provisional o definitivamente como representantes populares. Al haber ejercido la función legislativa, por ningún motivo se puede negar el derecho de ser apoyado nuevamente por el electorado al cual representó y rindió cuentas.

Volviendo a la redistribución local, en el estado de Guanajuato se aprobó la correspondiente mediante el acuerdo INE/CG791/2016²⁶ aprobado por el Consejo General del INE, en la sesión ordinaria del 16 de noviembre de 2016, donde salvo el distrito II, que permaneció intacto, los restantes 21 distritos locales sufrieron modificaciones, lo que generó un escenario muy distinto al que se tenía, después de 20 años de haber estado vigente.

Los cambios en la distribución local implicarán, eventualmente, una afectación al derecho de reelección en el año de 2018, de los diputados del Congreso del Estado de Guanajuato de la LXIII Legislatura, electos en el proceso electoral 2014-2015.

En este trabajo se presenta un ejercicio de describir en qué distrito permanece la mayoría de los electores (50% o más) que votaron al diputado en 2015, en relación con el nuevo distrito donde eventualmente se pretenda reelegir. Esta propuesta parte del principio democrático de respetar los derechos de la mayoría de los ciudadanos de contar en el Congreso del Estado con la representación que ellos eligieron, y que eventualmente puedan reelegir.

La propuesta del presente trabajo se trata de reglamentar que el **diputado que desee reelegirse, lo pueda hacer en el nuevo distrito que contenga al menos la mitad o más de los electores del distrito anterior por el que obtuvo el cargo.** El ejercicio se presenta en la tabla 1 que se encuentra en el anexo del presente documento. De la tabla anterior observamos que existen tres *status* diferentes, los cuales son: reelección para el 2018, sin referente distrital para reelección en 2018, primera elección en 2018.

i. Diputados en distritos para reelección en el 2018

Este apartado corresponde a los diputados que cumplen con la premisa de tener en el nuevo distrito al menos la mitad o más de los electores del distrito anterior por el que obtuvieron el cargo, y para el caso de la Legislatura LXIII

²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 Y 95/2015*, 24 de noviembre de 2015.

²⁶ Consejo General del Instituto Nacional Electoral, *Acuerdo INE/CG791/2016*, sesión ordinaria del 16 de noviembre de 2016.

del Congreso del estado de Guanajuato, cumpliendo con la premisa propuesta en el presente trabajo, 18 diputados tendrían el derecho a reelegirse, en razón de lo siguiente:

El antiguo distrito I (con cabecera en el municipio de Dolores Hidalgo C.I.N) se conformaba por los municipios de Ocampo, San Diego de la Unión y parte de Dolores Hidalgo C.I.N. (tabla 2).

Actualmente el distrito I (la cabecera sigue siendo el municipio de Dolores Hidalgo C.I.N) conserva todos los municipios y únicamente se agregan tres secciones a la parte correspondiente en Dolores Hidalgo (tabla 3).

Por lo anteriormente expuesto se identifica que las coincidencias de la lista nominal entre el distrito anterior I y el actual distrito es de 96.3% (tabla 4).

El anterior distrito II (con cabecera en el municipio de San Luis de la Paz) se encontraba conformado por los municipios de Atarjeta, Doctor Mora, San José Iturbide, San Luis de la Paz Santa Catarina, Tierra Blanca y Victoria (tabla 5).

En el actual distrito II (con cabecera en el municipio de San Luis de la Paz) continúa integrado por todos los municipios del anterior distrito II (tabla 6).

Este es el único distrito que permanece completamente idéntico respecto de la distritación anterior (tabla 7).

El distrito anterior III (con cabecera en el municipio de León) se encontraba conformado en su totalidad por secciones del municipio de León (tabla 8).

El actual distrito III (conserva la cabecera en el municipio de León) continúa conformado por secciones únicamente del municipio de León (tabla 9).

Aunque algunas secciones no son las mismas que en la distritación anterior, la correspondencia es de 52% entre el distrito anterior III y el actual distrito III (tabla 10).

El distrito anterior IV (cabecera en el municipio de León) se encontraba conformado por secciones del municipio de León (tabla 11).

En la tabla 12 se representa la actual conformación del nuevo distrito IV (conserva la cabecera en el municipio de León).

La correspondencia entre el anterior distrito IV y el actual distrito IV es del 51% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 13).

El anterior distrito V (con cabecera en el municipio de León) también se encontraba conformado por secciones del municipio de León (tabla 14).

El actual distrito V (conserva la cabecera en el municipio de León) continúa integrado por secciones del municipio de León como se muestra en la tabla 15.

La correspondencia entre el anterior distrito V y el actual distrito V es del 61.9% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 16).

El antiguo distrito VI (con cabecera en el municipio de León) se encontraba integrado el por secciones del municipio de León (tabla 17).

En la tabla 18 se muestra la integración del actual distrito VI (conserva la cabecera en el municipio de León).

La correspondencia entre el anterior distrito VI y el actual distrito VI es del 76.1% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 19).

El anterior distrito VII (con cabecera en el municipio de León) se encontraba conformado por secciones del municipio de León (tabla 20).

Con la nueva distritación aprobada el anterior distrito VII es ahora el nuevo distrito XXI, ya que la mayoría de las secciones lo integraban pasaron a formar parte del nuevo distrito XXI como se muestra en la tabla 21.

Por lo tanto la correspondencia que existe entre el anterior distrito VII y el nuevo distrito XXI es del 52.5% de la lista nominal del distrito anterior VII (tabla 22).

Respecto del distrito anterior VIII (con cabecera en el municipio de Guanajuato) se integraba por los municipios de Guanajuato y parte de Silao de la Victoria (tabla 23).

El actual distrito VIII (conserva la cabecera en el municipio Guanajuato) y contempla al municipio de Guanajuato, pero se agrega parte del municipio de Dolores Hidalgo, C.I.N (que anteriormente se encontraba en el distrito I y IX) como se muestra en la tabla 24.

Como podemos observar el municipio de Guanajuato pasa integro al nuevo distrito VIII y el municipio que se integra a otro distrito es el de Silao de la Victoria, por tanto el porcentaje de los electores del distrito anterior VIII se encuentra integrando el actual distrito VIII (tabla 25).

El anterior distrito IX (con cabecera en el municipio de San Miguel de Allende) se encontraba integrado por el municipio de San Miguel de Allende y parte del municipio de Dolores Hidalgo, C.I.N (tabla 26).

En el actual distrito IX ya no se encuentra integrado por las secciones que correspondía al municipio de Dolores Hidalgo, C.I.N y ahora se integra por el municipio de Apaseo el Grande (que antes era parte del distrito XVII) y continúa integrado por el municipio de San Miguel de Allende (tabla 27).

La correspondencia entre el distrito anterior IX y el actual distrito IX es el municipio de San Miguel de Allende al cual le corresponde el 65.8% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 28).

El anterior distrito X se encontraba integrado por los municipios de Purísima del Rincón, Romita, San Francisco del Rincón y Silao de la Victoria (únicamente la parte que no correspondía al anterior distrito VIII) como se demuestra en tabla 29.

El actual distrito X se conforma por los municipios de Manuel Doblado, Cuerámara, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón (los municipios de Romita y Silao de la Victoria pasaron a formar parte del distrito actual XIII) tabla 30.

La correspondencia que existe entre el anterior distrito X y el actual distrito X son los municipios de Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón y en porcentaje corresponde al 59.8% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 31).

El anterior distrito XI (con cabecera distrital en el municipio de Irapuato) se encontraba integrado por 196, 010 de electores de la lista nominal del municipio de Irapuato (tabla 32).

El actual distrito XI (con cabecera distrital en el municipio de Irapuato) se encuentra integrado Irapuato (tabla 33).

Por tanto, la comparativa del distrito anterior XI y el actual distrito XI es del 60% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 34).

La tabla 35 se refiere a la integración del anterior distrito XII (con cabecera en el municipio de Irapuato).

En la tabla 36 se expone que el actual distrito XII (con cabecera distrital en el municipio de Irapuato).

La correspondencia que existe entre el anterior distrito XII y el actual distrito XII es del 60% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 37).

El anterior distrito XIII (con cabecera en el municipio de Salamanca) se encontraba integrado por los municipios de Abasolo, Pueblo Nuevo y Salamanca (tabla 38).

El actual distrito XIV corresponde al anterior distrito XIII en razón que el porcentaje de la mayor parte de la lista nominal se transfiere al nuevo distrito XIV (tabla 39).

La correspondencia que existe entonces entre el anterior distrito XIII y el actual XIV es del 53.4% de la lista nominal del distrito actual (tabla 40).

El anterior distrito XVI (con cabecera en el municipio de Celaya) se encontraba integrado por secciones del municipio de Celaya (tabla 41).

El nuevo distrito XVI (conserva la cabecera en el municipio de Celaya) actualmente se encuentra integrado por el municipio de Celaya (tabla 42).

La correspondencia existente entre el anterior distrito XVI y el actual distrito XVI es del 65.1% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 43).

El anterior distrito XVIII (con cabecera en el municipio de Pénjamo) se encontraba integrado por los municipios de Manuel Doblado, Cuerámara y Pénjamo (tabla 44).

El actual distrito XVIII (conserva su cabecera en el municipio de Pénjamo), en la tabla 45 se presenta su nueva integración por los municipios de Abasolo, Huanímara, Pénjamo y Pueblo Nuevo (los municipios de Manuel Doblado y Cuerámara pasa a formar parte del distrito X actual).

La relación que existe entre el anterior distrito XVIII y el actual distrito XVIII es únicamente con el municipio de Pénjamo ya que ahora se integra por otros tres municipios adicionales (Abasolo, Huanímara y Pueblo Nuevo), el municipio de Pénjamo por si solo le corresponde el 69.5% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 46).

El distrito anterior XIX (con cabecera en el municipio Valle de Santiago) se encontraba integrado por los municipios de Huanímara, Jaral del Progreso y Valle de Santiago (tabla 47).

Actualmente el distrito XIX (conserva la cabecera en el municipio de Valle de Santiago) y se encuentra integrado por los municipios de Jaral del Progreso, Valle de Santiago y se agrega Cortazar (que anteriormente formaba parte del distrito XXI) y el municipio de Huanímario (ahora forma parte del nuevo distrito XVIII), tabla 48.

La relación que existe entre el distrito anterior XIX y el actual distrito XIX corresponde a que el distrito conservo los municipios de Jaral del Progreso y de Valle de Santiago, con el 89.4% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 49).

El anterior distrito XX (con cabecera en el municipio de Yuriria) se encontraba integrado por los municipios de Moroleón, Santiago Maravatio, Uriangato y Yuriria (tabla 50).

El actual distrito XX (conserva la cabecera en el municipio de Yuriria) y continua integrado por todos los municipios del anterior distrito XX, pero además se agrega el municipio de Salvatierra (que anteriormente pertenecía al distrito XXI), tabla 51.

Por lo anterior es evidente que todos los electores que eligieron al candidato del anterior distrito XX se encuentran en el actual distrito XX (tabla 52).

El anterior distrito XXII (con cabecera en el municipio de Acámbaro) se encontraba integrado por los municipios de Acámbaro, Coroneo, Jerérecuaro y Tarandacuao (tabla 53).

El actual distrito XXII (conserva su cabecera en el municipio de Acámbaro) y continua integrado por los mismos municipios, pero además se agrega el municipio de Apaseo el Alto (que anteriormente pertenecía al distrito XVII), tabla 54.

La comparativa que existe entre el anterior distrito XXII y el actual distrito XXII es del 100% ya que se conservan todos los municipios del distrito anterior (tabla 55).

En la tabla 56 se resume lo anteriormente expuesto.

ii. *Diputados sin referente distrital para reelección en 2018.*

Partiendo de la premisa establecida de que únicamente tendrán derecho a la reelección aquellos diputados que cuenten con el porcentaje del 50% o más de electores que integraban el distrito anterior, en la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato solo cuatro diputados no tendrían la opción la elección consecutiva, siendo los distritos anteriores: XIV, XV, XVII y XXI.

El anterior distrito XIV (cabecera en el municipio de Salamanca) se encontraba integrado por los municipios de Salamanca y Santa Cruz de Juventino Rosas (tabla 57).

El actual distrito XIV (cabecera en el municipio de Salamanca) se encuentra integrado ahora únicamente por el municipio de Salamanca (el municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas pasa a formar parte del nuevo distrito XVII), tabla 58.

La correspondencia en el distrito anterior XIV (cabecera en el municipio de Salamanca) y el nuevo distrito XIV (cabecera en el municipio de Salamanca) es en relación con las secciones coincidentes que pertenecen al municipio de Salamanca (tabla 59).

En relación con el municipio de Juventino Rosas (que antes integraba el distrito XIV) ahora paso a formar parte del nuevo distrito XVII encentrándose integrado de la como se señala en la tabla 60.

La coincidencia que existe entre el municipio de Juventino Rosas en relación con el nuevo distrito XVII (donde ahora se encuentra integrado) sus electores es del 38.1% de la lista nominal del distrito anterior XIV por lo tanto, tampoco conservo el porcentaje del 50% o más de la lista nominal de los electores que lo eligieron en el nuevo distrito XIV. Por lo que el diputado electo en el anterior distrito XIV no podría reelegirse ni en el nuevo distrito XIV ni el actual distrito XVII (tabla 61).

El anterior distrito XV (con cabecera en el municipio de Celaya) se encontraba integrado por parte secciones del municipio de Celaya y del municipio de Villagrán (tabla 62).

En el nuevo distrito XV (conserva la cabecera en el municipio de Celaya) permanece integrada por el municipio de Celaya y se agrega el municipio de Tarimoro (que anteriormente se encontraba en el distrito XVII), pero ya no se incluye el municipio de Villagrán (ya que este paso a formar parte del nuevo distrito XVII), tabla 63.

Por tanto la comparativa que tienen el anterior distrito XV y el nuevo distrito XV la parte correspondiente al municipio de Celaya es únicamente del 49.9% de la lista nominal del distrito anterior (XV), tabla 64.

En el anterior distrito XVII (con cabecera en el municipio de Apaseo el Grande) se encontraba integrado por los municipios de Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Comonfort y Tarimoro (tabla 65).

Actualmente el distrito XVII (cambia su cabecera al municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas) y ahora se integra por los municipios de Santa Cruz de Juventino Rosas (que anteriormente pertenecía al distrito XIV), Villagrán (pertenecía al anterior distrito XV) y únicamente conserva al municipio de Comonfort para su integración (tabla 66).

La relación que existe entre el anterior distrito XVII y el actual distrito XVII corresponde únicamente al porcentaje relacionado con el municipio de Comonfort y es únicamente del 28.8% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 67).

El anterior distrito XXI (con cabecera en el municipio de Salvatierra) se encontraba integrado por los municipios de Cortazar y Salvatierra (tabla 68).

El nuevo distrito XXI se integra por fracciones de la lista nominal de distritos anteriores del municipio de León, y los distritos que conformaban el anterior distrito XXI (Cortázar forma parte ahora del nuevo distrito XIX y Salvatierra pertenece al distrito XX de Yuriria). No existe ninguna correspon-

dencia entre el anterior distrito XXI y el actual distrito XXI, por tanto no se tiene referente distrital para que el diputado electo pudiera solicitar la reelección por ese distrito.

iii. *Distritos para primera elección en el 2018.*

El *status* de primera elección se refiere a los nuevos distritos VII, XIII, XV y XVII, ya que estos distritos se encuentran conformados por electores que antes pertenecían a otros distritos y con la nueva distritación aprobada corresponde a esos distritos una composición completamente nueva.

El caso del distrito actual VII se trataría del nuevo distrito de León, pues se integra por secciones de fracciones de los cinco distritos anteriores que conformaban el municipio de León (III, IV, V, VI y VII). En el nuevo distrito VII las secciones electorales de los cinco distritos anteriores, que en su conjunto forman el nuevo distrito, no alcanzan en ningún caso, el porcentaje del 50% de los electores en la nueva demarcación distrital, por esa razón no tiene antecedente para la reelección, es decir no cuenta con referente distrital anterior. Las fracciones de los distritos que integran el nuevo distrito VII se muestran a continuación con su padrón electoral, lista nominal, número de secciones y el porcentaje que corresponde a la nueva integración del distrito (tabla 69).

El distrito anterior XIII (con cabecera en el municipio de Salamanca) se encontraba integrado por los municipios de Abasolo, Pueblo Nuevo y Salamanca (parte), tabla 70.

Actualmente el distrito XIII (cambia su cabecera en el municipio de Silao de la Victoria) y ahora se integra por los municipios de Romita (que antes integraba el anterior distrito X) y Silao de la Victoria (que anteriormente formaba parte de los distritos VIII y X), tabla 71.

No se encuentra ninguna relación entre el anterior distrito XIII, las secciones electorales de los dos distritos anteriores que en su conjunto conforman el nuevo distrito pasaron a formar parte de otro distrito, por tanto el nuevo distrito XIII no tiene antecedente para la reelección, y por tanto se trataría de un nuevo distrito y una nueva elección.

En el nuevo distrito XV (con cabecera en el municipio de Celaya) permanece el municipio de Celaya y se agrega el municipio de Tarimoro (que anteriormente se encontraba en el distrito XVII), pero ya no se incluye el municipio de Villagrán (ya que este paso a formar parte del nuevo distrito XVII). Se puede considerar que el actual distrito XV se trata de un nuevo distrito ya que este se conforma de secciones que anteriormente se encontraban en integradas en anteriores distritos (tabla 72).

El nuevo distrito XVII (con cabecera al municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas) se encuentra conformado por secciones electorales que antes se encontraban integrando otros distritos. Los municipios que lo integran son Santa Cruz de Juventino Rosas (que anteriormente pertenecía al distrito XIV), Villagrán (pertenecía al anterior distrito XV) y únicamente conserva al municipio de Comonfort para su integración (tabla 73).

La relación que existe entre el anterior distrito XVII y el actual distrito XVII corresponde únicamente al porcentaje relacionado con el municipio de Comonfort y es únicamente del 28.8% de la lista nominal del distrito anterior (tabla 74).

V. BIBLIOGRAFÍA

- CAMPILLO PÉREZ, Julio, *Elecciones Dominicanas*, Contribuciones a su estudio, Santo Domingo, Academia Dominicana de la Historia, 1982.
- MOLINER, María, *Diccionario de uso del español*, 3a. ed., Editorial Gredos 2007.
- El Pacto por México se anunció el 2 de diciembre de 2012 en una ceremonia celebrada en el Castillo de Chapultepec.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 10 de febrero de 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título Quinto de los Estados de la Federación y del Distrito Federal.
- MÁRQUEZ MÁRQUEZ, Miguel, *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Guanajuato, Decreto No. 176, publicado el 27 de Junio de 2014.
- Información obtenida del cuadro comparativo presentado por el Instituto Mexicano de Competitividad (IMCO), “Reelección Legislativa a Nivel Local”.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-145/2009, 24 de junio de 2009.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencias: 12/2000, 165/2014, 12/2015, 36/2015.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad: 126/2015 y su acumulada 127/2015, 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, tesis aislada: “Derechos adquiridos y expectativas de derecho, concepto de los, en materia de retroactividad de leyes” número de registro 232511.
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral, Acuerdo INE/CG791/2016, Sesión Ordinaria del 16 de noviembre de 2016.

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JURISDICCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

Fabián Hernández García

Cada sociedad tiene una realidad distinta, con diferencias culturales, estructuras y sistemas políticos adoptados; dentro de las cuales su Constitución es la base. Giovanni Sartori¹ señala que, por Constitución se entiende la forma que un Estado se da, y que sólo es válida si se rige dentro de un Estado Democrático de Derecho, donde se promuevan los valores fundamentales de libertad y dignidad y sin estos no es concebible un Estado, pues va a definir la calidad de su organización. Aun con esta diversidad social hay parámetros o límites; ya que la función constitucional es precisamente, el limitar el ejercicio del poder público dentro de un Estado. Dicha delimitación se sustenta fundamentalmente en los valores y principios democráticos.

Los valores democráticos, son un conjunto de principios que permiten al cuerpo social ejercer plenamente la democracia y convivir en armonía.

Toda sociedad organizada tiene como meta la realización de un valor supremo, que le imprima sentido al cuerpo social. Ese valor es lo que se denomina bien común. Es la meta que se desea alcanzar y que puede traducirse como el anhelo de bienestar para toda la sociedad.

El bien común reconoce dos aspectos: el primero es formal y contiene los valores fundamentales a los que aspira la sociedad: la libertad, la igualdad y la justicia; el segundo es el material y contiene las normas que dictará el conjunto social, a fin de hacer realidad los valores contenidos en el aspecto formal. Tales valores obran como una brújula que guía el ideal democrático y que deben ser fuente de inspiración de las leyes fundamentales.

Los principios obran como supuestos fundamentales de ese ideal y son los que imprimen la dinámica propia del ejercicio democrático.

I. EL EJERCICIO DEL PODER EN BUSCA DE LA DEMOCRACIA

Respecto al poder: Karl Lowenstein² sostenía que cuando no está limitado, se transforma en tiranía y arbitrario despotismo.

¹ SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, España, Taurus, 1a. ed., 2009, p. 240.

² LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, 1986, Barcelona (como se cita en Ensayo: *El límite al poder político como función primordial de la Constitución*, Eric Cícero Landivar Mosiño).

Desde la formación del Estado, el surgimiento de la Autoridad y el Poder, ha existido una dicotomía permanente entre gobernantes y gobernados, tratando los primeros de justificar su derecho de mandar, gobernar y tener más poder, los segundos luchando por el reconocimiento, el respeto a mayores derechos y por conseguir un mayor margen de participación en las decisiones sobre los asuntos de la vida pública. Lo que no quiere decir que el ciudadano común lucha por alcanzar el poder, sino que más bien, históricamente ha luchado contra el ejercicio arbitrario del poder.³

La democracia es en la edad moderna, un sistema de gobierno de seres humanos que se autoperciben dignos e iguales entre sí. El pueblo está formado por personas que tienen su propia individualidad y sus propios derechos que no están otorgados por el Estado sino por la naturaleza misma.

De esta forma, todo gobierno está obligado a reconocer los límites del poder público en pro de esa dignidad invulnerable. Incluso el gobierno de la mayoría encuentra esos límites. Al proclamar los derechos de cada persona, se pone una barrera a la acción del gobierno. No se puede traspasar esos derechos sin desfigurar el sistema.

Históricamente la reaparición de la democracia se hace en conjunto con el surgimiento de las cartas de derechos, de las declaraciones de las condiciones mínimas que se exigen respetar para la vigencia de la vida humana.

En este contexto, las *Constituciones* no sólo son instrumentos de asignación de competencias para los detentadores del poder, sino la expresión de la concesión de un *poder limitado* a los gobernantes. Acotados por esa dignidad y esos derechos que no pueden desconocer y contra los cuales no deben atentar.

La *democracia* moderna no sólo es, entonces, el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumido como sociedad de personas humanas con *derechos básicos inalienables*, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos.

En el gobierno democrático, el pueblo, la sociedad que vive en ese territorio, tanto la mayoría como la minoría, deben de mantener como consecuencia de su aplicación, esa condición que no es posible alterar con *normas jurídicas* que conviertan en inferior a un grupo y en superiores a los demás.

II. LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

La organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios que deben plasmarse en su normativa, los mismos que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ellos son los principios de *igualdad*, *libertad*, *pluralismo* y el de la *tolerancia*.

³ Ensayo: *El límite al poder político como función primordial de la Constitución*, Eric Cícero Landívar Mosiño.

Los dos primeros incumben a la dignidad del ser humano. Puesto que la democracia moderna es inescindible del reconocimiento del ser humano por su valor intrínseco.

La *igualdad* de los seres humanos en lo fundamental es uno de los presupuestos básicos de la *democracia* porque hace que todos tengamos el mismo derecho de participar en el gobierno común. Las diferencias que existen en relación con la religión, sexo, la cultura, a la riqueza entre los seres humanos, no resultan relevantes para los miembros de una comunidad política. Las diferencias que se asumen importantes en este momento son las relativas a la pertenencia a la misma comunidad, vale decir al haber nacido en ella o al haberse naturalizado, el comprometer el ser humano su destino con una sociedad determinada. Quienes forman parte de la misma tienen el derecho igual de participar en las decisiones sobre su destino.

El principio *igualitario* no sólo debe estar presente en el momento en que se adopta una *decisión*, sino que en la *democracia* esa igualdad debe ser un parámetro permanente. Para que el gobierno del pueblo se conduzca con estas características, deben cumplirse una serie de reglas que garanticen que ello suceda y que aseguren que no se trata de una suplantación de una persona, o de un grupo de personas, que se arroga la voz del pueblo o que lo desfigure cercenando sus derechos esenciales hasta convertirlo en un grupo de seres sin libertad y sometidos. Esas reglas son las que constituyen el sistema democrático y las que posibilitan reconocer si se cumplen los estándares democráticos.

Esta igualdad se ha ido conquistando paulatinamente y ha dado lugar a guerras civiles y secesiones cuando era desconocida a una porción de personas que vivían en un territorio y a quienes, al ser tratadas como inferiores, se les desconocía también su derecho a la libertad.

La igualdad en la *democracia* lleva a que se persista en una constante búsqueda de la mayor participación de los miembros de la comunidad en las decisiones políticas, más allá del *sufragio* como única expresión de esta participación.

El segundo principio es el de la *libertad*. La *democracia* tiene que respetar esta característica esencial del ser humano. Los límites a la libertad sólo pueden imponerse en razón de la convivencia mutua. El ser humano siempre debe mantener en la sociedad las condiciones para su desarrollo individual. Esto implica el reconocimiento de un campo de acción en el que el Estado no puede inmiscuirse.

En América, buena parte de las Constituciones recoge expresamente este principio. La superioridad de la persona humana está, por ejemplo, prevista en la Constitución del Perú de 1979, o en la de El Salvador de 1983. El Estado, se señala, está orientado a la promoción de la persona humana que deviene en el fin supremo de la sociedad.

En México, el 10 de junio de 2011 fue promulgada la reforma constitucional en la cual se reconoció de forma expresa a los derechos humanos contenidos

en la Constitución federal y en los Tratados internacionales como los *parámetros* de validez suprema dentro del orden jurídico mexicano.

El artículo 1o. Constitucional señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Así como la obligación a cargo del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos; de conformidad con las leyes aplicables a cada caso concreto.⁴

El tercer principio, concordante con los dos anteriores, es el del *pluralismo*. Si los seres humanos somos libres para elucubrar cualquier pensamiento e iguales entre sí, debe entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses. El único límite que se puede fijar es precisamente el de la paz social. Estas diferencias no pueden estimarse como perniciosas o inconvenientes. Es más, una sociedad democrática se reconoce por la diversidad de planteamientos y su libre discusión.

El cuarto principio es el de la *tolerancia*. Una sociedad democrática tiene que ser una sociedad pluralista donde el dogmatismo esté proscrito. El dogmatismo, la intolerancia, se sustenta en la presunción que uno de los intereses es superior al del resto, que quien promueve un tipo de pensamiento tiene una superioridad sobre los demás que hace que se pueda juzgar a los disidentes. Eso es impropio de una *democracia*, donde al ser todos iguales tienen el mismo derecho de ser oídos y de cotejar con el resto de la comunidad, que es titular del *poder*, sus puntos de vista y sus propuestas.⁵

III. DECISIONES EN MATERIA ELECTORAL EN DIVERSOS ÁMBITOS: POLÍTICO, LEGISLATIVO, ADMINISTRATIVO, JURISDICCIONAL; SUJETAS A LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS

Causas y Consecuencias del rompimiento de los límites democráticos.

La toma de decisiones implica un ejercicio del poder. Sabemos que el poder ilimitado conduce inevitablemente a la tiranía. El ejercicio autoritario del poder político, lleva indefectiblemente a la autocracia, al autoritarismo, o al totalitarismo, y por ende, a la infelicidad y degradación del conglomerado social que soporta los efectos del abuso del poder público.

Por ello es ineludible que el poder público deba estar acotado por *límites democráticos*. La función primordial de la Constitución es limitar y controlar el poder: Eficaz división de Poderes, Controles horizontales y verticales del Poder,

⁴ Artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ Diccionario Electoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, http://www.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/420/diccionarioelectoraCompleto.pdf.

Estado Constitucional de Derecho, sanciones ejemplares a los gobernantes que tomen decisiones que transgredan estas barreras de contención, praxis de la cultura de la legalidad, mecanismos de democracia directa como el referéndum, la revocación de mandato de representantes corruptos, transparencia en la actuación de las autoridades, rendición de cuentas, eficacia de los derechos humanos en general y de los político-electorales en lo específico; todo ello impregnado de valores democráticos.

De acuerdo con sus respectivas esferas competenciales, las autoridades investidas del poder Estatal, toman múltiples decisiones de índole política, legislativa, administrativa o jurisdiccional. Entre otros, dentro del ámbito de los asuntos electorales, en sus aspectos formal o procedimental y sustantivo. En el fondo de esta materia se encuentran los derechos humanos en su vertiente político-electoral; incluidos principios universales como la libertad y la igualdad. De ahí la importancia de las decisiones relacionadas con el tema.

Como lo hemos precisado en líneas precedentes, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la obligación que tiene *toda autoridad*, desde el ámbito de sus respectivas competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

IV. DECISIONES POLÍTICAS

Partimos de la premisa de entender a la política como una disciplina, como una práctica que debe mirar hacia el bien común, hacia la correcta gobernanza, hacia la meta de conducir el barco social a buen puerto. Es en este contexto donde debe tomar sus decisiones; fuera de estos parámetros se desnaturaliza y deja de cumplir con su elevada misión de apuntalar el progreso y la concordia comunitaria hacia adentro y fuera de las fronteras. Cotidianamente podemos observar las graves consecuencias que se producen cuando las decisiones políticas son tomadas dejando de lado el respeto a los derechos humanos de los demás, cuando se trata de imponer las decisiones mediante la fuerza del autoritarismo y no a través de la prudencia y la razón. Hoy recobra vigencia la sabiduría de un célebre político, estadista mexicano de estatura universal: “Entre los individuos como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz”. Esta es una verdad que por supuesto resulta aplicable en la materia electoral. Máxime que en la coyuntura actual debemos tomar en cuenta no solo las circunstancias internas sino obligadamente los factores políticos internacionales que inciden en la toma de decisiones nacionales. Aquí cabe preguntarnos si las presiones del actual gobierno estadounidense hacia nuestro país, afectarán el sentido de nuestras decisiones futuras en la esfera político electoral, entre otras. Por ello es imperante *mantenernos leales a los valores y principios democráticos en nuestra toma de decisiones*.

V. DECISIONES LEGISLATIVAS

En un sistema democrático las normas jurídicas destinadas a regular la actuación de los integrantes de una comunidad provienen de la actividad del órgano parlamentario electo por la ciudadanía. Para ser acatada y fungir como instrumento de armonía y palanca de desarrollo social, la ley debe ser justa y responder a las expectativas y necesidades reales de la organización social. En este sentido el sistema jurídico en sentido amplio y las normas electorales en particular, son decisiones relevantes. Cabe mencionar que las modificaciones constitucionales en el tema de nuestro interés obedecen a una motivación de rediseño del sistema correspondiente. En nuestro caso, las recientes modificaciones constitucionales del 10 de febrero de 2014 introdujeron cambios relativos a las Autoridades electorales con un nuevo sistema nacional de elecciones a cargo del Instituto Nacional Electoral y los organismos administrativos Estatales, al régimen de partidos, a la fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña, a la comunicación política e instrumentos de participación ciudadana. Tales decisiones legislativas constitucionales y legales son la base para que, a su vez, los órganos administrativos y jurisdiccionales tomen sendas determinaciones en el complejo entramado político electoral local y nacional.

VI. DECISIONES JURISDICCIONALES

En este ensayo nos pronunciamos con un sí a la *Jurisdiccionalización* de la política y un no rotundo a la Politización de la justicia, en general, y comicial, en lo específico. Defendemos la Independencia de la judicatura electoral, la praxis ética y su neutralidad. Expresamos nuestra convicción de que la función jurisdiccional electoral debe ser un baluarte para la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana, partidos políticos, candidaturas independientes. Para quien esto escribe la legitimación de las decisiones jurisdiccionales de cara a los justiciables y al pueblo radica preponderantemente en su compromiso con la defensa indeclinable de los derechos humanos en su faceta político electoral, la calidad de su argumentación, su objetividad e imparcialidad en la toma de decisiones. En esta medida se fortalece la autonomía de la justicia electoral mexicana. Así es como se escriben las páginas de nuestro derecho electoral y de la dignidad democrática.

VII. DECISIONES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES

Las autoridades *administrativas electorales*, están obligadas a coadyuvar en la tutela de los derechos humanos de la ciudadanía a través de su defensa sistemática y comprometida.

A guisa de ejemplo, citamos las decisiones administrativas relevantes tomadas por el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, en el pasado proceso electoral ordinario local 2015-2016; ello dentro de los parámetros democráticos que hemos puntualizado en líneas precedentes.

En Hidalgo se vivió una intensa actividad política electoral con motivo del desarrollo del Proceso Electoral, donde confluyeron las elecciones de la gubernatura local, dieciocho diputaciones de mayoría relativa, doce de representación proporcional, así como de ochenta y cuatro Ayuntamientos. Dicho proceso comicial inició en el mes de diciembre de 2015 con la instalación del Consejo General y concluyó el catorce de septiembre del año próximo pasado.

El Consejo General se pronunció sobre una diversidad de temas; novedosos y relevantes en el ámbito administrativo electoral estatal, a través de sendas *decisiones* plasmadas en los respectivos acuerdos o resoluciones.

En ciertos casos, estas determinaciones se tomaron respecto de temas inéditos en la experiencia de la Institución, que además entrañaron auténticos retos en la delicada función de la consejería electoral; debido a los obstáculos que debieron vencerse con el fin de hacer cumplir cabalmente dichas decisiones democráticas. Verbigracia, garantizar la *paridad de género* de manera integral (horizontal, vertical y sustantiva) en la postulación de candidaturas en las elecciones para integrar el Parlamento Local y en la de Ayuntamientos. Postulación, por vez primera en el espacio estatal, de *candidaturas independientes* en la elección de la gubernatura y de Ayuntamientos. Aplicación del principio Constitucional y Convencional *pro persona* en asignación de regidurías por el principio de representación proporcional en planillas independientes; con un trato igualitario respecto de las candidaturas postuladas por los Partidos Políticos y Coaliciones contendientes; no obstante que el artículo 219 del Código Electoral local dispone que en ningún caso procederá el registro de candidaturas independientes por dicho principio, así como tampoco la asignación de diputaciones, sindicaturas y regidurías por el mismo principio. En este caso el voto unánime del Pleno fue en el sentido de estar a lo *más favorable* a las candidaturas independientes. Este criterio fue confirmado por la Sala Regional con sede en Toluca, México; mediante resolución dictada en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral y Para la Protección de los Derechos Político-electorales del ciudadano, expedientes ST-JRC-66/2016 y su acumulado ST-JDC-305/2016. Hoy, este avance democrático es palpable en 17 de 84 Ayuntamientos de la entidad. Otro tema relevante fue el relativo a la participación de cuando menos un joven (menores de 29 años) en los cuatro primeros lugares de las planillas (voto minoritario concurrente acogido por el órgano jurisdiccional local) postuladas por los Partidos Políticos, coaliciones y candidaturas independientes contendientes en las elecciones de Ayuntamientos.

En este contexto, el órgano colegiado administrativo electoral hidalguense tuvo la oportunidad de proponer alternativas de solución a casos complejos a través de decisiones en relación a tópicos como la aprobación de planillas

a pesar de que no se postulen todos los cargos que las integran, respectivamente, el de *maximizar* los plazos en favor de los contendientes en la elección, privilegiando siempre lo que más les favorezca, a pesar de los plazos acotados de la legislación electoral local. Vale la pena señalar que, las supra citadas decisiones, se tomaron acatando los límites democráticos y fueron bien acogidas por la ciudadanía hidalguense fomentándose su interés en participar políticamente en los asuntos nacionales y locales y con ello se contribuyó a la difusión de la cultura democrática mexicana.

VIII. CONCLUSIONES

Dentro de un Estado Constitucional de Derecho deben existir límites democráticos que moderen el ejercicio del poder público de las autoridades en la toma de decisiones en su esfera competencial. El poder solamente dentro del Derecho es autoridad, fuera de él es tiranía.

La democracia se instituye jurídica y políticamente a través del Estado de Derecho. Con éste se trata de convertir en legalidad —normas jurídicas, Constitución— el sistema de valores con la libertad como base, que caracteriza a la legitimidad democrática.⁶

Acotar las decisiones políticas, legislativas, administrativas y jurisdiccionales en materia electoral, entraña encausar el ejercicio del poder público, para evitar su abuso en detrimento de la supervivencia del modelo democrático y, por ende, de la estructura social. Es preciso permanecer atentos para que dichos límites se fortalezcan en bien de nuestra consolidación democrática.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, 1a. ed., 2009, pp. 1-38.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo MOLINA SUÁREZ, Cesar de Jesús, *El juez constitucional del siglo XXI*, t. I, México, IIJ, 1a. ed., 2009, pp. 135-180.
- SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, España, Taurus, 1a. ed., 2009, p. 240.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Reformas constitucionales mexicanas de junio de 2011 y sus efectos en el sistema interamericano de derechos humanos*, t. I, Mexico, IIJ, p. 425.
- PEDRO SAGÜES, Néstor, “Obligaciones internacionales y control de convencionalidad” *Estudios Constitucionales*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Santiago, año VIII, núm. 1, enero-junio de 2010, pp. 126-129.
- Artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ DÍAZ, Elias, *El Estado de Derecho: Dilemas para América Latina*, Buenos Aires, 2004, p. 73.

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf>.
- Tesis 1a. CCXIV/2013 (10a.). *Derechos humanos. Interpretación conforme*, prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CARBONELL, Miguel y VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), Elías Díaz, “El Estado de Derecho: Dilemas para América Latina”, Palestra, Lima, Perú, 2009, pp. 73-105.
- Diccionario Electoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, http://www.buap.mx/portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/420/diccionarioelectoraCompleto.pdf.

Instituto Electoral del Estado de México

REGULACIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

EXPERIENCIAS 2014-2015

Pedro Zamudio Godínez

Poder ser votado en las elecciones populares es un derecho fundamental¹ que se encuentra reconocido constitucionalmente y en diversos instrumentos internacionales ratificados por México. Como consecuencia de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos² se creó un nuevo paradigma de interpretación y aplicación de la norma cuando se encuentren involucrados derechos fundamentales. En este sentido, el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció al Derecho Internacional de los Derechos Humanos como parte del Derecho Constitucional o dicho de otro modo, como parte del Derecho del Estado mexicano, asimismo se incorporaron el principio de interpretación conforme, el principio pro persona y las obligaciones que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, el artículo 35 constitucional reconoce el derecho fundamental de poder ser votado para todos los cargos de elección popular a través de las candidaturas independientes al establecer que “el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

¹ Los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, en cuanto dotados del estatus de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar. Entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva de prestaciones o negativa de no sufrir lesiones adscrita a un sujeto por una norma jurídica y por estatus la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas o autor de los actos que son ejercicio de éstas. FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Andrés Perfecto Ibáñez y Andrea Greppi (trads.), Madrid, Trotta, 2006, p. 37.

² Véase decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 (consultado el 10 de diciembre de 2016).

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho político electoral de ser votado al establecer que todos los ciudadanos deben gozar del derecho de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

El reconocimiento en México del derecho fundamental de poder ser votado teniendo la calidad de candidato independiente se concretó desde la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012,³ sin embargo, fue hasta las pasadas elecciones del 2015 que, como consecuencia de la reforma constitucional en materia político electoral del 10 de febrero de 2014⁴ y con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se pudo materializar en México, a niveles tanto federal como local, la posibilidad de acceder a cargos públicos a través de esta vía prácticamente en todas las entidades en que se realizaron elecciones, así como el ámbito federal, de conformidad con la normatividad aplicable dependiendo del cargo por el que los candidatos participaron, toda vez que su configuración normativa quedó a consideración de las legislaturas de las entidades federativas de conformidad con lo establecido en el artículo 116 constitucional.

En este sentido, su desarrollo normativo es reciente, no obstante podemos encontrar algunos antecedentes en el famoso caso *Castañeda Gutman vs. México*,⁵ en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró responsable internacionalmente a México de haber violado en perjuicio de Jorge Castañeda el derecho a la protección judicial, por lo que ordenó realizar, en un plazo razonable, el ajuste de la legislación secundaria y las normas que reglamentaban el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantizara a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser votado.

Asimismo, de manera previa a la reforma constitucional de 2012 y pese a la ausencia legislativa a nivel federal, en el ámbito estatal encontramos antecedentes “en los años de 1998 y 2007 en donde se presentaron dos casos de

³ Véase decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 (consultado el 10 de diciembre de 2016).

⁴ Véase decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 (consultado el 10 de diciembre de 2016).

⁵ Véase sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=298&lang=e (consultado el 10 de diciembre de 2016).

ciudadanos que participaron de manera independiente en comicios locales”,⁶ en Tamaulipas con María del Rosario Elizondo Salinas para ocupar el cargo de presidente municipal del municipio de Jiménez en el Estado de Tamaulipas y en Yucatán con Adonai Avilés Sierra que contendió como candidato independiente al cargo de presidente municipal del municipio de Yobaín; en ambos casos estos ciudadanos resultaron ganadores, en sus respectivas elecciones.

Bajo la figura de las candidaturas independientes “se posibilita el ejercicio del derecho de los ciudadanos de presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada de los partidos políticos quienes tradicionalmente detentan esa prerrogativa”.⁷ Es decir, se reconoce otra alternativa de participación política en el régimen democrático del país, al introducir a las candidaturas independientes en nuestro sistema electoral, así los ciudadanos tienen en ellas una nueva posibilidad de participación democrática.

Efectivamente, el propósito normativo es fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de todos los mexicanos a ser votados, teniendo una alternativa para participar en la integración de la representación nacional o acceder al ejercicio del poder público de manera independiente de la que ofrecen los partidos políticos.

En este orden de ideas, con el objeto de conocer la manera en la que se encuentran reguladas las candidaturas independientes en México, a continuación se realizará un estudio comparativo entre las entidades federativas que tuvieron elecciones concurrentes con el proceso electoral federal de 2014-2015. Cabe señalar que, derivado del diseño electoral mexicano, en entidades federativas como el Estado de México, Distrito Federal,⁸ Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco y Yucatán únicamente hubo elecciones para renovar el Congreso local y los ayuntamientos; por otro lado, en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora hubo elecciones para renovar la gubernatura, el Congreso local y los ayuntamientos; finalmente, en las elecciones federales se renovó la Cámara de Diputados federal.

En este sentido, las variables que se tomarán en consideración para realizar el estudio comparativo respecto a la manera en que se encuentran reguladas las

⁶ CAMPOS GONZALO, Santiago, “Las candidaturas independientes en México”. *Revista Derecho del Estado*, núm. 33, julio-diciembre, 2014, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, p. 81.

⁷ Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO, en CARBONELL, Miguel, “Las candidaturas independientes, según la Suprema Corte”, *Lex. Difusión y Análisis*, tercera época, año 11, núm. 141, marzo de 2007, p. 608.

⁸ Ahora Ciudad de México, derivado del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016 (consultado el 10 de septiembre de 2016).

candidaturas independientes son el porcentaje de obtención de apoyo ciudadano requerido, si existe alguna distribución respecto al porcentaje de apoyo ciudadano, los plazos con los que contaron los aspirantes a una candidatura independiente para recabar el apoyo ciudadano, el porcentaje de financiamiento público al que tienen derecho una vez que es registrada una candidatura independiente y si tienen derecho o no a representación proporcional.

A continuación, se presentará el análisis respecto al porcentaje de apoyo ciudadano requerido para las elecciones de gobernador, diputados locales y federales, e integrantes de ayuntamientos y si este porcentaje debía estar distribuido de alguna manera; asimismo se analizará el plazo con el que contaron los aspirantes a una candidatura independiente para recabar el apoyo ciudadano requerido en la legislación electoral correspondiente, dependiendo del tipo de elección.

I. GUBERNATURA

Respecto a la elección de gobernador, el análisis se realizará partiendo del insumo que se toma como base para verificar que se haya cumplido con ese porcentaje, toda vez que algunas entidades federativas toman como base el padrón electoral y otras la lista nominal de electores, de acuerdo con lo siguiente:

Tabla 1

Entidades federativas que tomaron como base el padrón electoral	Porcentaje de apoyo ciudadano	Distribución del porcentaje de apoyo ciudadano
Colima	3%	No lo contempla.
Campeche	2%	Distribuida en 5 municipios que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores.

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Derivado de lo anterior, resulta que no existe una homologación en cuanto al porcentaje de apoyo ciudadano requerido para poder ser registrado como candidato independiente para la gubernatura en los estados que se analizaron; tampoco existe uniformidad respecto al insumo que se tomó como base para verificar que se haya cumplido con dicho porcentaje, particularmente destacan los estados de Campeche y Colima, ya que en dichas entidades se toma como base el padrón electoral, a diferencia de las demás, en las

cuales se toma como base la lista nominal de electores,⁹ así para Campeche se requiere el 2%, mientras que para Colima se requiere el 3% del padrón.

Tabla 2

Entidades federativas que tomaron como base el listado nominal	Porcentaje de apoyo ciudadano	Distribución del porcentaje de apoyo ciudadano
Baja California Sur	4%	Distribución por distrito, distribuido en por lo menos 9 distritos que componen el estado, mismos que deberán representar cuando menos el 1% de ciudadanos inscritos en la lista nominal.
Guerrero, Nuevo León y Sonora	3%	Sonora no la contempla. En Guerrero y Nuevo León la distribución es por municipio. Guerrero: 41 municipios que sumen cuando menos 3% de lista nominal. Nuevo León: 26 municipios que representen el 1% de lista nominal.
Querétaro	2.5%	La distribución es por distrito y debe estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales que componen el estado.
Michoacán y San Luis Potosí	2%	San Luis Potosí no la contempla. En Michoacán la distribución es por distrito y debe estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales que componen el estado.

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

En cuanto a las entidades federativas que toman como base el listado nominal, en Guerrero, Nuevo León y Sonora se requiere el 3%, mientras que para Michoacán y San Luis Potosí se requiere el 2%, en Querétaro el 2.5% y destaca Baja California Sur que contiene el porcentaje más elevado, ya que se requiere del 4% de la lista nominal.

⁹ Vale la pena aclarar la diferencia entre padrón electoral y lista nominal. Al respecto, el artículo 128 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que en el padrón electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de la Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero; por su parte, el artículo, 147, numeral 1, de la Ley señala que las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

Tampoco existe una homologación en cuanto a si el porcentaje de apoyo ciudadano requerido debe estar distribuido de alguna manera, ya que en el caso de las entidades federativas de Colima, San Luis Potosí y Sonora no se contempla disposición alguna, por lo que podríamos considerar que únicamente se requiere cumplir con el porcentaje solicitado para poder tener por cumplido el requisito; por el contrario, en las demás entidades federativas analizadas sí se requiere que haya una distribución del porcentaje, pero tampoco se contempla uniformidad en este sentido, ya que en el caso de Baja California Sur, Michoacán y Querétaro la distribución del porcentaje se hace por distrito y para el caso de Campeche, Guerrero y Nuevo León para la distribución del porcentaje se toma en cuenta a los municipios.

En este sentido, para Michoacán y Querétaro el porcentaje de apoyo ciudadano requerido debe estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales que componen el estado, para Baja California Sur el porcentaje debe estar distribuido en por lo menos nueve distritos que componen el estado, mismos que deberán representar cuando menos el 1% de ciudadanos inscritos en la lista nominal en cada uno de los distritos.

Para el caso de Guerrero el porcentaje debe estar distribuido en por lo menos 41 municipios, que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos en la lista nominal de electores en cada uno; en Nuevo León el porcentaje debe estar distribuido en por lo menos 26 municipios, que representen al menos el 1% de ciudadanos que conforman la lista nominal en cada uno de ellos; en Campeche se requiere la distribución en por lo menos cinco municipios, que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada municipio, en esta entidad federativa se toma como base para calcular el porcentaje de apoyo ciudadano el padrón electoral, no obstante para la distribución del porcentaje se toma como base la lista nominal de electores.

De otra parte, destacan particularidades de algunas entidades federativas, como San Luis Potosí, Michoacán y Colima, en cuanto al requisito de apoyo ciudadano, ya que de conformidad con el artículo 235 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente en los domicilios oficiales de las comisiones distritales o comités municipales electorales, con credencial para votar vigente y atender determinadas reglas, por ejemplo: la recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos, coaliciones o alianzas partidarias y aquellos que los propios aspirantes decidan acreditar.

Asimismo, el artículo 312 del Código Electoral de Michoacán prevé que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles

destinados para ello, ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, con copia y original de su credencial para votar vigente, mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante, asimismo que los partidos políticos podrán acreditar representantes para presenciar la recepción del apoyo ciudadano.

En Colima, el Código Electoral establece en el artículo 343 que los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los lugares destinados para tal efecto, con su credencial de elector, es decir, al lugar que determine el Consejo General del Instituto, asimismo que las recepciones de las manifestaciones se realizarán ante funcionarios electorales y representantes de partidos políticos.

II. DIPUTACIONES

Tabla 3

Entidades federativas que tomaron como base el padrón electoral	Porcentaje de apoyo ciudadano	Distribución del porcentaje de apoyo ciudadano
Tabasco	6%	Distribuido en mitad de las secciones electorales del distrito, que sumen el 1.5% de ciudadanos inscritos en el padrón.
Campeche y Colima	3%	Colima, no la contempla. Campeche distribuido en mitad de secciones electorales que sumen 2% de lista nominal.

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Resulta que no existe uniformidad legislativa en cuanto al porcentaje de apoyo ciudadano requerido para poder ser registrado como candidato independiente a una diputación; tampoco existe uniformidad en cuanto al insumo que se toma como base para determinar el porcentaje requerido, ya que en la mayoría de las entidades federativas se toma como base el listado nominal y sólo en Campeche, Colima y Tabasco se toma como base el padrón electoral, en este sentido, la entidad federativa que requiere de un mayor porcentaje de apoyo ciudadano es Tabasco con el 6% del padrón, Campeche y Colima establecen el 3%.

Tabla 4

Entidades federativas que tomaron como base el listado nominal	Porcentaje de apoyo ciudadano	Distribución del porcentaje de apoyo ciudadano
Elecciones federales, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Distrito Federal	2%	San Luis Potosí no la contempla. En las elecciones federales, Nuevo León debe estar distribuido en la mitad de secciones que deberán sumar el 1% de la lista nominal. En Morelos la distribución deber ser del 2%. En Michoacán el 2% debe estar distribuido en las 3/4 partes de los municipios que integran el Distrito y en el Distrito Federal la distribución tiene que ser en al menos 35% de las secciones electorales.
Querétaro	2.5%	No la contempla.
Guanajuato, Guerrero, Estado de México y Sonora	3%	Sonora no la contempla. En Guanajuato y Estado de México debe estar distribuido en la mitad de secciones que deberán sumar el 1.5% de la lista nominal. Guerrero sigue la misma fórmula en cuanto a la mitad de las secciones, pero en lugar del 1.5% se requiere del 3%.
Baja California Sur y Yucatán	5%	Distribuido en la mitad de las secciones electorales, que sumen el 2% de la lista nominal, de cada sección, en Baja California Sur; en el caso de Yucatán es la misma fórmula sólo que en lugar del 2% se requiere la suma del 1%.
Jalisco	1%	El mismo porcentaje deberá distribuirse en la mitad de secciones electorales.

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Para la elección federal se toma como base la lista nominal y el porcentaje de apoyo ciudadano requerido es el 2%, al igual que en los estados de Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y el Distrito Federal, que son acordes con el porcentaje establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; con el 2.5% de la lista nominal sigue el estado de Querétaro; las entidades federativas que requieren del 3% son Guanajuato, Guerrero, México y Sonora; Baja California Sur y Yucatán son las entidades federativas que requieren de un mayor porcentaje de apoyo ciudadano, al establecer el 5% respectivamente y el estado que contempla el menor porcentaje es Jalisco, con el 1%.

En cuanto a la distribución del porcentaje de apoyo ciudadano, de las entidades federativas que toman como base el padrón electoral, Colima es la única que no contempla que tenga que estar distribuido el apoyo ciudadano de manera específica; para el caso de Tabasco deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales del distrito correspondiente, que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos inscritos en el padrón; en Campeche la distribución también debe ser en por lo menos la mitad de las secciones electorales del distrito correspondiente, sólo que los ciudadanos requeridos es cuando menos el 2% de la lista nominal, en cada sección.

Respecto a las entidades federativas que toman como base para calcular el porcentaje de apoyo ciudadano a la lista nominal, las únicas entidades federativas que no contemplan distribución de porcentaje de apoyo ciudadano son San Luis Potosí, Querétaro y Sonora.

En lo federal y en los estados que son acordes con este modelo respecto al 2% de porcentaje de apoyo ciudadano requerido, existe diferenciación en cuanto a la distribución del apoyo ciudadano, ya que para el caso de las elecciones federales el porcentaje debe estar distribuido en por lo menos la mitad de secciones electorales que deberán sumar cuando menos el 1% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de cada sección; en este sentido, sólo Nuevo León sigue la misma fórmula; el caso de Morelos es la misma fórmula, en cuanto a la mitad de las secciones electorales, pero en lugar de la suma del 1% de ciudadanos se requiere el 2% de la lista nominal; para el Distrito Federal únicamente se establece la distribución en el 35% de las secciones electorales, más no se contempla un porcentaje específico de ciudadanos requeridos en cada sección; en Michoacán se requiere que el 2% de apoyo ciudadano requerido debe estar distribuido en por lo menos tres cuartas partes de los municipios que conforman el distrito.

En las entidades federativas que contemplan el 3% de apoyo ciudadano, Guanajuato y el Estado de México siguen la misma fórmula, ya que el apoyo ciudadano deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales, que sumen cuando menos el 1.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, de cada sección; Guerrero sigue la misma fórmula en cuanto a la mitad de las secciones, pero en lugar del 1.5% se requiere del 3%.

En Yucatán y Baja California Sur, que requieren del 5% de apoyo ciudadano, éste deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales, que sumen cuando menos el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, de cada sección, en el caso de Baja California Sur; en Yucatán es la misma fórmula sólo que en lugar del 2% se requiere la suma del 1%. Finalmente, Jalisco que es la entidad que requiere del menor porcentaje de apoyo ciudadano con el 1%, este mismo deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales, que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, de cada sección.

Resulta importante destacar particularidades en cuanto a los aspirantes a una candidatura independiente relacionados con el apoyo ciudadano, ya que en el estado de Morelos se prevé que en la convocatoria que expida el Consejo Estatal se determinará la participación de un solo candidato independiente en la elección de que se trate, por distrito y por municipio, debiendo ser quien en la especie demuestre fehacientemente un mayor apoyo ciudadano, es decir, que únicamente se registra una sola candidatura por cargo de elección popular, que es quien obtiene el mayor porcentaje de apoyo ciudadano.

Respecto a Colima el artículo 345 del Código Electoral señala que de todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, haya obtenido la mayoría de las manifestaciones de apoyo válidas, siempre y cuando dicho apoyo sea igual o mayor del 3% del padrón electoral de la demarcación territorial de la elección que corresponda.

III. AYUNTAMIENTOS

Tabla 5

Entidades federativas que tomaron como base el padrón electoral	Porcentaje de apoyo ciudadano	Distribución del porcentaje de apoyo ciudadano
Campeche y Colima	3%	Colima no la contempla. Campeche distribuido en la mitad de las secciones, que sumen el 2% de la lista nominal.
Tabasco	8, 6, 4 y 3%	El porcentaje se determina atendiendo a la cantidad de habitantes, para la distribución se requiere que en cada sección electoral se obtenga por lo menos el 1% del padrón.

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Resulta que a nivel municipal es donde mayor diferencia existe en cuanto a la regulación del porcentaje de apoyo ciudadano, ya que se toman en cuenta diversos factores, como el insumo sobre el que se realizará el cálculo del porcentaje ya sea el padrón electoral o la lista nominal, la cantidad de habitantes en los municipios y la cantidad de regidores por los que se encuentre integrado el cabildo, dependiendo de los municipios.

Tabla 6

Entidades federativas que tomaron como base el listado nominal	Porcentaje de apoyo ciudadano	Distribución del porcentaje de apoyo ciudadano
Guanajuato, Guerrero, México, Morelos y Sonora	3%	Sonora no la contempla. En Guerrero y Morelos debe estar distribuido en la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el mismo porcentaje requerido dentro de cada una de las secciones. Guanajuato y Estado de México distribuido en la mitad de las secciones electorales que comprenden el municipio y que representen por lo menos el 1.5% de la lista nominal.
Distrito Federal, Michoacán y San Luis Potosí	2%	Michoacán y San Luis Potosí no la contemplan. En el Distrito Federal el porcentaje debe estar distribuido en por lo menos el 35% de las secciones electorales en la demarcación correspondiente.
Querétaro	2.5%	No la contempla
Jalisco	1%	Distribuido en la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el mismo porcentaje requerido dentro de cada una de las secciones.
¡Nuevo León	20, 15, 10 7, 5 y 3%	El porcentaje se determina atendiendo a la cantidad de electores. Para la distribución se requiere que en cada sección electoral se obtenga por lo menos el 2% de la lista nominal.
Yucatán	15, 10 y 2%	El porcentaje depende de la cantidad de regidores que conformen el cabildo, asimismo, no se contempla distribución de porcentaje.
Baja California Sur	5%	Distribuido en la mitad de las secciones electorales que comprenden el municipio y que representen por lo menos el 3% de la lista nominal.

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

En este orden de ideas, las entidades federativas que toman en cuenta el padrón electoral como insumo para realizar el cálculo del porcentaje de apoyo ciudadano requerido en el ámbito municipal son Campeche, Colima y Tabasco. Esta última entidad federativa tiene otras particularidades, ya que no establece un porcentaje específico para todos los ayuntamientos, toda vez que de acuerdo

con lo establecido en el artículo 290 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco el porcentaje de apoyo ciudadano requerido depende de la cantidad de habitantes, es así que en municipios de hasta 50,000 electores corresponde el 8%; en municipios de 50,001 hasta 100,000 electores, el 6%; en municipios de 100,001 hasta 300 000 electores, el 4%, y en municipios de 300,000 un electores en adelante, el 3%.

Asimismo, destacan ciertas particularidades, ya que en Campeche también se realizan elecciones de juntas municipales, donde los aspirantes a una candidatura independiente deben recabar el 3% del padrón electoral y las cédulas de respaldo deberán estar integradas por electores de por lo menos la mitad de las secciones, que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.

Dentro de las entidades federativas que toman como base el listado nominal para realizar el cálculo del porcentaje de apoyo ciudadano se encuentran Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos y Sonora que requieren del 3%; el Distrito Federal, Michoacán y San Luis Potosí contemplan el 2%; Querétaro, el 2.5%; Baja California Sur, el 5%; Jalisco es la entidad federativa que requiere menor porcentaje, al contemplar el 1%.

En este sentido, podemos destacar ciertas particularidades, ya que en Morelos, de conformidad con el artículo 262 de su Código Electoral, únicamente procede el registro de candidaturas independientes para los cargos de presidente municipal y síndico, es decir, no incluyen las planillas completas.

Destacan las entidades federativas de Nuevo León y Yucatán, ya que no establecen un porcentaje específico, pues éste varía dependiendo de la cantidad de electores o de la cantidad de integrantes del cabildo. En Nuevo León, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 de su legislación electoral, el porcentaje de apoyo ciudadano que deberán recabar los aspirantes a una candidatura independiente depende del municipio para el que se postule y la cantidad de electores del mismo, es así que para municipios que no excedan de 4000 electores se requiere el 20% de la lista nominal, tratándose de municipios entre un rango de 4001 pero que no excedan de 10 000 electores, se requiere el 15% de la lista nominal, para municipios en donde la cantidad de electores se ubiquen en un rango de más de 10,001 pero no exceda de 30 000, se requiere un 10% de la lista nominal, para municipios que comprendan más de 30 001 y no excedan de 100,000 electores se requiere el 7%, tratándose de municipios entre un rango de más de 100,001 electores pero no exceda de 300 000 se requiere el 5% y, finalmente, se requiere el 3% de la lista nominal cuando el municipio comprenda más de 300,001 electores.

En Yucatán, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Yucatán, el porcentaje de apoyo ciudadano requerido depende de la cantidad de regidores por los que se encuentre conformado el cabildo, es decir, en municipios en donde

el cabildo se encuentra integrado por 5 y 8 regidores se requiere el 15%; en municipios en donde el cabildo se encuentra integrado por 11 regidores, el 10%; y en municipios cuyos cabildos se integran por 19 regidores, el 2%.

En cuanto a la distribución de porcentaje, entre las entidades federativas que no la contemplan se encuentran Colima, Michoacán, Querétaro, Sonora, San Luis Potosí y Yucatán, por tanto, podemos concluir que únicamente con acreditar haber obtenido el porcentaje requerido se tiene por cumplido el requisito del apoyo ciudadano.

Dentro de las entidades federativas que siguen la fórmula que exige que el porcentaje de apoyo ciudadano deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el mismo porcentaje requerido dentro de cada una de las secciones se encuentran Guerrero, Jalisco y Morelos; es decir, en Guerrero y Morelos se requiere el 3% de apoyo ciudadano y ese mismo porcentaje deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales, en Jalisco se requiere del 1% por lo que en por lo menos la mitad de las secciones electorales se debe tener el mismo 1%.

Dentro de las entidades federativas que siguen la fórmula en que el porcentaje de apoyo ciudadano deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales, pero que establecen una variación en cuanto al porcentaje distribuido en cada sección electoral, se encuentran Baja California Sur, Guanajuato, México, Nuevo León y Tabasco; así, por ejemplo, en Baja California Sur se requiere el 5% de apoyo ciudadano, mismo que deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales que comprenden el municipio y que representen por lo menos el 3% de ciudadanos inscritos en la lista nominal en cada sección; en Guanajuato y Estado de México se requiere del 3% de apoyo ciudadano, por lo que la cédula de respaldo deberá estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de cada una de ellas.

En Nuevo León y Tabasco, aunque se establecen distintos porcentajes de apoyo ciudadano dependiendo de la situación particular de los municipios que conforman a dichas entidades federativas, el porcentaje deberá estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones electorales, si se establece un porcentaje específico de representación para todas las secciones electorales, independientemente del porcentaje total de apoyo ciudadano requerido; así, en Nuevo León los porcentajes requeridos son de 20, 15, 10, 7, 5 y 3% de la lista nominal de electores, sin embargo, se requiere que en cada sección electoral se obtenga por lo menos el 2% de la lista nominal; en Tabasco se contempla el 8, 6, 4 y 3% del padrón electoral, sin embargo, se requiere que en cada sección electoral se obtenga por lo menos el 1% del padrón.

Asimismo, podemos destacar ciertas particularidades, ya que la Ley Electoral del Estado de Tabasco en su artículo 282 establece que únicamente tendrán derecho a participar como candidatos independientes en los ayuntamientos

para el cargo de regidores, es decir, no se contempla la posibilidad de registrar una candidatura independiente para el cargo de las presidencias municipales.

En el Distrito Federal se contempla la distribución del porcentaje de apoyo ciudadano, pero de una manera más sencilla, puesto que el 2% de la lista nominal requerido debe estar distribuido en por lo menos el 35% de las secciones electorales de la demarcación que corresponda, es decir, no se contempla un porcentaje específico de ciudadanos en las secciones electorales.

Finalmente, Campeche tiene ciertas particularidades ya que para el porcentaje de apoyo ciudadano se toma en consideración el padrón electoral, sin embargo, para la distribución se toma en cuenta el listado nominal, en este sentido el 3% del apoyo ciudadano requerido debe estar distribuido en por lo menos la mitad de las secciones, que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal.

IV. PLAZOS PARA RECABAR EL APOYO CIUDADANO

Tabla 7

Tipo de elección	Entidades federativas	Plazo
Gobernador	Baja California Sur, Guerrero y San Luis Potosí	60 días
	Nuevo León	50 días
	Sonora	40 días
	Colima, Michoacán y Querétaro	30 días
	Campeche	No se establece, queda a consideración del Consejo General
Diputados	Elecciones federales	90 días
	Baja California Sur	60 días
	Nuevo León	50 días
	Estado de México	45 días
	Jalisco y San Luis Potosí	40 días
	Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Querétaro, Sonora, Tabasco y Yucatán	30 días
	Colima y Michoacán	20 días
	Campeche	No se establece, queda a consideración del Consejo General

Tipo de elección	Entidades federativas	Plazo
Integrantes de ayuntamientos	Baja California Sur	60 días
	Nuevo León	50 días
	Guanajuato	45 días
	Jalisco y San Luis Potosí	40 días
	Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos, Querétaro, Tabasco y Yucatán	30 días
	Colima y Michoacán	20 días
	Sonora	el plazo varía entre 20 y 30 días atendiendo a la cantidad de habitantes en los municipios
	Campeche	No se establece, queda a consideración del Consejo General

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Para la gubernatura en las entidades federativas analizadas, resulta que no existe uniformidad legislativa en cuanto al plazo con el que cuentan los aspirantes a una candidatura independiente, para recabar el apoyo ciudadano, ya que en Baja California Sur, Guerrero y San Luis Potosí se otorga un plazo de 60 días, en esta última entidad de conformidad con el artículo 232 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí no se establece como tal el plazo de 60 días ya que se otorga la facultad al Consejo General del organismo público local electoral para determinar la fechas en que se pueda recabar el apoyo ciudadano, estableciendo únicamente la excepción de que no deberá rebasar de 60 días, por tanto, lo agrupamos dentro de este plazo.

En Nuevo León se establece un plazo de 50 días; sin embargo, su legislación electoral establece que la etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará 12 días antes del inicio de las precampañas y los aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la cédula de respaldo ciudadano ante la Comisión Estatal Electoral a más tardar 12 días antes de la fecha establecida para la conclusión de las precampañas. En este sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 132, durante los procesos electorales en los que se renueven el gobernador, el Congreso del estado y ayuntamientos, las precampañas iniciarán a partir del 10 de enero del año de la elección y terminarán el último día del mes de febrero y durante los procesos electorales en los que se renueven el Congreso del estado y ayuntamientos, las precampañas iniciarán a partir del 15 de febrero del año de la elección y terminarán la última semana del mes de marzo.

Posteriormente, le sigue el estado de Sonora con 40 días; finalmente, los estados que establecen un plazo menor para recabar apoyo ciudadano son Colima, Michoacán y Querétaro con 30 días.

Se destaca el caso de Campeche, ya que su legislación no contempla un plazo específico, toda vez que de conformidad con el artículo 177 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, el Consejo General del Instituto Electoral determinará el plazo para la obtención de apoyo ciudadano dependiendo de la elección de que se trate.

Asimismo, no existe uniformidad legislativa en cuanto al plazo con el que contaron los aspirantes a una candidatura independiente para recabar el apoyo ciudadano requerido para la elección de diputados. En este sentido, a nivel federal se otorgó un mayor plazo, al contemplar 90 días, le siguió Baja California Sur con 60 días, posteriormente Nuevo León con 50 días, el Estado de México con 45 días, Jalisco y San Luis Potosí otorgaron 40 días, en esta última entidad queda a consideración del Consejo General del organismo público local electoral determinar el plazo, no obstante, en el artículo 232 de la Ley Electoral se establece como excepción que no deberá ser mayor a 40 días, por ello lo agrupamos dentro de este plazo.

La mayoría de las entidades federativas que tuvieron elección de diputados otorgaron como plazo para recabar apoyo ciudadano 30 días, como el Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Querétaro, Sonora, Tabasco y Yucatán; las entidades federativas que otorgaron un menor plazo fueron Colima y Michoacán con 20 días, respectivamente; en Campeche al igual que en la elección de gobernador el plazo queda a consideración del Consejo General del instituto electoral local.

Finalmente, no existe uniformidad legislativa en cuanto al plazo con el que cuentan los aspirantes a una candidatura independiente en el ámbito municipal para recabar el apoyo ciudadano, en este sentido, la entidad que establece un mayor plazo es Baja California Sur con 60 días, le sigue Nuevo León con 50 días, Guanajuato con 45, posteriormente Jalisco y San Luis Potosí con 40 días.

La mayoría de las entidades federativas analizadas cuentan con el plazo de 30 días, siendo éstas: Distrito Federal, Guerrero, México, Morelos, Querétaro, Tabasco y Yucatán, asimismo en Campeche su legislación electoral no contempla un plazo específico, toda vez que queda a consideración del Consejo General definirlo.

Las entidades federativas que contemplan un plazo menor son Colima y Michoacán con 20 días, respectivamente. Destacamos la situación de Sonora, ya que el plazo varía entre 20 y 30 días atendiendo a la cantidad de habitantes en los municipios, toda vez que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora contempla en el artículo 13 que serán aplicables los plazos para la realización de las precampañas, en este sentido, de conformidad con el artículo 182 de la Ley en comento, los plazos para las precampañas en ayuntamientos cuya población sea igual o mayor a 100,000

habitantes es de 30 días y para ayuntamientos cuya población es menor a 100,000 habitantes, es de 20 días.

V. DERECHO A REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

A continuación, se realizará el análisis respecto a las legislaciones electorales de las entidades federativas que contemplan el derecho a representación proporcional en las candidaturas independientes, cabe señalar que para la elección de diputaciones ni a nivel federal ni a nivel local existe regulación al respecto, por tanto, la diferenciación se da en el ámbito municipal en la elección de integrantes de ayuntamientos de la siguiente manera:

Tabla 8

Tipo de elección	Entidades federativas que contemplaron el derecho a representación proporcional	Entidades federativas que no contemplaron el derecho a representación proporcional
Integrantes de ayuntamientos	Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán.	Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Sonora y Tabasco.

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Cabe precisar que no existe homologación en cuanto a si las candidaturas independientes tienen derecho a la representación proporcional en el ámbito municipal, en este sentido podemos destacar que en la mayoría de las legislaciones electorales no se les tiene reconocido este derecho, tal es el caso de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Sonora y Tabasco.

Resulta importante destacar que, para el caso del Estado de México, si bien durante el proceso electoral 2014-2015 no estaba contemplada la posibilidad de asignar cargos en el ámbito municipal a través de la vía de representación proporcional, para la próxima elección de ayuntamientos que se realizará en 2018 sí se podrán asignar regidurías y, en su caso, sindicaturas a las candidaturas independientes a través de esta vía, toda vez que el pasado 31 de mayo de 2016 se reformó el Código Electoral del Estado de México,¹⁰ mediante el cual se adicionaron dos párrafos al artículo 237 para quedar de la siguiente manera:

¹⁰ Véase Decreto número 85 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México, publicado en el periódico oficial del Estado de México, *Gaceta del Gobierno*, el 31 de mayo de 2016, disponible en <http://legislacion.edomex>.

Artículo 377...

El partido, coalición, candidato común o candidatos independientes cuya planilla haya obtenido la mayoría de votos en el municipio correspondiente, no tendrá derecho a que se le acrediten miembros de Ayuntamiento de representación proporcional.

Para el caso de planillas de candidatos independientes, para participar en la asignación de regidores y, en su caso, síndico, deberán haber obtenido el porcentaje de votación a que se refiere la fracción II de este artículo.

Por su parte, los estados de Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán sí reconocen el derecho a la representación proporcional para el cargo de regidor, no obstante, tienen ciertas particularidades.

En el caso de Querétaro, de conformidad con el artículo 159 de la Ley Electoral, tendrán derecho a participar en la asignación de regidores, por el principio de representación proporcional, la fórmula de candidatos independientes que haya registrado fórmula de candidatos para integrar el ayuntamiento en las elecciones respectivas, que no haya alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección y haya alcanzado por lo menos el 3% de la votación emitida en el municipio correspondiente.

En San Luis Potosí, la Ley Electoral del estado contempla la asignación de regidores por el principio de representación proporcional. En Yucatán deberán registrar una planilla integrada por candidatos de mayoría relativa y de representación proporcional, propietarios y suplentes. En Guerrero se contempla registrar una lista de regidores propietarios y suplentes por el principio de representación proporcional, según lo establecido en el artículo 33 de su legislación electoral.

En Jalisco se contempla la asignación de regidores por representación proporcional. En Guanajuato, de conformidad con el artículo 240 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, el Consejo Municipal electoral realizará el procedimiento para asignar a regidores por el principio de representación proporcional a partir de la declaratoria de los partidos políticos y candidatos independientes que en la elección municipal hubieran obtenido el 3% de la votación válida emitida y sólo entre ellos asignará regidores bajo dicho principio.

VI. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

A continuación, se presenta el análisis comparativo respecto al porcentaje de financiamiento público al que tuvieron derecho los candidatos independientes registrados durante el proceso electoral 2014-2015 en las entidades federativas que tuvieron elecciones de gobernador, diputados e integrantes de ayuntamientos.

Tabla 9

Tipo de Elección	Entidad federativa	Porcentaje de financiamiento público	Variante
Gubernatura	Baja California Sur, Guerrero, Nuevo León y Sonora	El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:	Un 33.3% que se distribuirá a los candidatos independientes al cargo de gobernador.
	Campeche		En el año de la elección en que se renueve el titular del Poder Ejecutivo estatal se entregará el 50% de dicho monto.
	Colima		No contempla distribución, se otorga el monto total.
	Querétaro		Dicho monto será prorrateado entre el número de candidatos independientes que participen en cada elección y será entregado a dichos candidatos, una vez que obtengan su registro ante el órgano electoral competente.
	San Luis Potosí		Tratándose de procesos electorales en donde se renueve el titular del Poder Ejecutivo del estado, del total de la cantidad referida en el párrafo anterior, el 30% será aplicable a la campaña de gobernador.
	Michoacán	Se determinará una partida económica estatal igual a la del partido político que reciba el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior , con el objetivo de que se distribuya equitativa y proporcionalmente entre los candidatos independientes debidamente registrados.	

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Entonces en la mayoría de las legislaciones de las entidades federativas analizadas, para la gubernatura el financiamiento público que se otorga es el equivalente a un partido político de nuevo registro. En este sentido, hay ciertas particularidades, por ejemplo, en Sonora, Guerrero, Nuevo León y Baja California Sur dicho financiamiento constituye la bolsa o el monto a distribuir y a partir de ahí un porcentaje equivalente al 33.3% se reparte entre todos los candidatos independientes al cargo de gobernador; en San Luis Potosí se distribuye el 30% del monto entre todos los candidatos; y en Querétaro dicho monto se prorratea entre el número de candidatos que participan en la elección; en Campeche se determina que en conjunto entre todos los candidatos se repartirá el financiamiento público, como si se tratara de un nuevo partido político y que el 50% de dicho monto será distribuido en el año de la elección.

Se destacan los casos de Colima y Michoacán. En el primero no se divide el porcentaje ya que sólo se registra a un candidato, en este sentido al que haya obtenido su registro como candidato independiente le será distribuida la cantidad de financiamiento público equivalente a un partido político de reciente creación. En Michoacán se destina una partida económica igual a la del partido político que recibió el menor financiamiento para la obtención del voto en el proceso electoral inmediato anterior, dicho monto se distribuye en partes iguales entre todos los candidatos.

Tabla 10

Tipo de Elección	Entidad federativa	Porcentaje de financiamiento público	Variante
Diputaciones	Elecciones federales. Baja California Sur, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Yucatán y Guerrero.	El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera: El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:	Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado.
	Guanajuato		El monto se distribuirá de manera igualitaria dependiendo del tipo de elección e igualitariamente entre el número de candidatos registrados por elección.
	Querétaro		Dicho monto será prorrateado entre el número de candidatos independientes que participen en cada elección.

Tipo de Elección	Entidad federativa	Porcentaje de financiamiento público	Variante
Diputaciones	San Luis Potosí		El 30% será aplicable a la campaña de diputados, dividido en partes iguales entre los 15 distritos.
	Campeche y Colima		Distribuido entre todos los candidatos de manera proporcional al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación por la que compitan.
	Michoacán	Se determinará una partida económica estatal igual a la del partido político que reciba el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior, con el objetivo de que se distribuya equitativa y proporcionalmente entre los candidatos independientes debidamente registrados.	
	Distrito Federal	Equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección. La bolsa de financiamiento público se dividirá entre los tipos de elección que se contiendan en el proceso electoral, y por cada tipo de elección se distribuirá igualitariamente entre el número de candidatos independientes registrados; de conformidad con lo siguiente: Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes, se distribuirá de manera igualitaria	

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

Por lo tanto, en la mayoría de las legislaciones se sigue la fórmula aplicable a nivel federal, consistente en que el monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes, de lo cual el 33.3% será destinado de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos al cargo de diputados. En este supuesto se encuentran Baja California Sur, Guerrero, México, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Yucatán; en San Luis Potosí se sigue la misma fórmula, sólo varía el porcentaje que es el 30% entre los 15 distritos; en Querétaro no se establece un porcentaje específico, ya que el monto que le correspondería a un partido político de reciente registro se prorratea entre el número de candidatos que participen en la elección, lo mismo ocurre en Guanajuato.

Dentro de los estados en donde varía la fórmula se encuentran Campeche y Colima, en donde se establece que los candidatos independientes recibirán en conjunto el monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro, sin embargo, para su distribución entre todos los candidatos se toma en cuenta el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, en Campeche, y el número de electores inscritos, en Colima, de la demarcación por la que compitan.

Destacan el Distrito Federal y Michoacán. En el primero para determinar la bolsa de financiamiento público a distribuir se toma en consideración el monto que se destina para las campañas de los candidatos del partido político con menor financiamiento público para el año de la elección, una vez determinado el monto se distribuye entre los diferentes tipos de elección, para lo cual el 33% corresponde a la elección de diputados, el cual es distribuido igualitariamente entre todos los candidatos independientes. Y en el caso de Michoacán se toma en consideración el monto del partido político que reciba el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior y se distribuye proporcionalmente entre todos los candidatos.

Tabla 11

Tipo de elección	Entidad federativa	Porcentaje de financiamiento público	Variante
Integrantes de ayuntamientos	Baja California Sur, México, Morelos, Sonora, Nuevo León, Yucatán, Guerrero y Tabasco	El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera: El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:	Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las planillas a integrar los ayuntamientos.

Tipo de elección	Entidad federativa	Porcentaje de financiamiento público	Variante
Integrantes de ayuntamientos	Campeche		Distribuido entre todos los candidatos de manera proporcional al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación por la que compitan.
	Colima		Proporcional al número de electores inscritos en la demarcación territorial por la que compitan.
	Guanajuato		La distribución corresponderá de manera proporcional al padrón de electores hasta el 31 de julio del año previo a la elección, del municipio que corresponda.
	Jalisco		Un 33.3% para las elecciones de municipios. Cuando no se elija gobernador del estado el monto se distribuirá por partes iguales para las elecciones de diputados por mayoría relativa y para municipios. El monto para las elecciones de municipales se dividirá proporcionalmente entre el total de los municipios que conforman el estado, de acuerdo con su población según el último censo oficial. El monto correspondiente a cada municipio se dividirá de forma igualitaria entre todos los candidatos independientes registrados en el municipio correspondiente. Si sólo se registra una sola planilla de municipales en el municipio correspondiente, no podrá recibir financiamiento superior al 50% del total del monto para ese municipio.

Tipo de elección	Entidad federativa	Porcentaje de financiamiento público	Variante
Integrantes de ayuntamientos	Querétaro		Dicho monto será prorrateado entre el número de candidatos independientes que participen en cada elección.
	San Luis Potosí		Del total de la cantidad, el 40% se aplicará a la campaña de ayuntamientos distribuido de conformidad con la proporción que represente el listado nominal de electores de cada municipio.
	Michoacán	Se determinará una partida económica estatal igual a la del partido político que recibiera el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior, con el objetivo de que se distribuya equitativa y proporcionalmente entre los candidatos independientes debidamente registrados.	
	Distrito Federal	Los candidatos independientes tendrán derecho a financiamiento público únicamente para campañas electorales, equiparado a los recursos de campaña que se destinen a los candidatos del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección. La bolsa de financiamiento público se dividirá entre los tipos de elección que se contengan en el proceso electoral, y por cada tipo de elección se distribuirá igualmente entre el número de candidatos independientes registrados; de conformidad con lo siguiente:	

Tipo de elección	Entidad federativa	Porcentaje de financiamiento público	Variante
Integrantes de ayuntamientos		Un 33% del financiamiento público, que corresponda en su conjunto a los candidatos independientes, se distribuirá de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de jefe delegacional.	

FUENTE DE INFORMACIÓN: Elaboración propia con base en la legislación electoral de cada entidad federativa.

De esta manera, para la distribución del financiamiento público se toman en cuenta diversos factores, la mayoría de las entidades federativas para calcular el monto toman en cuenta la cantidad que sería distribuida como si se tratara de un partido político de nueva creación, a partir de ahí el 33.3% se distribuye de manera igualitaria entre todas las planillas de candidaturas independientes, tal es el caso de Baja California Sur, Guerrero, México, Morelos, Nuevo León, Sonora, Tabasco, Yucatán y Jalisco. En esta última entidad federativa cuando no se elija gobernador el monto se distribuye por partes iguales para las elecciones de diputados por mayoría relativa y para ayuntamientos; en este sentido, para la elección municipal se divide proporcionalmente entre el total de los municipios que conforman el estado, de acuerdo con su población según el último censo oficial.

En las entidades federativas de Campeche, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, para calcular el monto también se toma en cuenta la cantidad que sería distribuida como si se tratara de un nuevo partido político, no obstante, se tienen ciertas variantes en cuanto a su distribución. En este sentido, en Campeche y Guanajuato se reparte el monto entre todos los candidatos de manera proporcional al número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación por la que compitan; en Colima se aplica la misma fórmula, tomando en cuenta el número de electores.

En Querétaro dicho monto se prorroga entre todos los candidatos y en San Luis Potosí el 40% del monto se distribuye de conformidad con la proporción que represente el listado nominal de electores de cada municipio.

Destacan el Distrito Federal y Michoacán. En el primero, para determinar la bolsa de financiamiento público a distribuir se toma en consideración el monto que se destina para las campañas de los candidatos del partido político con menor financiamiento público del año de la elección, una vez determinado el monto se distribuye entre los diferentes tipos de elección, para lo cual el 33%

corresponde a la elección de jefes delegacionales, distribuido igualitariamente entre todos los candidatos independientes. Y en Michoacán se toma en consideración el monto del partido político que reciba el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior, y se distribuye proporcionalmente entre todos los candidatos.

A manera de conclusión podemos señalar que, a partir del análisis comparativo realizado a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y a las legislaciones electorales de las entidades federativas que tuvieron proceso electoral 2014-2015 concurrente con el federal, no existe uniformidad legislativa en México en cuanto a la regulación de las candidaturas independientes.

Lo anterior adquiere sentido si tomamos en consideración que el artículo 116, fracción IV, incisos *k*) y *p*), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

Artículo 116...

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

...

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

Disposición jurídica que es replicada en el artículo 357, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al establecer:

Artículo 357...

1...

2. Las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso *p*) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

En este sentido, al haber quedado su configuración normativa a consideración de las legislaturas de las entidades federativas, se ha ocasionado que exista una gran diferenciación en cuanto a la regulación de las candidaturas independientes, lo que trasciende a que en algunas entidades federativas sea más fácil y en otras más difícil para los ciudadanos lograr su registro como candidato independiente.

Del análisis realizado podemos señalar que en los requisitos contenidos en la solicitud de registro y en la documentación comprobatoria es donde mayor

uniformidad legislativa se tiene, ya que prácticamente en la mayoría de las entidades federativas y a nivel federal se solicita lo mismo. También existe uniformidad legislativa en cuanto a que no se tiene derecho de acceder a una diputación a través de la vía de representación proporcional, ya que prácticamente ninguna legislación electoral reconoce este derecho, por el contrario, establecen limitaciones expresas.

Por otro lado, en donde existe una mayor diferenciación en la regulación es respecto al apoyo ciudadano, ya que en las legislaciones se establecen porcentajes diferentes, asimismo algunas contemplan distribución del apoyo ciudadano y otras no, diferenciación que se extiende al plazo con el que cuentan los aspirantes a una candidatura independiente para recabar el apoyo ciudadano.

En el ámbito municipal es donde más se refleja la falta de uniformidad legislativa, desde el porcentaje de apoyo ciudadano, la distribución, el plazo y el derecho a representación proporcional —ya que en algunas entidades federativas sí se reconoce este derecho y en otras no—.

En cuanto al financiamiento público podemos señalar que también existe diferenciación en la manera de calcular el monto que será distribuido, pero en la mayoría de las legislaciones contemplan que será el equiparable al monto que se le otorgaría a un partido político de nuevo registro y a partir de ahí van estableciendo ciertas variaciones para su distribución.

En este sentido, no es nuestra intención cuestionar la facultad reglamentaria de la que gozan las entidades federativas en atención a su autonomía constitucional para regular el régimen aplicable a las candidaturas independientes, sin embargo, consideramos que con el objeto de uniformar de alguna manera la regulación en el país, se deberían establecer ciertas bases constitucionales en materia de candidaturas independientes.

En este orden de ideas se considera oportuno que a nivel constitucional se determinaran bases que regulen las candidaturas independientes, y a partir de ahí las entidades federativas, en congruencia a su autonomía, puedan legislar al respecto, tal y como ocurre con los partidos políticos, ya que a nivel constitucional se establecen ciertas normas y principios contenidos en los artículos 41 y 116 que regulan su actuar, su conformación, el tipo de financiamiento, el porcentaje necesario para mantener su registro, etc., y a partir de dichas reglas o principios, las legislaturas legislan, pero siempre en estricto apego al mando constitucional.

Con la incorporación de bases constitucionales en la materia se podrá garantizar de una manera igualitaria el derecho fundamental de los ciudadanos de poder ser votados a través de la vía de candidaturas independientes y se evitaría que exista tanta diferenciación en cuanto a su regulación, lo que facilitaría la posibilidad de acceder al cargo a nivel nacional.

Mantener la legislación en el estado en el que se encuentra provoca que se obstaculice el poder acceder a cargos de elección popular a través de esta vía, incluso que en algunas entidades federativas como Jalisco sea más fácil a otras

como Baja California, en donde puede resultar más difícil obtener el registro como candidato independiente, si tomamos en consideración, por ejemplo, el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; es decir, resulta importante definir criterios sobre los cuales se podrá determinar cuál es el porcentaje idóneo de apoyo ciudadano que deben reunir los aspirantes a una candidatura independiente, tomando en cuenta por supuesto las particularidades de las entidades federativas. Asimismo, cuál será la base sobre la cual se determinará el porcentaje de financiamiento público y si se tendrá derecho a acceder al cargo vía representación proporcional.

En efecto, lo que se pretende con la existencia de bases constitucionales es que exista igualdad en cuanto al procedimiento y derechos o prerrogativas reconocidas para las candidaturas independientes, puesto que se trata de la protección y garantía efectiva de un derecho fundamental, el derecho a ser votado.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- CAMPOS GONZALO, Santiago, “Las candidaturas independientes en México”. *Revista Derecho del Estado*, núm. 33, julio-diciembre, 2014, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- CARBONELL, Miguel, “*Las candidaturas independientes, según la Suprema Corte*”, *Lex. Difusión y Análisis*, tercera época, año 11XI, núm. 141, marzo de 2007.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.
- Código Electoral del Estado de Colima.
- Código Electoral del Estado de México.
- Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Andrés Perfecto Ibañez y Andrea Greppi (Trads.), Madrid, Trotta, Madrid, 2006.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.
- Ley Electoral del Estado de Querétaro.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Número 483 del Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Instituto Electoral de Michoacán

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PÉNDULO DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Yurisha Andrade Morales

La elección que renovó la cámara de diputados en 2015 fue la primera en el ámbito federal que aplicó la reforma política con la que, tres años antes, se apostó por elevar a rango constitucional la figura de candidaturas independientes y cambiar con ello el rumbo de un añejo debate sobre la pertinencia de mantener la exclusividad de los partidos en la postulación de candidaturas o abrir también, para esas postulaciones, una vía complementaria que permitiera registrarse de forma independiente, sin intermediación de partido, para competir por cargos electivos.

Una perspectiva jurídica, que incluso contó con opinión favorable de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, había prevalecido durante las últimas décadas para perfilar un modelo de democracia con exclusividad en la postulación de candidaturas a través de partidos políticos para cualquiera que buscara ocupar cargos electivos, asumiendo que eso no limitaba derechos individuales ni reflejaba un sistema poco democrático o sin garantías para el ejercicio de los derechos a votar y ser votado.¹

Los horizontes, sin embargo, se ampliaron y los grupos parlamentarios, por decisión propia —aunque en un entorno de exigencia social marcado por episodios como el llamado al voto nulo en 2009—, zanjaron en México esa disputa de interpretación legal que veía incompatible el sistema de partidos con las candidaturas independientes y con ello sentaron las bases para incluir la figura de forma general a nivel constitucional.

El 9 de agosto de 2012, el *Diario Oficial de la Federación* publicó las adiciones al artículo 35 de la carta magna derivados de aquella reforma, con los cuales se reconoció expresamente el derecho de la ciudadanía a competir por cargos de elección popular usando, si así lo decide, la vía del registro independiente y no solo la postulación a través de partidos como ocurría antes en buena parte de las entidades de la República y cuando se trataba de los cargos federales en juego.

¹ Ver: Informe de fondo 113/06 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Jorge Castañeda Gutman, a propósito del caso 12.535, disponible en: <http://www.cidh.org/demandas/12.535%20Jorge%20Castaneda%20Gutman%20Mexico%2021%20marzo%202007%20ESP.pdf>

El debate sobre la pertinencia y legalidad de las candidaturas independientes en México, antes de la reforma 2012 que las puso en la Constitución, acababa una discusión pendular, con posturas encontradas tanto en la academia como en los criterios jurisdiccionales locales y del sistema interamericano de derechos humanos. No es parte de este trabajo analizar todas esas posturas y contradicciones a fondo, pero vale decir que tanto las reflexiones de especialistas como los criterios jurídicos que se registran de 2002 a 2012 para impulsar o cuestionar la inclusión de candidaturas independientes, en ocasiones oscilaban con mayor acento en la simpatía que idealizaba, en la que era cauta pero las promovía, en el escepticismo sobre su valía o de plano en la crítica más dura que no veía (ni ve) en ellas ningún mérito pero sí un riesgo de convertirse en atajo para que el poder económico incida en la competencia electoral de forma significativa, en figuras alejadas de los controles mínimos que tiene el sistema de partidos para fiscalizar financiamiento y alejada también de los candados democráticos que deben tener formalmente los institutos políticos en su vida interna para hacer posible aspirar a una postulación. Algunos académicos con la más probada experiencia en las instituciones electorales, como José Woldenberg, han visto en esta figura una suerte de pequeños partidos sin reconocerse como tales.

Así resumía Woldenberg ese planteamiento sobre el tema tiempo antes del decreto constitucional:

Los candidatos independientes son partidos políticos que no se atreven a decir su nombre. El afán por construir nominalmente opciones distintas a las de los partidos es eso: una operación que presume que con cambiarle el nombre a las cosas, tenemos realidades diferentes. Repito: los candidatos independientes formarán micro o macro organizaciones, coyunturales o estables, personalistas o no, pero por sus funciones acabarán siendo partidos.²

En esa misma ruta alejada de “los independientes” encontramos una decisión jurisdiccional de 2002, a partir de lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano: SUP-JDC/ 2001. El caso era relativo a la legislación electoral del Estado de Michoacán, la cual no contemplaba candidaturas independientes y optaba, como en general lo hacía el resto del país, por candidaturas con exclusividad e intermediación obligada solo a través de partidos políticos.

De ahí salió una tesis relevante que razonaba lo siguiente:

...no resulta inconstitucional ni violatoria del derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del Estado de

² GAMBOA MONTEJANO, Claudia, *Candidaturas Independientes: Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*. Cámara de Diputados, Abril de 2011, p. 55. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>

Michoacán a un ciudadano, con base en que el artículo 13, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán y 21 y 34, fracción IV, del código electoral de dicha entidad federativa establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, razón por la cual la misma no representa, per se, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.³

En contraste y a tono con el péndulo que se cargaba a ratos por la exclusividad de partidos para la postulación y a ratos por la apertura de un carril adicional independiente, el sistema interamericano de derechos humanos, al menos desde finales de los años noventa, manifestaba en sus informes anuales sobre el estado de la democracia en el continente, algo muy parecido a un reclamo sobre la ausencia de candidaturas independientes en México. Era clara la preocupación y simpatía de la CIDH en cuanto a la idea de consolidar una dimensión integral para el derecho a votar y ser votado, en la que no fuera únicamente a través de partidos el acceso a registro de candidaturas en las democracias de América Latina, aunque esa visión se ajustaría años después con el caso Castañeda.

En septiembre de 1998, la Comisión Interamericana expresó en su informe sobre la situación de nuestro país en materia de derecho de acceso a la vía electoral:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre éstos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo, la ley reglamentaria, es decir el COFIPE, señala en su artículo 175, inciso 1, que ‘...corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular’ [...] En estos términos, *toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser*

³ Sala Superior, Tesis S3EL 048/2002. Disponible en: <http://ius.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/922/922710.pdf>

*votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.*⁴

La Comisión ponía su atención en que no había requisito constitucional que impidiera competir y ser votado por la vía independiente, que la restricción estaba en una disposición de ley e invalidaba esa posibilidad y hacía que fuera “obligadamente bajo las siglas de algún partido” la participación en comicios como candidato. Era un reproche, más que una descripción.

Sin embargo, en materia de candidaturas independientes, el caso “Castañeda Gutman vs México”, que inició en 2005, terminó con un pronunciamiento el cual arribó a conclusiones distintas ya en el detalle, primero de la Comisión y luego de la Corte Interamericana de Derecho Humanos. Se replanteaba ahí esa posición expresada en los informes. Pese a que en la definición del asunto Castañeda algunos vieron solo la dimensión procesal o vinculada a si el amparo era o no la vía de control constitucional en materia electoral, en realidad la sentencia sí entró al fondo sobre la “exclusividad” de partidos para postular candidaturas y ahí, a diferencia de lo que había ocurrido con los informes sobre el estado de la democracia, sí se calificó como “idónea” para México y coherente con el derecho a ser votado que mandata la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 23,⁵ la candidatura de partidos como único camino ciudadano para ser registrado y aparecer en las boletas el día de las votaciones.

La Corte dio el visto bueno al sistema de postulación mexicano acotado a la intermediación de partidos, pese a los informes en los que su Comisión, años antes, había sugerido con insistencia la pertinencia de abrirse a candidaturas independientes.

En la justicia de alcance nacional, tuvimos en ese tiempo un precedente favorable a los independientes —poco después de iniciado el caso Castañeda— que es la acción de inconstitucionalidad en 28/2006 en donde la SCJN, sin mandar la adopción generalizada de este tipo de candidaturas, validó incluir-

⁴ CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998, Original: Español, Capítulo VI, párr. 446. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-6.htm>

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969): A la letra el artículo citado establece: “Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”).

las en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán expedida el diecisiete de mayo de 2006.

Es decir, mientras el referente Castañeda se tomaba como un espaldarazo a la exclusividad de partidos para registrar candidaturas, el caso Yucatán apuntaba en sentido contrario, como visto bueno del máximo Tribunal Constitucional de nuestro país a la vía independiente, y aunque la CIDH había señalado que si bien el sistema de exclusividad partidista era ante sus ojos el “idóneo” para México, en la misma sentencia había referido que eran igualmente válidos y democráticos los sistemas que permitieran a independientes sin partido competir en las urnas.

Al momento en que la SCJN se pronunció a propósito del caso Yucatán por la posibilidad de que legisladores de cada entidad decidieran en libertad incorporar o no a independientes en sus instrumentos legales, sin considerar que ello implicara alguna violación o disonancia respecto a la base constitucional o al sistema de partidos “idóneo”, los vientos comenzaron a perfilarse hacia el modelo de postulación mixto, a incorporar el esquema abierto de candidatura de partido que coexiste con las independientes siempre que se cubran ciertos requisitos.

Pese a que la Constitución hablaba del derecho a votar y ser votado sin una limitante expresa a la vía independiente, no estaba reglamentada esa opción a nivel nacional, y pese a que encontró espacio de forma excepcional algunas legislaciones locales que sí la adoptaron como opción válida como el caso de Yucatán, no era parte de la legislación federal, en donde, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que estaba vigente hasta la armonización jurídica del mandato que incluyó a las candidaturas independientes, limitaba en su artículo 218, numeral 1, el registro de cualquier candidatura al carril de postulación partidista: “*Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular*”.⁶ Esa redacción retomaba los mismos términos del Código vigente hasta 2008, era una calca de lo establecido en el otrora artículo 175, inciso 1. En otras palabras, se había refrendado la exclusividad de registro a candidaturas para partidos con la reforma electoral de 2007-2008 y ya con un pronunciamiento del sistema interamericano sobre la legitimidad de esa medida en la ley mexicana, no se veía cerca una modificación como la que finalmente se concretó en 2012.

En el pronunciamiento de fondo sobre el caso Castañeda, la Corte Interamericana de Derechos Humanos matizó así aquellos reproches de la Comisión y mostró su respaldo al modelo de democracia mexicana donde había exclusividad de partidos en la postulación de candidaturas, calificándolo de idóneo:

⁶ Ver: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008. Disponible en: http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b

“la Corte estima que en el presente caso la exclusividad de nominación por partidos políticos a cargos electivos de nivel federal es una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar de manera eficaz los procesos electorales”.⁷

Abundaba la CIDH en que era el de exclusividad de partidos un sistema tan válido como los que permitían en otros países del continente el registro independiente sin intermediación necesaria:

La Corte observa que en el derecho electoral comparado la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras; mediante el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, o bien el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes [...] Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención [...] Lo esencial es que cualquiera de los dos sistemas que sea elegido haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad.⁸

La sentencia afirmaba que la postulación de candidaturas a cargos electivos en México con “exclusividad” de partidos en la ley electoral vigente en aquel tiempo (artículo 175 del COFIPE) no vulneraba los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención Americana y otros argumentos utilizados por la Corte en su pronunciamiento de fondo llegaron a sugerir incluso que las candidaturas “externas” son como las independientes, que los partidos desde esa perspectiva, sí postulaban candidaturas de todo tipo, porque que no era obligatorio estar afiliado para tener oportunidades de registrarse en una contienda. Dijo la CIDH: “En el presente caso, ni la norma que se alega contraria a la Convención ni otras del COFIPE establecen como requisito legal el estar afiliado o ser miembro de un partido político para que se registre una candidatura y permite que los partidos políticos soliciten el registro de candidaturas de personas no afiliadas a ellos o candidaturas externas”.⁹ En otra parte de la sentencia se lee: “Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado”.¹⁰

En 2012, el decreto de agosto cambió las cosas en 180 grados y estabilizó el péndulo. El texto del artículo 35 constitucional marcó un contraste notable con el marco legal anterior, al reconocer como derecho ciudadano de: “ser

⁷ CIDH. “Castañeda Gutman vs México”, Caso 12.535. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=298

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

votado para todos los cargos de elección popular”, pero también —ahora sí— que: “solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

Se abrió de esta forma una alternativa de participación política que coexiste con el sistema de partidos, que está lejos de sustituirlo o modificar sus funciones democráticas, que representa un carril adicional que suma y que ha logrado despejar el escepticismo inicial sobre candidatos que analistas y académicos veían irremontables para lograr efectividad en su aplicación, los cuales centraron la atención, por ejemplo, en los umbrales elevados de firmas que requerirían aspirantes para obtener registro como independientes o la cuesta arriba que sería lograr triunfos en las urnas aún obteniendo esos registros para ser votados sin estructura de partido como base de apoyo o sin financiamiento suficiente.

Algunas voces señalaron que las candidaturas independientes significarían un ejercicio testimonial en las boletas, con pocas posibilidades de competir frente a partidos que tienen estructuras y recursos estables para hacer campaña, pero sobre esos argumentos la realidad ha demostrado que la novedosa figura se instala rápido, con pasos firmes, en la ecuación democrática (deas de luz y oscuridad) tipo de candidaturas independientes a cargos de elección popular y proporcionalmente el , pero la realista, que sí ha logrado cosechar triunfos notables y condiciones para competir igual en el ámbito municipal, estatal o federal; aunque también es cierto que la idea o simplificación romántica en torno a las bondades de este tipo de candidaturas también ha cobrado los mismos matices que pueden presentarse con candidaturas de partido ya en la práctica, las mismas zonas de luz y oscuridad que se presentan en cualquier tipo de candidatura partidista, lo que nos habla de que tampoco se trata de un mecanismo de participación política al que solo acuden personajes puros, ajenos o poco susceptibles a conductas abusivas o violatorias de la ley.

Las candidaturas independientes han requerido un periodo de arraigo en el que ensayo y error se manifiestan y vuelven imperativo modular las fronteras reglamentarias y criterios jurisdiccionales que, por un lado, han apuntado poco a poco a ratificar la viabilidad competitiva de la figura frente a candidaturas de partido, pero también han abierto zonas de incertidumbre con distorsiones en sentido contrario al dispensar requisitos e ignorar incumplimiento de requisitos.

Hay nuevas discusiones sobre los límites y candidatos legítimos para la inserción de estas candidaturas en una competencia democrática equitativa y aquí hemos considerado oportuno traer a cuenta dos casos: El tope de gastos contradictorio que limitaba al candidato Jorge Rodríguez Calderón (“El Bronco”) en Nuevo León y el pase automático que se otorgó a candidatos independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México pese a que no cumplían requisitos mínimos de apoyo ciudadano.

Esos casos no son los únicos relevantes, pero sí reflejan controles o límites democráticos virtuosos igual que omisiones o dispensas que pueden distorsionar las contiendas.

Casi dos años después del arribo de las candidaturas independientes a la Constitución, se emitió la ley secundaria que se gestó en el marco de una nueva reforma comicial en 2014, con la que se sustituyó al otrora Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aunque no como una regulación específica a independientes, sino como un marco legal general para la materia electoral que incluyó a esa figura igual que el desarrollo de los aspectos ordenados en la nueva base constitucional para convertir al Instituto Federal Electoral en un nuevo Instituto Nacional, dotado de competencias centralizadas relacionadas para los comicios locales.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula en su LIBRO SÉPTIMO lo concerniente a las Candidaturas Independientes (artículos 357 al 439), estableciendo que podrán participar en *las elecciones de Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores* por el principio de mayoría relativa.

Como parte de los requisitos que permiten a un aspirante convertirse en candidato, el eje toral es un umbral de firmas de apoyo que deben recolectarse y presentarse para solicitar el registro a través de esta figura.

A nivel federal, para buscar una candidatura independiente a la presidencia de la república se requiere al menos, firmas del 1 por ciento de la lista nominal de electores (la ciudadanía habilitada para ejercer el derecho al voto), mientras que para buscar ser diputado o senador, se necesita al menor el 2 por ciento de esa lista en la entidad o el distrito respectivo. En las entidades federativas, después de registrarse el primer triunfo de una candidatura independiente en Nuevo León (la de “El Bronco”), se manifestó una tendencia a subir el umbral de firmas (se propuso por ejemplo en Zacatecas que fuera de 5 por ciento), aunque en realidad hoy no es mayor a 3 por ciento del padrón electoral en el promedio nacional, cifra que fue la que logró acreditar la candidatura a gobernador en Nuevo León de Jaime Rodríguez Calderón (el “Bronco”) y esa ganó finalmente la gubernatura.¹¹

Para las 13 elecciones locales 2016 (un año después del debut independiente a nivel federal y de cosecharse la primera gubernatura por esa vía): Sinaloa pedía el 2% del padrón como apoyo mínimo, Veracruz 3%, Durango el 3%, Zacatecas el 2% (*intentó subirlo a 5% pero el TEPJF detuvo la pretensión por considerarla desproporcionada), Aguascalientes 2.5%, Puebla 3%, Tlaxcala 3%, Oaxaca 2%, Quintana Roo 2%, Hidalgo 3%, Tamaulipas 3%, Chihuahua 3% y la hoy CDMX, para su elección de asamblea constituyente 1%.¹²

¹¹ El artículo 204 de la “Ley Electoral para el Estado de Nuevo León” marco 3% como umbral de firmas.

¹² Ver: ZEPEDA, Aurora, “Candidatos independientes: 7 Estados piden 3% de firmas de padrón”, *Excélsior*, 10 de septiembre de 2015.

Elecciones federales
Para obtener registro como candidato independiente¹³

	Presidente	Senadores	Diputados
Firmas de apoyo	1% de la Lista Nominal (corte al 31 agosto del año previo a la elección), integrada por electores de al menos 17 entidades (que sumen 1% en cada una).	2% de la Lista Nominal (corte al 31 agosto del año previo a la elección), de la entidad federativa en cuestión, integrada por electores de al menos la mitad de los distritos (que sumen 1% en cada uno).	2% de la Lista Nominal (corte al 31 agosto del año previo a la elección), del distrito en cuestión, integrada por electores de al menos la mitad de las secciones electorales (que sumen 1% en cada una).

**I. TOPE DE GASTO Y FINANCIAMIENTO EN CAMPAÑA:
 EL CASO “BRONCO” EN NUEVO LEÓN**

Jaime Rodríguez Calderón (“El Bronco”) se registró en 2015 como candidato independiente para competir por la gubernatura de Nuevo León. Y ganó. Con él se dio el primer triunfo por la vía independiente a ese cargo de máxima responsabilidad en una entidad federativa después de la reforma al artículo 35 constitucional.

El del “Bronco” fue un triunfo histórico, pero el camino no estuvo exento de contratiempos que requirieron examen jurisdiccional y modulación de criterios, particularmente en lo que tiene que ver con el financiamiento público y la prevalencia o no de este frente los dineros privados.¹⁴ Para los independientes de Nuevo León los recursos públicos asignados habían sido mínimos frente a lo que se permitía gastar a candidaturas de partido (y en teoría también a las independientes) como tope de campaña, lo que derivó en un importante precedente en materia de financiamiento competitivo para las candidaturas sin partido y en materia de prevalencia de financiamiento privado para esta figura.

¹³ Los porcentajes de firmas se establecen en el artículo 371 de la LEGIPE. No procede en ningún caso, el registro de aspirantes a Candidatos Independientes por el principio de representación proporcional.

El CG podrá realizar ajustes a los plazos a los plazos establecidos a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se cían a lo establecido en la LEGIPE.

¹⁴ El principio de “prevalencia” se establece en la fracción II del artículo 41 constitucional, en donde se lee: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

El caso puede resumirse así: La autoridad electoral de Nuevo León había determinado el 14 de octubre de 2014 que el periodo de campaña para la elección de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos en la entidad, transcurriría entre el 6 de marzo y el 3 de junio de 2015. Poco después, el 30 de octubre, estableció que el tope de gastos para la campaña de Gobernador sería de \$49 millones 929 mil 949.27 pesos.

Meses más tarde, el 23 de marzo de 2015, se determinaron las cifras de financiamiento público para gastos de campaña que se otorgarían a las candidaturas independientes en el Estado. Al Bronco se le asignó entonces, por ese concepto, la cantidad de \$383 mil 329.46 pesos, una cifra que representaba apenas el 0.936 por ciento del tope de gasto permitido a las candidaturas postuladas por los partidos y en teoría, a las independientes también, pero en los hechos, la cifra de financiamiento para campaña de independientes se convertía simultáneamente en una suerte de tope de gasto especial, a la baja, porque el sistema electoral mexicano tiene una regla de “prevalencia”, el principio constitucional que mandata un financiamiento público siempre superior al privado para las competencias políticas, y como el financiamiento público de El Bronco era menor al tope de campaña, pues no podría obtener más del doble de esos recursos por la vía privada para compensar o equilibrar lo que candidaturas de partido podían destinar para competir por el mismo cargo que él buscaba.

Con esa lógica de prevalencia de financiamiento público sobre el privado, ni siquiera sumando otros \$383 mil 329.46 menos un peso (para ser menos lo privado que lo público) se habría alcanzado más del 1.87 por ciento del tope de gasto de campaña a gobernador, es decir, se presentaba una clara colisión entre el financiamiento público autorizado, lo que podía gastar cada candidato y el principio de que ese gasto fuera siempre mayor en su origen público que aportaciones privadas.

No había claridad sobre la prevalencia en un contexto donde los topes no podrían colmarse en caso de aplicarla a independientes. El tope de gasto era inalcanzable materialmente para el Bronco, si es que se asumía la prevalencia de financiamiento público sobre privado en independientes con esa base de recursos disponibles.

Para poder ejercer el tope como podían hacerlo sus competidores, debía incrementarse financiamiento público a independientes en al menos el momento de ese tope autorizado (supuesto que la ley local no establecía) o en su caso, declararse inaplicable, para el caso particular, el principio de prevalencia, que fue lo que finalmente ocurrió.

Ese principio busca evitar que los dineros privados incidan de forma definitiva en la equidad de las contiendas políticas, pero en este caso, Rodríguez Calderón estaba impedido para obtener recursos adicionales y al mismo tiempo, los recursos públicos que se le asignaron eran insignificantes frente al tope de gasto con el que competiría ante sus adversarios de boleta postulados por partidos, por lo que “El Bronco” combatió el asunto legalmente. Primero intentó

regresar el dinero insuficiente a la autoridad como protesta, buscando (eso dijo) que se reintegrara a la hacienda pública la suma completa del financiamiento que le había sido asignado por considerarlo irrisorio e insuficiente para que él tuviera oportunidad de competir en igualdad. Su pretensión fue rechazada, no le aceptaron la devolución en el órgano electoral y entonces se fue a los tribunales.

El Bronco estaba en campaña. Declaraba que rechazaba recibir el financiamiento público al que tenía derecho. Tenía razón, era notablemente insuficiente, bajísimo frente al tope de campaña que sí podrían ejercer las candidaturas de partido. Afirmaba entonces que sus actividades las sustentaría en el apoyo de “los ciudadanos” de Nuevo León, transparentando los recursos que obtuviera, pero esa era una postura política que requería asidero legal.

Su desacuerdo con la respuesta del OPLE (no aceptar la devolución del dinero ni reintegrarlo a las finanzas públicas), lo llevó a un juicio de inconformidad ante el Tribunal Electoral de Nuevo León (JI-057/2015), instancia que desestimó los motivos de inconformidad lanzados por el Bronco, que no eran jurídicamente atinados en términos técnicos, porque su queja venía pidiendo revisar, en el fondo, el tema de lo válido o inválido que era devolver los recursos y no la imposibilidad de colmar al menos el tope.

Rodríguez combatió nuevamente la decisión del Tribunal y promovió ahora un juicio de revisión constitucional electoral (SUP-JRC-550/2015), el cual fue reencauzado a Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano con el expediente SUP-JDC-968/2015.

Ahí se desarrollaron con más detalle jurídico los argumentos que defendía para sostener que, en su opinión, sí era válido devolver el financiamiento público que le había sido asignado. La estrategia no iba a ningún lado porque seguía sin encausar la Litis en clarificar la aplicación de la regla de prevalencia, es decir, su reclamo no ponía a examen con nitidez ese elemento que era el fundamental para el caso concreto: aplicar o no la prevalencia del financiamiento público, permitir o no que pudiera obtenerse la cantidad faltante para completar lo dispuesto como tope de gasto de campaña y así equilibrar el terreno de juego político, procurar equidad en cuanto a los recursos a utilizarse en la competencia.

Aducía el candidato Rodríguez Calderón que el derecho al financiamiento para la campaña no conlleva la obligación de aceptarlo, que el importe otorgado era más “simbólico” que práctico y que con ese recurso su plan de campaña era simplemente imposible de realizarse, que rechazar el financiamiento público no impedía que las autoridades electorales ejercieran de todas formas sus facultades de fiscalización respecto de los ingresos y egresos en campaña. Todo eso dijo pero no focalizó su recurso legal en si debía inaplicarse o no la regla de prevalencia cuando se tratara de independientes.

La sentencia del caso confirmó en consecuencia lo resuelto por el Tribunal Electoral de Nuevo León en el juicio JI-057/2015, es decir, que no se podía

regresar el dinero. Sin embargo, corría de forma simultánea otro medio de impugnación en la entidad por la misma desventaja que se generaba con el tope lejano a los recursos otorgados para campaña. Lo promovía Lorenia Beatriz Canavati Von Borstel, candidata independiente a la alcaldía de San Pedro Garza García, Nuevo León, quien impugnó también la colisión de reglas (financiamiento vs prevalencia) pero ella sí logró centrar la litis y arrancarle al Tribunal un pronunciamiento sobre el principio de prevalencia. Canavati promovió un JDC (SM-JDC-381/2015) ante la Sala Regional del TEPJF de Monterrey. La sentencia incluyó, el 6 de mayo de 2015, una reflexión clave en su estructura argumentativa que era más que de fondo: No existía disposición alguna —decía la Sala— para que se impusiera la “*regla de la preponderancia del financiamiento público sobre el privado al régimen de candidaturas independientes en Nuevo León*”. En la sentencia se abunda así al respecto:

...se observa que como el acuerdo combatido no fijó expresamente los límites de financiamiento privado de los postulantes independientes, ni dispuso abiertamente que a ellos les resulta aplicable la regla de preponderancia del financiamiento público, el citado proveído no impone la restricción alegada por la actora, máxime que el precepto legal de cuyo contenido se duele no resulta aplicable al régimen de candidaturas independientes.¹⁵

La sentencia señaló que la prevalencia (“preponderancia” le llamó) era una base diseñada para el régimen de partidos y no para candidaturas independientes, lo que abrió finalmente la puerta para que se pudiera completar con recursos privados el enorme abismo que había entre los recursos públicos asignados a independientes de cara a las campañas, y el tope permitido para competir.

II. PREVALENCIA CON EXCEPCIÓN: EL EFECTO BRONCO PARA TODO EL PAÍS

El 20 de mayo de 2015 el Consejo General del INE aprobó un acuerdo¹⁶ con el que se emitieron los lineamientos para homologar en las entidades federativas con elección, reglas de financiamiento privado que permitieran ordenar el flujo de aportaciones y fiscalizarlas con efectividad, aunque no se pronunció sobre la inaplicabilidad de la prevalencia cuando el dinero público a independientes fuera mucho menor a los topes de campaña en leyes locales (a nivel federal los independientes no habían tenido ese problema).

¹⁵ S SM-JDC-381/2015. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/sm-jdc-3812015>

¹⁶ LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LAS REGLAS PARA LAS APORTACIONES DE CARÁCTER PRIVADO REALIZADAS A LOS ASPIRANTES Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2014-2015 (INE/CG305/2015).

En ese acuerdo del INE se ordenó a los órganos electorales locales emitir sus propias reglas para regular el financiamiento privado de independientes, señalando que en caso de no hacerlo, aplicarían las generales de esos lineamientos hechos por la autoridad nacional.

Como respuesta y con el referente la sentencia de la Sala Regional Monterrey que hablaba de no prevalencia cuando se tratara de independientes, el OPLE de Nuevo León aprobó su propio acuerdo de financiamiento privado en el 27 de mayo de 2015,¹⁷ con lineamientos sobre los “límites a las aportaciones de carácter privado realizadas a las candidatas y candidatos independientes durante el proceso electoral 2014-2015”. En ese acuerdo validó que la suma del financiamiento público, en caso de ser menor al tope de campaña, podía completarse con aportaciones privadas siempre y cuando sumando dineros público y privado no se rebasara el tope de la elección correspondiente.

Ese acuerdo del OPLE Nuevo León motivó que el PAN y MORENA impugnaran directamente (*PER SALTUM*) ante la Sala Superior del TEPJF el 3 de junio de 2015 (se saltaron al tribunal local y a la sala regional para ir directo a la Sala Superior).

Los argumentos que esos partidos esgrimieron para combatir el criterio, eran precisamente que a independientes debía aplicarles la prevalencia y no permitirse completar con recursos privados el tope.

El 29 de mayo de 2015, en su recurso, el PAN sostuvo al respecto:

El acuerdo reclamado (CEE/CG/121/2015) viola el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Es importante recordar que, en su momento, la Suprema Corte emitió la jurisprudencia 12/2010, cuyo rubro es “FINANCIAMIENTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE PREMINENCIA DE ESTE TIPO DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRIVADO, ES APLICABLE TANTO EN EL ÁMBITO FEDERAL COMO EN EL ESTATAL”.

Por su parte, el 31 de mayo de 2015, MORENA aludió en su respectivo recurso a los siguientes agravios:

El acuerdo reclamado [CEE/CG/121/2015] viola el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Este principio debe aplicar pues el mismo miedo de que influyeran intereses ilegítimos en las campañas electorales de partidos políticos se encuentra presente en las de candidatas y candidatos independientes. Al respecto, es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya amplió en una ocasión los alcances del citado principio a un supuesto en el que no estaban previstos expresamente: los partidos políticos locales.

Como puede apreciarse el tema no era nada sencillo, si consideramos que efectivamente, el principio constitucional de prevalencia para el financiamiento

¹⁷ CEE/CG/121/2015.

público sobre el privado surgió con en el marco de la reforma constitucional de 1996 y busca que los dineros privados se alejen de las contiendas comiciales para configurar un entono de equidad entre los partidos políticos y candiatos libre de influencias o intereses particulares.¹⁸ ¿No es igualmente necesario alejar los dineros privados de las candidaturas independientes? ¿No aplicarían los mismos argumentos que se usaron para partidos en la exposición de motivos de la reforma 96 para sustentar el principio de prevalencia en partidos ahora en independientes?

Sin duda es necesario alejar dinero privado no fiscalizable de las campañas, tanto como evitar que su papel sea fiel de la balanza en las elecciones, pero es un hecho que la ecuación legal que insertó a independientes en el tablero de la competencia no permite hacerlo tal y como ocurre con los partidos, de entrada, porque si el dinero público para una campaña independiente fuera siempre por el monto de los topes establecidos o al menos por la mitad de estos, no habría presupuesto estable suficiente ni fórmula que alcanzara para garantizar solvencia de recursos, porque bastaría con que logran su registro 10 o 15 independientes para que las sumas de financiamiento público tuvieran que incrementarse y multiplicarse una y otra vez.

La postura de la Sala Superior le dio la razón al OPLE, aunque lo hizo apenas unos días antes de que terminara la elección de gobernador. A juicio de los magistrados era evidente desde un inicio que la prevalencia no podía aplicarse a independientes en los mismos términos que a los partidos, porque tendría como consecuencia una afectación a las condiciones de equidad de esas candidaturas frente a las postuladas por partidos.

El TEPJF, al resolver el caso, recordó que ese criterio ya lo había establecido incluso antes de la sentencia de Sala Regional.¹⁹ Los candidatos independientes, reflexionó la Sala Superior, no gozan de la infraestructura material y humana con que cuentan los partidos políticos y con la cual, auspician a los contendientes en su respectivo procedimiento electivo interno.

¹⁸ La Exposición de Motivos de la Reforma Constitucional de 1996 se refiere a ello en los siguientes términos. (...) En tal sentido, esta iniciativa propone incorporar en el artículo 41 constitucional, para desarrollar después en la ley reglamentaria, las bases mediante las cuales los partidos políticos puedan disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, tanto las de carácter permanente, como las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. **Para ello, se propone que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, a fin de disminuir el riesgo de que intereses ilegítimos puedan comprometer los verdaderos fines de los partidos, enturbiar el origen de sus recursos y hacer menos equitativa la contienda política.**

¹⁹ Ver el SUP-JRC-56/2013, el SUP-REC-193/2015 y las TESIS XXI/2015 “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS” y LIII/2015 “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN”.

En nuestro sistema, los candidatos independientes carecen de un financiamiento público previo (que si tienen los Partidos) que les permita solventar los gastos necesarios para la realización de actividades tendentes a obtener el respaldo de la ciudadanía para su postulación, a diferencia de los partidos políticos que reciben un financiamiento público de forma permanente mientras mantengan su registro.

Cuando la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, en lo que hace a independientes, la *Litis* se centró en la limitante de ley para financiamiento superior al 60% de los gastos totales de campaña. Así, no había una base jurisdiccional sobre la aplicación del principio constitucional de prevalencia.

En esa sentencia que puso fin al caso Bronco, la Sala Superior sostuvo sobre los argumentos del PAN y MORENA:²⁰

Lo infundado de los planteamientos que expone el instituto político actor, consiste en que parten de la premisa inexacta de que los aspirantes a candidatos independientes se encuentran sujetos a la obligación de respetar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado en las actividades que realizan para obtener el respaldo de la ciudadanía con la finalidad de obtener una candidatura.

Lo inexacto de la premisa de referencia, consiste en que la regla de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el de origen privado no es aplicable a los aspirantes a candidatos independientes, toda vez que se trata de una previsión de base constitucional tendente a regir sobre los partidos políticos en todas sus actividades, lo que incluye su participación en los procesos electorales de las entidades federativas.

En este sentido, si la regla de preeminencia de los recursos públicos sobre los de origen privado rigen para los partidos políticos nacionales, y estos últimos, tienen el derecho constitucional de participar en las elecciones locales atendiendo a las bases establecidas en la propia constitución, es de concluirse que en las actividades realizadas por los partidos políticos, nacionales o locales, para la obtención del voto ciudadano dentro de los procesos electorales locales, también resulta aplicable esa previsión, puesto que estimarse de otra manera, implicaría colocar en una situación de desventaja a los partidos políticos nacionales con relación a los locales, toda vez que a ellos no les vincularía esa disposición, lo cual sería contrario al principio de equidad previsto en la propia constitución.

Para la Sala Superior, el problema no está en el monto de los recursos de privados, sino en la legalidad de su origen, por lo que concluyó que

de conformidad con una interpretación armónica de la CPEUM, restrictiva del límite establecido en el artículo 41, base II, párrafo primero, y pro persona del artículo 35, fracción II en relación con las candidaturas independientes, el principio consti-

²⁰ Considerando IV, sobre el estudio de fondo, apartado I, fojas 21 y 24-25.

tucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos.²¹

En el cuadro se muestran los límites a las aportaciones privadas que podían recibir los candidatos independientes en Nuevo León después de lo resuelto por ese acuerdo CEE/CG/121/2015 del OPLE que confirmó la Sala Superior (*el cuadro muestra un ejemplo de cada tipo de elección):

Nombre del candidato independiente	Cargo	Financiamiento público A	Tope de gasto de campaña B	Límite de aportaciones privadas B-A
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	Gobernador	\$383,329.46	\$49'929,949.27	\$49'546,619.81
Luis Aurelio Guevara Garza	Diputación al distrito 20	\$62,062.09	\$2'548,786.22	\$2'486,724.13
Lorenia Beatriz Canavati Von Borstel	Municipio de San Pedro Garza García	\$21,048.74	\$992,925.37	\$971,876.63

Con esa sentencia se ha construido un instrumento que le permite a independientes competir con el mismo tope de gasto que tienen las candidaturas de partido de manera efectiva, completando con aportaciones privadas el monto, aunque con candados para estar sujetos a una fiscalización robusta y esquemas de rendición de cuentas.

Tal y como ocurría antes de la reforma constitucional al artículo 35, el péndulo que se instalaba en una visión favorable a la figura y luego en la favorable a exclusividad de postulación para partidos, ahora los criterios jurisdiccionales también tienen claroscuros y así como en el caso Bronco lograron equilibrar la balanza del dilema, hubo otras decisiones que flexibilizaron demasiado los requisitos para llegar a las boleta, como es el caso de un buen número de independientes que compitieron para ser diputados constituyentes en la Ciudad de México.

III. PASE AUTOMÁTICO A FIRMAS DE PERSONAS FALLECIDAS PARA INDEPENDIENTES DE LA CDMX

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma que mandató concretar una primera constitución local para la capital del país. El Distrito Federal daría con ello paso a la nueva Ciudad de México.

²¹ *Idem*, p. 40.

Se atendía así un añejo reclamo para dotar a las y los habitantes de la capital de su propia constitución, con un diseño legal más favorable al ejercicio de su autonomía en el ámbito institucional y ciudadano, similar a la que existe en los demás Estados de la República. Todavía a principios de los años 90 ni siquiera se votaba por el Jefe de Gobierno, diputados locales o jefes delegacionales. La ciudad era administrada por un Departamento del Distrito Federal a cargo de regentes designados y removidos libremente por el presidente de la República en turno y no electos directamente en las urnas. La vida política y los espacios de participación ciudadana tenían limitantes evidentes frente a las 31 entidades federativas.

Aunque tampoco es el tema central de este ensayo, habría que apuntar que un punto de inflexión que inició la ruta hacia la constitución capitalina sucedió hace casi dos décadas, cuando la reforma de 1993 permitió que los otrora asambleístas “representantes” dejaran de tener únicamente facultades para emitir reglamentos y bandos; y se convirtieron en diputados facultados para diseñar y aprobar leyes. La Asamblea de Representantes cambió a Asamblea Legislativa y finalmente, en 1997, tuvimos la primera elección de esos diputados locales y del primer Jefe de Gobierno que fue centralmente organizada por el entonces IFE. “El DF” transitó de los regentes a los gobernantes votados por mecanismos de democracia directa y poco a poco fue perfilando una identidad con reglas propias, que ya no dependían en varios rubros de políticas y decisiones centralizadas.

Hubo (y sigue habiendo) ángulos polémicos en la reforma constitucional, aunque es una realidad que hace 20 años la Ciudad no elegía a través del voto directo a sus gobernantes y hoy sí; que las delegaciones no tenían cabildos como los municipios y ahora con la reforma tendrá alcaldías integradas también por concejales; que ya no será un Estatuto de Gobierno la base que rijan a quienes habitamos en esta que es una de las urbes más pobladas del mundo, sino una Constitución propia.²²

El decreto mandataba que la Asamblea Constituyente debía quedar integrada por 100 diputados: 40 designados, de los cuales seis serían definidos por el Presidente de la República; seis por el Jefe de Gobierno; 14 por la Cámara de Diputados y 14 por el Senado; más, 60 electos por listas de representación proporcional a la votación de partidos o en su caso, candidaturas independientes que logran registrarse y lograr el cociente mínimo equivalente a una curul.

²² Ver: BAÑOS MARTÍNEZ, Marco, “Representación proporcional y Constituyente CDMX”. *El Economista*, 28 de febrero de 2016. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2016/02/28/representacion-proporcional-constituyente-cdmx> y Baños Martínez, Marco. “Primera constitución para la Ciudad de México”. *El Economista*, 31 de enero de 2016. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2016/01/31/primera-constitucion-ciudad-mexico>

Por mandato expreso de la reforma, el INE fue la autoridad responsable de organizar la elección para integrar a esos 60 constituyentes que definirían las urnas, y en el decreto se estableció también que el método para elegirlos sería el de una sola circunscripción plurinominal, es decir, representación proporcional pura, en donde cada partido competiría con una lista de 60 candidaturas, de las cuáles, llegarían a la Asamblea los nombres, en orden de prelación, correspondientes al porcentaje de votos obtenidos por la planilla.

Esa lógica de listas no era compatible con candidaturas independientes, pero éstas sí podrían participar de todas formas, aunque ahí no había “una planilla independiente”, sino el voto individual para cada candidatura escrito en cada boleta. Cada candidatura independiente representaba una oferta distinta y no como con los partidos que competían con una plataforma común.

En otras palabras, si la boleta se tachaba por un partido (su lista de 60 candidaturas) ya no podría tacharse simultáneamente por un nombre de independiente y viceversa. Si se elegía un nombre de independiente ya no podría votarse por otro independiente adicional. Al final de la jornada, para obtener un lugar en el constituyente los independientes debían sumar sufragios equivalentes al cociente de una diputación (el total de votos divididos entre 60), o en su caso tener un resto mayor que le abriera esa posibilidad en un reparto definitivo de espacios.

Para el caso de candidaturas independientes el decreto estableció las siguientes reglas generales:

a) El registro de la fórmula de candidatos requería la manifestación de voluntad del aspirante y contar con la firma de respaldo ciudadano de cuando menos el 1% de la lista nominal de electores del Distrito Federal.

b) De las fórmulas de candidatos que cumplieran ese requisito, el INE integraría una lista con los nombres de los candidatos.

c) En la boleta aparecería un recuadro en blanco, a efecto de que el elector, en caso que decidiera votar por una fórmula independiente, pudiera identificar el nombre o número de su candidato y asentar en la boleta el nombre y apellido del mismo.

d) Terminada la votación y comenzado los cómputos, el INE sería el encargado de establecer aquellas fórmulas de independientes que hubieren obtenido una votación igual o mayor al cociente natural de la fórmula de asignación de las diputaciones constituyentes.

El 4 de febrero de 2016 el INE, que fue dotado de amplias facultades reglamentarias para desahogar la elección constituyente, emitió una convocatoria más específica, donde detallaba los documentos mínimos que debían presentar quienes manifestaran su intención de competir por esa vía independiente, de manera que pudieran obtener una constancia para convertirse formalmente en aspirantes y así avanzar a la etapa de recolección de firmas de apoyo ciudadano (al menos el 1 por ciento de los votantes potenciales en el DF era el apoyo en firmas a conseguir).

En la convocatoria la autoridad estableció que las y los ciudadanos que decidieran postularse de manera independiente tendrían, para manifestar esa intención, un periodo que iba del 6 de febrero al 1 de marzo de ese año (25 días). En dicho plazo manifestaron intención de buscar una candidatura independiente, en conjunto, 75 ciudadanas y ciudadanos (60 eran hombres y 15 mujeres). De ese total solo 50 personas (37 hombres y 13 mujeres) cumplieron con la documentación básica para convertirse formalmente en aspirantes y estar en posibilidad de salir a recolectar firmas de apoyo, el resto no cumplió con alguno de los requisitos establecidos en la base tercera de la convocatoria.²³

Esos 50 que lograron cumplir con la documentación mínima de la convocatoria y en consecuencia pasar a la etapa de recolección de firmas, tuvieron 12 bajas de quienes ya no regresaron a presentar el apoyo para obtener registro, lo que implicó un desistimiento de facto. En el decreto se estableció que las firmas debían ser equivalentes al menos a 1% de la lista nominal del DF, lo que representaba un total de 73 mil 792.

Así, la primera etapa (manifestar el interés, convertirse en aspirantes para luego iniciar el acopio de firmas de apoyo que les dieran la candidatura) dejó fuera a 25 de los originales 75 potenciales independientes, con los 12 que se desistieron (ya no entregaron sus firmas) quedaron 38 con posibilidades aún y ese número de personas fue el que se presentó con el apoyo en firmas recolectado ante el INE.

²³ CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE SESENTA DIPUTADAS Y DIPUTADOS PARA INTEGRAR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

BASES

Tercera. Las y los ciudadanos que pretendan postularse como candidata o candidato independiente a diputado (a) Constituyente deberán hacerlo del conocimiento de este Instituto, a partir del 6 de febrero al 1 de marzo de 2016, conforme a lo siguiente:

a) La manifestación de intención deberá dirigirse al Presidente del Consejo General y presentarse por escrito, en original, con firma autógrafa de la o el ciudadano (a) interesado (a), en las oficinas de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP), sita en Avenida Acoxa 436, séptimo piso, Col. Ex hacienda Coapa, Delegación Tlalpan, C.P. 14300, en el formato 01. Anexo a la Convocatoria.

b) La manifestación de intención a que se refiere esta base, deberá acompañarse de la documentación siguiente:

Copia certificada del Acta Constitutiva de la Asociación Civil integrada, al menos, por la o el aspirante, su representante legal y la o el encargado (a) de la administración de los recursos de la candidatura independiente. El acta deberá contener sus Estatutos, los cuales deberán apegarse al modelo único aprobado por el Consejo General. Anexo a la Convocatoria.

Copia simple de cualquier documento emitido por el Servicio de Administración Tributaria, en el que conste el Registro Federal de Contribuyentes de la Asociación Civil;

Copia simple del contrato de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la Asociación Civil, en la que se recibirá el financiamiento privado y, en su caso, público correspondiente;

Copia simple legible del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía vigente de la o el ciudadano (a) interesado (a), del representante legal y del encargado de la administración de los recursos.

Personas que manifestaron su intención de postularse por la vía independiente

No.	Ciudadano	Género	Procede	No procede
1	Jorge Humberto Carreto Siller	H		X
2	Jonathan Jiménez Mendoza	H	X	
3	Xavier González Ziri6n	H	X	
4	Tomás Cantú López	H		X
5	César Kuno Becker Cuéllar	H	X	
6	Oliverio Orozco Tovar	H	X	
7	Marco Antonio Ignacio Rasc6n C6rdova	H	X	
8	Manuel Alejandro Robles G6mez	H		X
9	Fernando Hiram Zurita Jim6nez	H	X	
10	Nazario Norberto S6nchez	H	X	
11	Ricardo Andr6s Pascoe Pierce	H	X	
12	Gustavo Deffis Court	H		X
13	Emelia Hern6ndez Rojas	M	X	
14	Lorena Osornio Elizondo	M	X	
15	M6nica Tapia 6lvarez	M	X	
16	Ismael Figueroa Flores	H	X	
17	Esperanza Villalobos P6rez	M	X	
18	Alfredo Lecona Mart6nez	H	X	
19	Alejandro de Santiago Palomares S6enz	H	X	
20	Francisco Agust6n Mart6nez Rubio	H	X	
21	Ana Zeltzin Zitlalli Morales Flores	M	X	
22	Luis Minjares Mendoza	H		X
23	Humaya Valeria Hern6ndez Grijalva	M	X	
24	Luis Genaro V6squez Rodr6guez	H	X	
25	Jorge Eduardo Pascual L6pez	H	X	
26	Luis Armando Gonz6lez Plascencia	H	X	
27	David Mu6oz Dom6nguez	H	X	
28	Julio C6zares R6os	H	X	
29	Eliseo Rosales 6valos	H	X	
30	Elsa de Guadalupe Rodr6guez Conde	M	X	

No.	Ciudadano	Género	Procede	No procede
31	Gabriela Alarcón Esteva	M	X	
32	José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña	H		X
33	Rodrigo Hernández Aguilar	H	X	
34	Óscar Octavio Culbeaux Santos	H		X
35	juan martín sandoval de escurdia	H	X	
36	Blanca Iveth Mayorga Basurto	M	X	
37	Sabino Galindo Palma	H	X	
38	María Irene Guadalupe Soto Velásquez	M		X
39	Pablo Eduardo Ortiz Padilla	H		X
40	Rodrigo Alejandro Castillo Brigada	H	X	
41	Elías Manuel Castro Acosta	H		X
42	Ricardo Benito Antonio León	H		X
43	Mariano Modesto Amaya Luna	H	X	
44	Alexis Emiliano Orta Salgado	H	X	
45	Rogelio Israel Gutiérrez Valdovinos	H		X
46	Enrique Pérez Correa	H	X	
47	Álvaro Luna Pacheco	H	X	
48	Valentín de la Rosa Sánchez	H		X
49	Pedro Márquez Celaya	H	X	
50	Judith Barrios Bautista	M	X	
51	Iván Alvarado Contreras	H	X	
52	Gustavo Alejandro Uruchurtu Chavarín	H	X	
53	Jorge Adrián Montes Pérez	H		X
54	Alberto Aarón Peña Padilla	H		X
55	Sergio Abraham Méndez Moissen	H	X	
56	Carlos Maillard Estañol	H	X	
57	Rosa Marta Abascal Olascoaga	M	X	
58	Fernando Ernesto Sánchez Argomedo	H	X	
59	Gerardo Cleto López Becerra	H	X	
60	Juan Rivero Legarreta	H	X	
61	Sergio Gabriel García Colorado	H	X	

No.	Ciudadano	Género	Procede	No procede
62	Salvador Raúl Villalobos Gómez	H	X	
63	Víctor Hugo Gutiérrez Yáñez	H		X
64	Martha Patricia Patiño Fierro	M	X	
65	Natalia Eugenia Callejas Guerrero	M	X	
66	Eliseo Colín González	H		X
67	Juan Mejía Arrieta	H	X	
68	Hans Salazar Castañeda	H		X
69	Raúl Correa Martiñón	H		X
70	Gustavo Villagrán López	H		X
71	Fernando Sánchez Ramírez	H		X
72	Alma Delia Flores Alcántara	M		X
73	Israel Carranza Ávila	H		X
74	Omar Karim de la Vega Paredes	H		X
75	Fernando Martínez Pérez	H		X
Total			50	25

La convocatoria establecía el periodo para recabar las firmas de apoyo entre el 1 de marzo y el 5 de abril de 2016 (36 días). De esos 38 aspirantes (26 hombres y 12 mujeres) que continuaban activos buscando su registro fueron las firmas que verificó la autoridad y depuró, identificando muchas duplicadas, otras correspondientes a electores fallecidos, otras de personas con derechos políticos suspendidos, otras repetidas con las de otros varios aspirantes (la convocatoria solo permitía que una misma persona apoyará máximo a 5 independientes) y otras más que no aparecían en la lista nominal o el padrón, por lo que el INE concluyó en un primer momento que únicamente 8 de los 38 aspirantes alcanzaban de manera efectiva el apoyo ciudadano necesario para obtener el registro, otorgándoselos el 17 de abril, mientras que al resto no se le concedió registro porque a juicio de la autoridad no cumplieron con los requisitos establecidos en la base tercera, fracción V de la convocatoria, particularmente las firmas de apoyo completas.²⁴

²⁴ CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DE SESENTA DIPUTADAS Y DIPUTADOS PARA INTEGRAR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

BASES. TERCERA

FRACCIÓN V.

Las solicitudes de registro, deberán acompañarse, de los documentos siguientes:

a) Formato en el que manifiesten su voluntad de ser candidato

La decisión fue impugnada ante el TEPJF,²⁵ con el argumento de que la autoridad no había tomado en cuenta firmas válidas, que solo había tenido doce días para la revisión de las firmas (del 6 al 17 de abril) y que en ese lapso breve no se había otorgado garantía de audiencia para demostrar que sí se alcanzaban los apoyos.

Diez días más tarde el TEPJF resolvió que no se había dado el derecho de audiencia que permitiera a los aspirantes realizar compulsas o aclaraciones entre las firmas que ellas y ellos consideraban indebidamente depuradas frente a los datos oficiales del Instituto.

La Sala ordenó entonces una nueva revisión que garantizara esa audiencia o compulsas y ahí se detectaron varios errores, particularmente porque muchos de los registros que no aparecían en la lista nominal, habían sido capturados de forma equivocada desde las propias cédulas.

El plazo era efectivamente breve para realizar la verificación y no dio margen a los aspirantes de realizar aclaraciones sobre los porcentajes de apoyo

b) independiente conforme al formato 03 anexo, por cada integrante de la fórmula;

c) Copia legible del acta de nacimiento de cada integrante de la fórmula;

d) Copia legible del anverso y reverso de la credencial para votar de cada integrante de la fórmula;

e) Documento que contenga las principales propuestas programáticas que la fórmula de candidatos (as) independientes sostendrá en la campaña electoral;

f) Los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente;

g) Los informes de ingresos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;

h) La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector, CIC u OCR de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno (a) de las y los ciudadanos (as) que le manifiestan su apoyo en el porcentaje señalado por el Decreto;

i) Copia simple legible del anverso y reverso de la credencial para votar vigente de todos (as) y cada uno (a) de las y los ciudadanos (as) que suscriben la cédula de respaldo;

j) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de cada integrante de la fórmula, de: No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano;

No estar afiliado a algún partido político, ni haber participado como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular postulado por algún partido político o coalición, en las elecciones federales o locales inmediatas anteriores a la elección de la Asamblea Constituyente;

No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como Candidato Independiente (Formato 04, anexo a la Convocatoria); *k)* Escrito en el que manifiesten su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento por el Instituto (Formato 05, anexo a la convocatoria);

l) Constancia de residencia, en su caso, misma que deberá ajustarse a lo previsto en los Lineamientos que el Consejo General emite para regular esta elección, y

m) Copia simple legible del anverso y reverso de la credencial para votar del representante legal y de la persona designada para el manejo de los recursos financieros y la rendición de los informes correspondientes.

²⁵ SUP-JDC-1550/2016; SUP-JDC-1553/2016; SUP-JDC-1556/2016; SUP-JDC-1558/2016; SUP-JDC-1563/2016 y SUP-JDC-1569/2016.

ciudadano que a su juicio sí habían logrado. La autoridad no les había dado por válidas muchas firmas que presentaron y por ende no alcanzaban el porcentaje mínimo requerido para obtener el registro como candidatas o candidatos.

La Sala Superior determinó que efectivamente, el INE no verificó clara y objetivamente todas las cédulas de apoyo a las postulaciones independientes en cuanto a las siguientes inconsistencias que presentaban: “i) sin firma”; “ii) sin clave de elector”; “iii) cédula en copia” y; “iv) cédula sin leyenda de apoyo”. La sentencia consideró necesario que el INE hiciera del conocimiento de cada aspirante la causa individualizada por las que estimó que los respaldos rechazados no podían contabilizarse como válidos y tomarse en cuenta, dando un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación para que los aspirantes realizaran las aclaraciones correspondientes y en su caso se subsanaran errores de captura la primera verificación.

Se subsanaron esos errores y el INE otorgó registro a tres fórmulas más de candidatos el 3 de mayo de 2016.

El propio Tribunal había considerado excesivo pedir copia de la credencial de elector del firmante, que era lo que permitía verificar de manera indubitable su registro en el padrón. La razón de no exigir copiar de la credencial era comprensible, debido a que por un lado se protegía el tráfico de fotocopias, y por el otro, se potenciaba el derecho de la ciudadanía a firmar una cédula de apoyo sin tener que en ese momento llevar una copia o fotocopidora para dejar la credencial como soporte comprobatorio al independiente que le otorgara su confianza.

Esa decisión de eliminar las copias fue virtuosa desde ese ángulo, pero derivó en un problema práctico, tal como lo apuntó con mucha claridad el Doctor Benito Nacif,²⁶ porque entonces si una letra de la clave de elector estaba mal capturada en la cédula de registro, esa persona no aparecería en la lista nominal o en el padrón y se convertiría en firma depurada, porque no era precisa su clave de referencia y la ausencia de la copia impedía localizar fácilmente los nombres correctos o identificar el error de alguna letra de forma efectiva. Eso explica que en promedio 17 por ciento de las firmas que se presentaron en las cédulas de apoyo, al capturarse, se consideraron como correspondientes a nombres no encontrados en los listados nominales o en el padrón.²⁷

Con esa segunda revisión, el 3 de mayo se rectificaron aquellas firmas no contabilizadas y eso abrió paso a darle registro a tres candidaturas independientes más, las cuáles se habían quedado fuera en la primera revisión, pero ya

²⁶ NACIF, Benito. “Las buenas intenciones y sus consecuencias”. *El Universal*, 19 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/benito-nacif-bernandez/nacion/2016/05/19/las-buenas-intenciones-y-sus>

²⁷ Ver el argumento en: NACIF, Benito. “Las buenas intenciones y sus consecuencias”, *El Universal*, 19 de mayo de 2016.

con la compulsula de firmas que subsanaron ese error de captura, alcanzaron el porcentaje de ley.

Sin embargo, 10 candidaturas que tampoco alcanzaban las firmas mínimas incluso con la revisión detallada de esos registros que por errores de captura no coincidían con el padrón, nuevamente impugnaron. El 16 de mayo la Sala Superior resolvió ese último recurso del caso, apenas dos semanas antes de la jornada electoral, y ordenó que esas 10 candidaturas, sin importar que no hubieran alcanzado las firmas, obtuvieran el registro,²⁸ para evitar que algún error lastimara su derecho humano a recibir la interpretación más favorable a la participación política en una competencia electoral.

Dijo al respecto la Sala Superior: “...respaldos presentaron inconsistencias en su captura, tal y como se reconoce por la propia autoridad responsable en las resoluciones controvertidas, para la Sala Superior se debe garantizar el derecho de participación política de los actores, a través del reconocimiento de sus candidaturas para contender en la elección de los diputados constituyentes”.²⁹

El 18 de mayo el INE acató la sentencia y registró las 10 candidaturas para sumar en total a 21 independientes en las boletas, aunque al término de los comicios solo uno (Ismael Figueroa) alcanzó la votación necesaria para ocupar una curul constituyente.

Número de firmas que obtuvieron los aspirantes en la primera y segunda verificación a cargo del INE

No.	Propietario	Registros capturados	Cédulas válidas 1o. revisión	Cédulas válidas 2o. revisión	Porcentaje
1	Figueroa Flores Ismael	94,461	75,693	75,693	1.03%
2	Osornio Elizondo Lorena	119,660	91,231	91,231	1.24%
3	Gonzalez Zirion Xavier	128,076	86,193	86,193	1.17%
4	Cazares Rios Julio	108,746	77,567	77,567	1.05%
5	Mendez Moissen Sergio Abraham	102,211	77,919	77,919	1.06%
6	Zurita Jimenez Fernando Hiram	146,569	87,929	87,929	1.19%
7	Lopez Becerra Gerardo Cleto	154,732	88,046	88,046	1.19%

²⁸ SUP-JDC-1593/2016 Y ACUMULADOS. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1593-2016.pdf

²⁹ *Ibidem.*

No.	Propietario	Registros capturados	Cédulas válidas 1o. revisión	Cédulas válidas 2o. revisión	Porcentaje
8	Garcia Colorado Sergio Gabriel	154,528	84,877	84,877	1.15%
9	Norberto Sanchez Nazario	120,774	73,304	75,051	1.02%
10	Pascoe Pierce Ricardo Andres	105,799	71,951	78,313	1.06%
11	Perez Correa Enrique	128,802	69,317	74,545	1.01%
12	Patiño Fierro Martha Patricia	99,586	65,243	67,930	0.92%
13	Pascual Lopez Jorge Eduardo	101,374	60,084	65,041	0.88%
14	Luna Pacheco Alvaro	101,813	68,603	75,552	0.98%
15	Orta Salgado Alexis Emiliano	91,727	51,494	53,504	0.73%
16	Conde Rodriguez Elsa de Guadalupe	85,554	57,106	59,537	0.81%
17	Sandoval De Escurdia Juan Martin	92,031	48,714	50,205	0.68%
18	De Santiago Palomares Saenz Alejandro	117,564	62,650	64,255	0.87%
19	Morales Flores Ana Zeltzin-Zitlalli	131,428	64,307	68,912	0.93%
20	Mayorga Basurto Blanca Iveth	99,084	64,489	69,044	0.94%
21	Callejas Guerrero Natalia Eugenia	81,429	67,282	67,278	0.91%

Tabla elaborada a partir de datos del Sistema de registro de aspirantes y apoyo ciudadano del Instituto Nacional Electoral, en gris tenue se muestra las tres fórmulas que lograron registro en la primera impugnación.

La decisión de pase automático a esas 10 fórmulas representa un precedente criticable en este péndulo de criterios jurisdiccionales que se mueve en torno a las candidaturas independientes, ahora vinculado a la especificidad de fronteras para evitar abusos sin ignorar derechos políticos.

En los modelos democráticos las candidaturas independientes no se registran en automático, necesitan acreditar firmas de apoyo y aunque hay quienes

consideran que esas firmas son excesivas en México (1 por ciento de los potenciales electores en este caso), es un hecho que en la experiencia comparada y en las mejores prácticas siempre es reconocido como razonable solicitar una base de apoyo para obtener el registro, verificando obviamente que sea un respaldo real y no flexibilizándolo irracionalmente al grado de la inaplicación con bandera del derecho humano a ser votado por delante.

Tenemos casos como el de Chile, en donde para ser registrado como candidato independiente a la presidencia, la legislación pide que al menos el 0.5 por ciento de los quienes “hubieran sufragado en la elección anterior”³⁰ apoyen la postulación independiente; el de Honduras, donde se pide el 2 por ciento de la votación válida registrada en la contienda inmediata para buscar la presidencia; mientras que Portugal pide entre 75, mil 500, y 15 mil electores avalando una candidatura “libre”.³¹ En México el porcentaje federal se decantó por 1 por ciento para la presidencia, y 2 por ciento para senadores y diputados, pero no del total de votos sino del número total de posibles votantes, lógica similar al modelo español, que pide al menos 1 por ciento de los potenciales votantes inscritos en el “censo electoral de la circunscripción” (los cargos, al ser un régimen parlamentario, son de Diputados y Senadores).

Ese mismo porcentaje (1%) se usó también para la contienda especial al constituyente de la CDMX, pero el TEPJF sencillamente concluyó que como se habían presentado errores de captura en la primera revisión, entonces era mejor ya no mirar el detalle de las compulsas ni tomar en cuenta la gravedad de firmas evidentemente falsas, ni el incumplimiento del porcentaje mínimo.

La sentencia del 16 de mayo de 2016³² dio un aval peligroso al fraude a la ley, particularmente porque aceptó que registros irregulares se dieran por buenos. El caso emblemático es el de 23 mil 607 firmas de fallecidos que pasaron por buenas de un plumazo, incentivando conductas contrarias a las reglas de competencia en un marco democrático.

No hubo una sola candidatura independiente que no presentara cientos de firmas que se demostró, correspondían a ciudadanas y ciudadanos ya fallecidos ¿cómo les otorgaron ese apoyo? ¿Por qué no le pareció extraño o indebido al Tribunal? Encontramos que la candidata que menos muertos usó como respaldo presentó 280 firmas, pero uno sumó 2 mil 404 firmas de fallecidos ¿todos murieron después de firmar el apoyo o se trata de apropiación indebida de nombres y firmas falsas? ¿Es válido usar esa base de firmas para obtener el registro?

³⁰ GAMBOA MONTEJANO, Claudia, *Candidaturas Independientes: Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*. Cámara de Diputados, Abril de 2011, pp. 48-51. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>

³¹ *Ibidem*.

³² SUP-JDC-1593/2016 Y ACUMULADOS.

Causas por las que se depuraron firmas de apoyo en el INE

No.	Propietario	Registros capturados	Duplicado en lista nominal	Defunción	Suspensión de derechos político-electorales	Perdida de vigencia de credencial	Duplicados entre aspirantes
1	Figueroa Flores Ismael	94,461	69	247	154	787	0
2	Osornio Elizondo Lorena	119,660	118	502	279	886	0
3	Gonzalez Zirion Xavier	128,076	116	1,349	338	182	0
4	Cazares Rios Julio	108,746	174	662	421	161	0
5	Mendez Moissen Sergio Abraham	102,211	161	609	416	304	6
6	Zurita Jimenez Fernando Hiram	146,569	262	1,014	233	1,147	190
7	Lopez Becerra Gerardo Cleto	154,732	402	1,166	453	2,493	1,419
8	Garcia Colorado Sergio Gabriel	154,528	384	1,121	429	2,468	2,363
9	Norberto Sanchez Nazario	120,774	165	1,604	267	292	1
10	Pascoe Pierce Ricardo Andres	105,799	139	510	504	150	5
11	Perez Correa Enrique	128,802	192	776	243	1,051	2,316
12	Patiño Fierro Martha Patricia	99,586	131	564	167	596	485
13	Pascual Lopez Jorge Eduardo	101,374	88	453	160	375	236
14	Luna Pacheco Alvaro	101,813	472	2,404	355	1,711	218
15	Orta Salgado Alexis Emiliano	91,727	73	463	91	393	1,032
16	Conde Rodriguez Elsa De Guadalupe	85,554	75	280	76	303	1,528

No.	Propietario	Registros capturados	Duplicado en lista nominal	Defunción	Suspensión de derechos político-electorales	Perdida de vigencia de credencial	Duplicados entre aspirantes
17	Sandoval De Escurdia Juan Martin	92,031	46	343	73	335	6,220
18	De Santiago Palomares Saenz Alejandro	117,564	209	819	186	937	5,912
19	Morales Flores Ana Zeltzin-Zitlalli	131,428	247	932	221	1,119	12,931
20	Mayorga Basurto Blanca Iveth	99,084	131	417	300	1,422	938
21	Callejas Guerrero Natalia Eugenia	81,429	56	826	113	346	2,417

Tabla elaborada a partir de datos del Sistema de registro de aspirantes y apoyo ciudadano del Instituto Nacional Electoral.

IV. CORTE DE CAJA: COMPETITIVIDAD DE LA VÍA INDEPENDIENTE

Después de la reforma, en 2013, se vivió la primera oleada de candidaturas independientes. Fue la experiencia inicial en elecciones locales luego de la reforma al citado artículo 35, y hay que recordar que ese mismo año, hubo un primer triunfo en el municipio “General Enrique Estrada”, donde el independiente Raúl de Luna le ganó a candidatos de partidos superando por 457 votos al que provenía de una alianza entre el PAN y el PRD; y lo mismo con el postulado por el PRI, al que superó por 947 votos.

Entre 2012 y 2016 hay 18 candidatos independientes que lograron mayoría de votos: 1 diputación federal, 1 gubernatura, 2 diputaciones locales y 14 municipios. En 2013 ganó 1 independiente, en 2014 no compitieron independientes ni en Coahuila ni en Nayarit donde hubo comicios locales; en 2015 ganaron 6 independientes y en 2016 fueron 11.

En el ámbito federal también es ilustrativo el panorama: Fueron 22 de 52 aspirantes independientes a diputaciones en 2015 los que lograron cumplir requisitos para competir frente a los 10 partidos políticos nacionales.

Otro dato que llama la atención indica que solo el 42 por ciento de los que buscaron el registro lo lograron. Ya en la campaña se desarrolló una disputa efectiva entre candidaturas partidarias e independiente. Las independientes mostraron capacidad para ganar, fueron el epicentro de la contienda en muchos casos y no solo comparsa en las contiendas como las imaginaban diversos estudiosos del tema antes del 7 de junio de 2015.

Sumados los datos oficiales que presentan las autoridades electorales, las 22 candidaturas independientes que buscaron diputaciones federales sumaron 225 mil 500 votos en su conjunto. La candidatura con menos votos sumó 1 mil 340 sufragios en el distrito 11 de Veracruz. Si bien esa candidatura no tuvo más votación que las de todos sus competidores registrados por los partidos, en ese mismo distrito hubo otro independiente, Esteban Valles, con 3 mil 629 votos, cifra mayor al resultado de 3 de los 10 partidos en el distrito.

En la ciudad de México, el único independiente fue Eliseo Rosales. Buscó la diputación por el distrito 24 de Coyoacán, y logró acreditar para ello 5 mil 647 firmas de apoyo. Aunque al final no logró el triunfo (en su distrito ganó el candidato del Partido Acción Nacional, con poco más de 29 mil votos), Rosales sumó 6 mil 481 sufragios, cifra nada desdeñable que significa un apoyo mayor al de candidatos registrados por 5 de los 10 partidos políticos. Más de mil votos por encima de las firmas de apoyo que tuvo que acreditar para obtener su registro, lo que muestra efectos positivos de su campaña, en la cual incluso se celebró un debate distrital que transmitió la radio del politécnico.

En Sinaloa Manuel Clouthier demostró como viable la opción independiente en el ámbito federal. El hijo de Maquío es el primer diputado federal de la historia mexicana que llega a través de una candidatura independiente, sumando 43 mil 730 votos, más de 16 mil por encima del segundo lugar, el candidato Ricardo Hernández de la coalición PRI-PVEM.

En Sinaloa otros tres independientes lograron importantes votaciones en sus distritos que los colocaron e el segundo lugar. Dicho de otra manera, si bien no ganaron como Clouthier, sí lograron más apoyo ciudadano que las candidaturas que postularon en sus distritos, 9 de los 10 partidos políticos nacionales. Es el caso de Víctor Corrales, candidato a diputado federal por el distrito 6 de la entidad, quien recibió 15 mil 297 votos, Jesús Alfredo Ayala, otro segundo lugar con 19 mil 753 votos en el distrito 1 y José Vidal de igual forma, él con 13 mil 629 votos.

Tuvimos en 2015 una elección federal y 17 locales, en las cuales compitieron, en conjunto, 133 candidaturas por la vía independiente buscando diputaciones federales, gubernaturas, presidencias municipales, jefaturas delegacionales y diputaciones locales: Fueron 3 candidatos independientes quienes participaron en busca de una gubernatura (en Baja California Sur, Campeche y Nuevo León, respectivamente); 79 los que compitieron por presidencias municipales o jefaturas delegacionales, 29 por diputaciones locales y 22 por diputaciones federales.

De esas candidaturas independientes que lograron su registro hubo en total 6 ganadoras en 2015. Tuvimos así un primer gobernador independiente con Jaime Rodríguez Calderón (“El Bronco”) en Nuevo León, un primer diputado local en Jalisco con Pedro Kumamoto, tres presidentes municipales independientes con: José Alberto Méndez Pérez por el municipio de Comonfort en Guanajuato, Alfonso Jesús Martínez Alcazar por el municipio de Morelia en Michoacán y César Adrián Valdéz Martínez por el municipio de García en Nuevo León; además, del primer diputado federal independiente con Manuel Clouthier, quien en 2012, cuando la ley electoral todavía hablaba de “exclusividad” partidista para postular candidaturas, había intentado ser registrado para competir de forma independiente por la Presidencia de la República, sin éxito (ya la CIDH había validado esa restricción legal que estaba vigente todavía).

En 2016 tuvimos 13 elecciones locales ordinarias y una contienda especial para conformar la Asamblea Constituyente en la Ciudad de México (14 en total). El comportamiento de las candidaturas independientes mostró entonces un incremento considerable con 307 compitiendo por los diversos cargos en disputa este año. Es decir, el número de competidores que alcanzaron su registro independiente creció si comparamos las cifras con las elecciones 2015, ya que pese a que en 2016 hubo menos contiendas locales tuvimos más independientes en las boletas. En 2015 fueron 17 comicios locales incluyendo Chiapas que tuvo una jornada distinta y una elección federal; mientras que en 2016 fueron 14 elecciones locales incluyendo la especial de la CDMX para formar su asamblea Constituyente.

El incremento fue de 2.3 veces más candidaturas si medimos las 133 independientes con registro en 2015 frente a las 307 de 2016, estas últimas divididas de la siguiente forma: 10 candidaturas independientes fueron para gubernatura en: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz (una sola candidatura independiente a gobernador por cada una de esas entidades salvo en el caso de Zacatecas, donde hubo dos candidaturas independientes distintas que lograron llegar a la boleta y competir); 132 fueron para diputaciones locales o cargo equivalente (en esta cifra se consideran las 21 candidaturas para diputados constituyentes en la CDMX, las 42 de concejales en Oaxaca y las 4 de presidentes de comunidad en Tlaxcala) y 165 fueron para presidencias municipales.

Mientras que en 2015 tuvimos 6 triunfos de candidaturas independientes, en 2016 fueron 11 triunfos (casi el doble), aunque ninguno de gubernatura que replicara el antecedente de “el Bronco” en Nuevo León.

Este balance general indica que después de la reforma 2012 al artículo 35 constitucional, la figura de candidatura independiente se ha consolidado como razonablemente competitiva, pero también, puede ser ciudadana de manera auténtica y política y tan susceptible a cometer faltas como las candidaturas que registran los partidos.

Son las candidaturas independientes parte del abanico que abre alternativas de la participación en política, y así como han demostrado ser competitivas,

también han dejado de manifiesto que hay necesidad de modulación jurisdiccional de criterios que siguen inacabados, y que de su confección depende perfilar o no, un mejor modelo de competencia, o uno con distorsiones, permisivo con las faltas e incumplimiento de requisitos mínimos igual que uno más equilibrado en el gasto y condiciones generales de participación durante campañas.

Estas candidaturas son legítimas, están en la ley, nacieron de una lucha por ensanchar derechos políticos y hoy constituyen una opción frente a las que postulan los partidos. No puede considerárseles como un ente fuera del entorno social o político ni se trata de figuras sustitutas que anulen la posibilidad de que los partidos sigan presentando candidatos a las contiendas. Candidaturas independientes y partidarias son piezas clave en nuestra democracia.

Las candidaturas independientes son distintas entre sí, no son un modelo único ni en propuestas ni en acciones, representan otra parte de la pluralidad mexicana. Enfrentan todavía obstáculos que en ocasiones lucen excesivos, por ejemplo, un aspirante a ser registrado a la presidencia por la vía independiente, necesitaría hoy casi 830 mil firmas de apoyo (el 1% de la lista nominal de electores) mientras que un partido nacional, para constituirse y obtener registro requiere en total acreditar una militancia de cerca de 219 mil personas (0.26% del padrón).

No obstante, la experiencia cotidiana refleja que pasamos de 133 candidaturas compitiendo en 2015 a 307 en 2016; pese a que eran menos entidades las que tuvieron comicios. Los triunfos no son aislados o esporádicos, también aumentan: En 2013 ganó 1 independiente, en 2015 fueron 6 y en 2016 ganaron 11. Desde la reforma en 2012 y hasta 2016 se han acumulado 18 triunfos: 1 diputación federal, 1 gubernatura, 2 diputaciones locales y 14 municipios. Y como ocurre en democracia son las y los votantes quienes con su voto determinan la dimensión y alcance.

A pesar de varios intentos de congresos locales por subir el porcentaje de firmas para encarecer el registro de independientes (leyes anti Bronco), está vigente la viabilidad para los registros, aunque también las prácticas condenables que pueden verse en organizaciones que solicitan su registro como partidos presentando militantes fantasmas o repetidos en padrones de otras organizaciones que también piden ser registradas. Son muchos los casos también de aspirantes al registro independiente en los que se detectan irregularidades graves como firmas atribuidas a personas que ya habían fallecido cuando supuestamente otorgaron su respaldo entusiasta para una candidatura.

No puede simplificarse la candidatura sin partido en una suerte de etiqueta garantía o etiqueta que distingue a mejores o peores a ofertas de gobierno, pero tampoco como una ruta indeseable o demagógica que da la espalda a la política electoral. Al contrario, optar por la vía independiente es optar por las urnas y por el modelo democrático sin renunciar a las críticas sobre sus carencias o atrofas, las mismas o al menos muy similares a las que vemos en quienes militan o son candidatos de partido. Participar con o sin partido en las boletas es

una apuesta por la democracia que permite convivir a quien sí se identifica con el ideario colectivo de un instituto político junto con alguien que no encuentra oportunidades o identidad entre partidos activos para adherirse o buscar desde ahí acceder a una postulación.

La vía independiente es pues, una alternativa, una puerta abierta para quienes decidan tomarla que requiere acción jurisdiccional para modular su viabilidad y que en la experiencia hemos registrado buenas y malas decisiones. Deben sin duda las y los independientes contar con todas las garantías que se propicien viabilidad y vigilancia a su opción de participación política, pero dentro de las fronteras constitucionales y legales, tanto a nivel federal como en los Estados. Sin duda ha refrescado el debate y los retos de la justicia electoral esta nueva realidad de participación democrática que llegó sin desplazar o sustituir el valor del sistema de partidos.

DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO Y ALGO MÁS

Ramón Hernández Reyes¹

La violencia es el último recurso del incompetente.

ISAAC ASIMOV (1920-1992)

Hace algunos días escuché pasmado que algunos casos de violencia política en perjuicio de candidatas electas para determinados municipios en México no habían sido resueltos, como Oxchuc y Chenalhó en Chiapas. También leí en las noticias, en voz de un Consejero Electoral de un órgano local de un estado de la República, sobre la existencia de medio centenar de casos en los que se ejerce la violencia de género en contra de mujeres indígenas que han decidido participar en las aguas turbulentas de la política.

Con las recientes reformas electorales, en menos de una década se ha pasado de buenas recomendaciones a obligar a las autoridades, partidos políticos y ciudadanos a incluir al género femenino en las postulaciones de cargos de elección popular; es decir, de la sugerencia de tener por lo menos un 30 por ciento de participación de mujeres en las postulaciones a cargos de elección popular se ha pasado a imponer a los partidos políticos, ciudadanos y candidatas la postulación de damas en un 50 por ciento como mínimo. También se han prohibido prácticas evasoras de la ley para que las mujeres no sean postuladas en espacios en los que tradicionalmente ha perdido el partido político o los candidatos hombres, y se ha dispuesto que las propias autoridades electorales utilicen en sus actividades políticas incluyentes de género y de grupos vulnerables. Igualmente, se ha trabajado en la política de no expresar lenguaje sexista que redunde en la intolerancia y en la discriminación de género.

¹ Doctor en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán (CIDEM). Actualmente funge como Consejero Presidente del Instituto Electoral de Michoacán (IEM). Es miembro de la Barra Michoacana-Colegio de Abogados, entre otras asociaciones. *napoleonpri
mero@hotmail.com @HernandezRRamon*

En 2015, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional Electoral (INE),² 42 millones 311 mil 158 mujeres estaban registradas en la lista nominal; es decir, el 52 por ciento del listado (22 millones ejercieron su derecho al voto). Cabe decir que en el Proceso Ordinario del 2011 votaron 1 millón 21 mil 686 mujeres: el 57.5 por ciento del total de los votos fueron femeninos.

Por otro lado, según cifras oficiales, en las elecciones federales del 2012³ participaron 277 mil 176 mujeres como funcionarias de casilla, de las cuales 66 mil 873 fueron presidentas de las mesas directivas, lo cual representa el 46 por ciento del total, mientras que en el mismo proceso electoral el 66.08 por ciento de los votantes fueron mujeres.⁴

Estos parámetros han sido aplaudidos en diversos foros y escenarios, nacionales e internacionales, en los que se ha resaltado la necesidad de que la sociedad se convenza y lleve a cabo prácticas incluyentes, en condiciones reales de igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres, así como se erradique la cultura del machismo, la discriminación y el privilegio en favor de los hombres. Se demanda, sobre todo, la desaparición de la violencia en todas sus facetas: en el hogar, en el trabajo, entre las parejas y más aún en los espacios públicos y en el ejercicio de los derechos político-electorales. A esta encrucijada se han subido diversas instituciones públicas como el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) y sus equivalentes en los estados en nuestro país, así como los organismos electorales administrativos y jurisdiccionales y los diversos órdenes y niveles de gobierno.

Sin embargo, ¿es suficiente lo que se ha hecho hasta ahora o nos queda todavía un tramo largo por recorrer? ¿Qué aspectos debemos abordar y atacar para disipar conductas violentas y discriminatorias de género? ¿Cómo podemos contribuir socialmente a dignificar el rol de las mujeres en las actividades de nuestro entorno? Las respuestas parecen sencillas, pero en realidad no lo son.

Si bien es cierto que se han logrado avances importantes, también lo es que existe un camino enorme por recorrer. Tenemos, por ejemplo, que aún no se ha hecho gran cosa para obligar a los entes gubernamentales a que la igualdad de género permee en el interior de sus oficinas; es decir, que exista en los cargos públicos una verdadera igualdad, que los espacios ocupados lo sean por mujeres en la medida de lo posible en por lo menos el 50 por ciento. En otras palabras, se debe transitar de una exigencia de cuota de género de los cargos de elección popular a los cargos públicos, principalmente en los administrativos, pues existen estudios que demuestran que el género femenino es mejor gobernado que el masculino.

² http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf

³ http://pac.ife.org.mx/2012/eleccion_en_numeros.html

⁴ http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/InvestigacionIFE/Estudio_Censal_Participacion_Ciudadana_2012.pdf

Para contextualizar lo anterior tenemos que según el portal de la Presidencia de México,⁵ actualmente seis mujeres integran el Gabinete Legal y Ampliado (el 20 por ciento); tres de ellas están al frente de igual número de Secretarías de Estado, mientras que otras tres encabezan la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

Por otro lado, en el Poder Judicial,⁶ de los once ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo dos son mujeres, es decir, el 18.8 por ciento de la integración. En el caso de la Cámara de Diputados, el 39.4 por ciento de las curules está ocupado por diputadas (201 de los 500 legisladores son mujeres). En el Senado, 44 de los 128 senadores son mujeres, lo que representa un 34.4 por ciento. En este panorama es importante destacar que en los últimos treinta años ha habido en México sólo seis gobernadoras (Colima, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas y actualmente Sonora) y una jefa del Distrito Federal.

De acuerdo con las cifras de los indicadores de Inmujeres,⁷ en 2016 había 221 alcaldesas de un total de 2,461, lo que representa el 8.9 por ciento del total de alcaldías. En Michoacán actualmente hay cuatro alcaldesas (Pajacuarán, Turicato, Santa Ana Maya y Zinapécuaro);⁸ es decir, un 3.5 por ciento del total de los 113 ayuntamientos. Por otra parte, once diputadas fueron electas por el principio de mayoría relativa y seis por representación proporcional; o sea, del total de 40 diputados, el 42.7 por ciento son mujeres. Por lo que toca al Ejecutivo Estatal, de las veinte Secretarías que integran el gabinete legal del Michoacán seis están encabezadas por mujeres (el 30 por ciento).

En el caso del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), de un total de 74 personas que laboran para la institución —incluidas empleadas y empleados, funcionarias y funcionarios, consejeras y consejeros— 45 son mujeres y 29 hombres; es decir, el 60.8 por ciento son mujeres. En la Junta Estatal Ejecutiva legal, de siete espacios tres corresponden a las mujeres, lo que equivale a un 42.8 por ciento del total. Así mismo, en la Junta Estatal Ejecutiva Ampliada, de trece espacios siete son ocupados por mujeres, lo que equivale a un 53.8 por ciento. En el caso de las y los consejeros que integran el órgano electoral, de seis la mitad son mujeres.

Así las cosas, un rubro más que debemos considerar con las candidatas electas —o quienes ocupen un cargo público, que no pasan por la aduana electoral— es ofrecerles la certeza de que podrán ejercer su cargo a plenitud y con las atribuciones que la propia legislación marca.

⁵ <http://www.gob.mx/presidencia/estructuras/gabinete-legal-y-ampliado>

⁶ <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte>

⁷ Disponible en línea: http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=259&Switch=1&Descripcion2=Distribuci%EF%BF%BDn%20porcentual&indicador2=257&original=0&fuente=259.pdf&IDNivel1= Consultable el 24 de marzo de 2017.

⁸ <http://www.iem.org.mx/index.php/home/publicaciones/memorias/file/7553>

Y es que mucho nos hemos preocupado por generar condiciones de igualdad de género para las postulaciones, pero nos hemos olvidado de otorgar las mismas garantías a las damas que ejercen el cargo público, más cuando se trata de oficios que no son elegibles. Es un hecho de que las políticas públicas hacia la igualdad deben dirigirse hacia erradicar la violencia en el ejercicio de la función para que las mujeres cuenten con las condiciones mínimas de ocupar su empleo y desempeñarlo en potencia.

En este sentido, de acuerdo con un informe de la FEPADE sobre la atención de casos de violencia política contra las mujeres,⁹ entre 2012 y 2016 se detectaron 156 casos de violencia política contra las mujeres. Por lo que se refiere al Proceso Electoral 2014-2015, la FEPADE reportó en su Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres 38 casos de violencia política en contra de las mujeres, ubicados en Baja California, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Sonora y Tabasco. Entre los casos relevantes se encuentra el caso de Lorena Nava Cervantes, vocal de la Junta Distrital Ejecutiva 07 en el estado de Oaxaca, quien fue atacada por un grupo de manifestantes en un evento público; o el caso de la presidenta municipal de Chenalhó, Rosa Pérez Pérez, quien fue obligada a dimitir de su cargo tras el secuestro de dos legisladores del estado de Chiapas.

Otro aspecto importante que hay que resaltar es que este ejercicio de tolerancia, inclusión e igualdad debe abordarse en todos los niveles educativos; no basta solamente en el superior, es necesario que se incluyan en las instrucciones de preescolar, primaria, secundaria, preparatoria y, desde luego, la licenciatura, para crear conciencia y educar al respecto. Este ejercicio también debe llevarse a cabo al seno de los hogares: que los papás, los hijos y los hermanos practiquen la inclusión y la no discriminación e igualdad, e incorporen cada vez más a las esposas, mamás, hijas y hermanas en la toma de decisiones de temas familiares.

En este asunto ligado a los valores que se inculcan en la familia, vale señalar que según la Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía,¹⁰ el 26.4 por ciento de personas han sido víctimas de discriminación por ser mujer.

Un tema más a destacar es que la sociedad en lo general debe asumir estas cuotas mínimas de participación de las mujeres en los espacios de trabajo, lo que significa que las políticas de igualdad y equidad deben permear no sólo en el sector público, sino también en las empresas, bancos, organizaciones sociales y civiles y en cualquier ámbito laboral sea público y privado.

Los temas de igualdad y equidad no son, pues, exclusivos del sector público; obligan al sector privado a garantizar en todo momento que en sus espacios

⁹ Disponible en línea: [http://www.fepade.gob.mx/documentos/Violencia%20pol%C3%ADtica%20de%20g%C3%A9nero%20\(2017%2009%2001\).pdf](http://www.fepade.gob.mx/documentos/Violencia%20pol%C3%ADtica%20de%20g%C3%A9nero%20(2017%2009%2001).pdf) Consultado el 24 de marzo de 2017.

¹⁰ Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf Consultable el 24 de marzo de 2017.

de producción y de toma de decisiones se privilegie la presencia de las mujeres en por lo menos un 50 por ciento.

En suma, se trata de un derecho humano que debe ser reconocido, implementado y vigilado por la autoridad y por la sociedad misma: el derecho a la igualdad, inclusión y no discriminación hacia la mujer. Por lo que en lugar de “festejar” como si se tratara de un onomástico o del Día de las Madres, el 8 de marzo debe convertirse en una oportunidad de reflexión y balance para conocer lo que hemos hecho y, sobre todo, lo que nos hace falta por lograr un equilibrio verdadero en favor de la mujer.

Instituto Electoral del Estado de Puebla

EL ESPÍRITU DEMOCRÁTICO EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Jacinto Herrera Serrallonga

Cuando se habla de democracia y sus límites, es necesario reflexionar sobre cómo se articula la democracia con el cúmulo de disposiciones legales aplicables a través de la Constitución y las leyes que de ella emanan, así como las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral. Un Estado con leyes e instituciones sólidas es aquel donde éstas permanecen ajenas a los intereses de grupos fácticos, alejados del espíritu democrático.

El espíritu democrático, rige las condiciones en las cuales nos desenvolvemos como seres humanos; este espíritu, está compuesto por los mecanismos que integran el régimen, el gobierno y el Estado democrático, que hacen frente al proceso actual de coyuntura en el que vivimos.

Una de las múltiples formas de verse reflejada la democracia, es a través del ejercicio del sufragio para la toma de decisiones en los asuntos públicos y para elegir a los gobernantes por medio de reglas previamente establecidas para hacer justo el proceso.

Bajo este cariz, no deben pasar desapercibido los derechos políticos electorales, los cuales representan el gran instrumento que tienen los ciudadanos para participar en los asuntos políticos del país. En este contexto, hablamos de su evolución sobre todo del mecanismo de hacer valer la voluntad del individuo y de manifestar el tipo de gobierno que se desea, pues el reto de incrementar la confianza en las instituciones aún continúa. Ante esta situación, es necesario hacer referencia al jurista, sociólogo y académico argentino, Roberto Gargarella, en cuanto a lo que es democracia deliberativa, una característica de la Reforma Electoral de 2014. Ésta se traduce en la aprobación de decisiones públicas, derivadas de un proceso de discusión colectiva de todos a quienes potencialmente les afecten las decisiones en juego, donde se encuentran las más claras antinomias que generan serios problemas a los Estados y exigen, por tanto, una minuciosa revisión de disposiciones legales, para no incurrir en excesos, abusos, inconsistencias y también protestas sociales.

En cuanto a democracia, el doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, Félix Ovejero menciona que “quizá la definición más conocida de democracia sea la que Lincoln contribuyó a popularizar: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Sin embargo, esa idea corresponde bien

poco con la experiencia de los ciudadanos en el mundo contemporáneo. Estos, incluso los que viven en las llamadas «democracias más consolidadas», perciben que su periódico acto de votación tiene muy poco que ver con cualquier forma de autogobierno colectivo. Las decisiones básicas acerca de cómo organizar su vida compartida están lejos de quedar bajo su control. No solo se trata de la existencia de instituciones policiales y de seguridad, cada vez más poderosas, con amplia capacidad discrecional para controlar la vida de los ciudadanos sin atender a sus derechos y apenas sometidas a controles legales o políticos”.¹

La consulta popular, el voto de los mexicanos en el extranjero, la implementación en las entidades federativas del Servicio Profesional Electoral Nacional, el sistema en línea de la fiscalización, el apogeo de las candidaturas independientes, entre otros aspectos, son algunas de los cambios en el sistema electoral que la Reforma Constitucional en materia Político-Electoral de 2014, ha materializado para que los individuos sean tomados en cuenta y se generen condiciones amplias de competitividad y así propiciar en las urnas mayor equidad, transparencia y legalidad a los procesos electorales. Ésta transición a un mejor estado democrático, permite garantizar además un balance entre los poderes constituidos (ejecutivo, legislativo y judicial) que genera un control en el gobierno y establece un mecanismo de apoyo, para someter su actuación al marco constitucional o normativo.

De igual forma, es pertinente mencionar que el Estado como una construcción social, es una discusión que tiene como origen y antecedente a la antigua Grecia. A través de los años este concepto ha cobrado nuevos matices y se ha definido desde distintas perspectivas. En la antigüedad, los filósofos griegos de la época ateniense, tenían la firme convicción que en la ciudadanía debían residir el derecho a expresarse y participar en las asambleas.

Podemos afirmar, que un Estado con este sistema es aquel donde las normas y lineamientos para la toma de decisiones se llevan a cabo, ante distintas entidades como individuos, actores políticos, instituciones, entre otros.

En un régimen democrático, se establecen las “reglas del juego” para que los electores ejerzamos el derecho a decidir conscientemente cuál es el mejor representante y por medio del sufragio, otorgar a un determinado actor político el poder ser gobernante o representante.

Un régimen democrático, es un proceso que permite a los ciudadanos decidir quién gobierna. Esto debe ser por medio de elecciones libres, informadas, respetuosas del voto ciudadano, con diversas opciones de candidatos para decidir quién de ellos puede gobernar. Un gobierno democrático, es aquel que utiliza los mecanismos acotados a los Derechos Humanos para que los ciudadanos

¹ OVEJERO, F. *et al.*, “La alternativa republicana”, en *et al.*, *Nuevas ideas republicanas*, Barcelona, Paidós, (2004), pp. 11-58.

se incluyan en la toma de decisiones, además de organizar la manera en que se construirá esa participación.

Hasta hace algunos años, era impensable en México la idea de tener un partido político distinto al que gobernó por más de 80 años; sin embargo, la transición y la alternancia hoy son una realidad en nuestro país.

Un ejemplo de esto es la reflexión de Luis Carlos Ugalde, en su artículo *La democracia estancada (México 2006-2016)* donde menciona que “En las elecciones locales de 2016, por ejemplo, hubo una enorme competencia entre partidos que generó alternancia en ocho gobiernos estatales y en cientos de municipios. Pero más competencia electoral no ha significado mejores gobiernos. México es hoy un país más corrupto, con mayor inseguridad y con gobiernos más endeudados que hace una década. Ciertamente, también es un país con avances en materia social, de cobertura educativa y de electrificación, con una clase media amplificadas y cuyos niveles de felicidad son mayores que antes.”²

Asimismo, la puesta en marcha de un modelo de participación deliberativa en la toma de decisiones trascendentales, abrirá canales para la participación de los grupos minoritarios o históricamente en desventaja, quienes tienen la posibilidad de darle sonido a su voz.

La Reforma Electoral de 2014, es pues, la integración de ese espíritu democrático en el perfeccionamiento del modelo electoral, donde la transparencia y equidad, siguen siendo el timonel con el que se dirige el Sistema Democrático Mexicano, para acabar con el calificativo que pusieron políticos, académicos e intelectuales como el premio nobel peruano Mario Vargas Llosa, de “dictadura perfecta” al régimen político de aquel entonces, que simulaba presuntamente elecciones “democráticas”, con un mismo partido hegemónico que mantenía el poder con una persona diferente en la tribuna.

A continuación procederé a desarrollar los distintos tipos de límites democráticos y analizar si esta Reforma Electoral generará condiciones para mejorar la democracia en materia de electoral, objetivo principal de este ensayo.

I. LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES POLÍTICAS EN MATERIA ELECTORAL

Es pertinente iniciar, con la mención sobre cuáles son los límites democráticos en las decisiones políticas. Con el papel que ha tenido el Estado a través de los distintos regímenes que se han establecido en el país (imperio, dictadura, república) nos damos cuenta que no se ha forjado un concepto uniforme de derecho, el cual se puede traducir en cotos de poder y abusos de autoridad en el que la población se ve ausente en la toma de decisiones. Es por eso que, dis-

² UGALDE, Luis, “La Democracia Estancada (México 2006-2016)” *Revista Nexos*. Agosto, 2016 México <http://www.nexos.com.mx/?p=29026> revisado 29 de diciembre de 2016.

tintos factores como movimientos políticos, sociales y culturales que derivaron en acuerdos políticos, establecieron mecanismos que han limitado la autoridad frente al ciudadano, como la “no reelección” presidencial, y la regulación de partidos políticos, características que obedecen a la transición que ha tenido nuestro sistema electoral.

Conforme México ha avanzado históricamente en la consolidación de la democracia, también los Derechos Humanos han sido pieza fundamental para poder exigir mejores condiciones para su ejercicio, en particular con los derechos político-electorales. Hoy, la Reforma Electoral de 2014, es la base para demarcar los límites a la intervención de gobiernos locales en autoridades administrativas y jurisdiccionales. Por ejemplo, los Organismos Públicos Locales (OPL) tienen un papel fundamental, puesto que ahora se coordinan con la autoridad nacional para la organización de las elecciones locales.

Asimismo la designación y remoción de los Consejeros Electorales de los OPL; a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), sustentada en los principios de independencia e imparcialidad acotados en el Acuerdo INE/CG/44/2014 aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, nos habla de la evolución que ha tenido no solo el derecho electoral, sino la protección de los derechos político electorales que garanticen de mejor manera las reglas y la labor del Organismo Nacional por hacer más justo el juego democrático.

Es importante mencionar como el proceso de selección entre 2014 y 2016 fue complejo debido a los 126 cargos de Consejeros Electorales locales (siete por entidad) que fueron seleccionados. En aras de fomentar la democracia paritaria, la elección de Consejeros Electorales se realizó bajo el principio de equidad de género, un avance que se ha visto reflejado en que de los 32 OPL, donde hay 223 integrantes, 114 son consejeras y 109 consejeros y en cuanto a presidencias, 14 son presidentas y 18 presidentes.³

El actuar de los Consejeros Electorales durante los procedimientos electorales de 2015 y 2016 no ha sido fácil, Luis Carlos Ugalde hace una crítica al mencionar que: “En 2015 y 2016 algunos organismos electorales sufrieron por la falta de recursos para operar. En Guerrero, por ejemplo, la presidenta del Instituto Electoral dijo que la bolsa de 392 millones de pesos aprobada por el Congreso local fue insuficiente y pidió al gobernador interino una ampliación por 151 millones semanas antes de la jornada de junio de 2015. Ese mismo año el Instituto Electoral de Sinaloa reportó que no contaba con los 38 millones de pesos necesarios para imprimir las boletas, actas de escrutinio, cintas, sobres y urnas. En Sonora, el organismo electoral local pidió al gobierno estatal ponerse al corriente con la ministración de 55 millones de pesos”.⁴

³ Instituto Nacional Electoral (INE) Octubre, 2014 <http://www.ine.mx/archivos2/s/InformacionBasicalpresentaciones/LibroReforma.pdf> revisado 18 de diciembre de 2016.

⁴ *Idem*.

Resulta interesante lo que refiere Roberto Gargarella, ya que en América Latina, nuestras Constituciones incluyen numerosos derechos sociales en sus cláusulas, y además se les ha otorgado carácter constitucional a los Tratados Internacionales; en el caso de México, podemos citar la Reforma en materia de Derechos Humanos de 2011; como un gran precedente para salvaguardar los Derechos Humanos y a partir de ahí darle una distinción a la altura de la Constitución, este antecedente a la Reforma Electoral, sentó grandes bases para democratizar el sistema electoral en cuanto a que empodera al ciudadano frente al Estado.

Otro cambio que vino en conjunto con la ya multicitada Reforma Electoral, fue la elección de los magistrados de los tribunales electorales locales, la cual implica que dichos servidores públicos sean elegidos por el Senado. En este sentido, su designación y remoción es a través de una convocatoria pública, presentando la Suprema Corte de Justicia de la Nación una terna para al final ser elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores. Esto ha fortalecido el principio de legalidad, que es la base del sistema electoral y tiene como objetivo lograr mayor independencia en la conformación de las instancias electorales.

Éste tipo de acciones en el sistema cataliza la transparencia y democratización del sistema electoral e impulsa los intereses electorales de la sociedad. Aunado a esto, es importante informar a los ciudadanos de sus derechos político-electorales y las instituciones que los protegen, pues en la medida que estén conscientes de ellos, que participen y se involucren se atenuarán aquellos límites políticos en la democracia que dan paso a mecanismos absolutistas que puedan retomar el poder y con ello no se vulneren Derechos Humanos.

Sin lugar a dudas, se vale buscar que nuestro régimen sea más democrático, ya que la democracia, propone la deliberación de ideas, que todas las personas y ciudadanos que puedan ser afectados por las decisiones públicas puedan participar y por lo tanto estas sean sustentadas en reglas amplias, de participación como lo es el plebiscito y el referéndum. Sin embargo, es necesario reflexionar sobre el papel del voto y la elección que se celebra el día de la jornada electoral. Un ejemplo, fue el día las elecciones celebradas el 8 de noviembre de 2016, en los Estados Unidos de América donde una persona que mediante su discurso de odio pudo ser elegido como Presidente. Lo que nos da como muestra lo importante que es no solo incentivar el voto, sino además hacerlo informado.

Esta toma de decisiones de forma racional contribuye a mejorar nuestro entorno tanto de las condiciones internas como externas, puesto que en un mundo globalizado, se debe considerar el papel que juega el contexto social y las Instituciones Internacionales. En este sentido podemos analizar el poder del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, el cual reside únicamente en cinco países, (China, Francia, Federación de Rusia, Gran Bretaña, y los Estados Unidos de América) por lo que habría que reconsiderar la metodología con la que están compuestos estos sujetos de carácter internacional.

El triunfo del empresario Donald Trump, en Estados Unidos se puede traducir en una postura más conservadora en cuanto a las relaciones internacionales y si los resultados electorales en los demás países que conforman este Consejo siguen esta línea nacionalista, podría suceder una crisis en materia de Derechos Humanos y un cambio coyuntural sin precedentes. Por otro lado, existe la crítica respecto a los mecanismos ineficientes para frenar la desigualdad, pues no se puede hablar de Derechos Humanos, cuando se tiene esta crisis a nivel global. Estos dos grandes retos, tanto de corte político como económico, será algo que habrá que afrontar como ciudadanos, instituciones y naciones a corto, mediano y largo plazo.

Mientras para unos las esferas de los individuos no debían tener límites, para otros deberían estar subordinados al Estado. Es importante considerar que en modelos como el de la democracia, en la práctica real, ha demostrado que el papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede ser diferente y dejar atrás la actitud reverencial ante decisiones de la rama política a excepción de violaciones graves.

De igual forma, es necesario hacer frente al concepto del populismo, que en los últimos años ha servido como medio para poder capitalizar el descontento político en las urnas y se ha visto reflejado en distintos escenarios internacionales. Por eso, es tan importante pensar en el derecho para que no solamente se otorguen leyes en beneficio de la sociedad, sino además que el goce y ejercicio del mismo sea pleno y consiente. Esto se deriva en ciudadanos responsables, que participan y reconocen el sistema en el que se encuentran, pues sin la participación de los ciudadanos poco o nada puede mejorar nuestro entorno.

Como ya se ha mencionado anteriormente, México ha pasado por distintos regímenes derivado de diversos movimientos sociales. Por ejemplo, en los albores del siglo XX nos encontramos un México que padeció una dictadura de treinta y cuatro años y que ésta desapareció gracias a un movimiento revolucionario que generó las bases para llegar al régimen democrático de lo que hoy es el Estado Mexicano. No obstante, el desarrollo de la democracia y la defensa de los derechos político-electorales, desde una perspectiva teórica actual como los Derechos Humanos fue un avance que se dio de forma gradual debido al avance en materia legislativa.

II. LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES LEGISLATIVAS EN MATERIA ELECTORAL

El avance del derecho mexicano en cuanto a derecho electoral y los elementos mínimos, está reflejado en sus instituciones democráticas que son la piedra angular de lo que conocemos como derecho en la actualidad.

El Sistema Electoral, nos habla de esa posibilidad de otorgar y dar legitimidad a ciertos individuos de poder frente a la autoridad. Esto con los mecanis-

mos adecuados, que hagan un balance al gobierno, ha sido motivo de progreso, aunque, con el tiempo otros temas como la injusticia y la desigualdad siguen pendientes, lo que quiere decir que aún cuando existe la conquista de los derechos básicos del individuo, la mayor victoria se consigue cuando todos los seres humanos sin distinción gocen de los mismos derechos, sean iguales ante la ley y por consiguiente puedan ejercer su libertad sin cortapisas.

Ésto que se ha mencionado, llegaría a México tras el fin de la Revolución Mexicana, donde se buscaba no solamente una emancipación política de los ciudadanos frente a una dictadura, sino también económica, de ahí que el movimiento revolucionario diera paso a la primera constitución social enarbolada en el marco del siglo XX, que pretendía no solamente acabar con las asimetrías en el poder, sino también generar condiciones de igualdad para mejorar la calidad de vida de los individuos.

En cuanto a igualdad, acota el jurista, filósofo y politólogo italiano, Norberto Bobbio: “Igualdad en los derechos (o de los derechos) significa algo más que la mera igualdad frente a la ley como exclusión de toda discriminación no justificada: significa gozar igualmente, por parte de los ciudadanos, de algunos derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, como se desprende de algunas célebres formulaciones: «Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en los derechos. (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789); «Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos» (Declaración universal de los derechos del hombre, 1948)”.⁵

Todos los individuos que buscaban consagrar la democracia y el papel del sufragio, también veían la necesidad del empoderamiento del individuo aunado al desarrollo de la propiedad privada y la libertad. Esas eran entonces las ideas con las que se consagró nuestra democracia, que se vieron hasta cierto punto mermadas, poderes fácticos que dominaron a toda la nación e impidieron el libre y natural desarrollo en infraestructura e industria al que refieren las cifras de la primera década del siglo XX.

Hoy en día, la armonización de las legislaciones locales con la federal ha sido de vital importancia para generar leyes y políticas públicas que incidan en la democracia de nuestro país. La Reforma Electoral representa uno de esos múltiples esfuerzos por impulsar la democracia, reforma que se traduce como el proyecto más ambicioso de los últimos 20 años, puesto que abrió la puerta al perfeccionamiento de los ordenamientos jurídicos y legales, además de venir acompañada por un cambio estructural que estandariza la aplicación de la ley, da mayor equidad a la disputa por los poderes públicos en todos los ámbitos electorales del país, pretende generar mayor índice de participación y fomenta un sistema democrático más transparente que vincule ciudadanía e instituciones.

⁵ BOBBIO, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós/Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 75.

Además, es necesario agregar a lo antes mencionado, cuáles fueron los cambios sustanciales que vinieron con esta reforma: la transición del Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, es más que un simple cambio nominativo, ahora existe la posibilidad de organizar elecciones locales de manera coordinada con las autoridades estatales (OPL); la organización de la consulta popular; administración de los tiempos en radio y televisión para las candidaturas independientes; fiscalización de los recursos públicos de partidos y candidatos; organización del Servicio Profesional Electoral Nacional; geografía electoral: distritación y secciones electorales; organización de elecciones de dirigentes de partidos políticos, con cargo a la ministraciones de los mismos; administración de los gastos de los partidos políticos, a petición de parte; la designación de Consejeros para integrar los máximos órganos de dirección de los Institutos Electorales de las entidades y con esto cumplir con el principio de independencia e imparcialidad por parte del INE.

Este trabajo conjunto y de colaboración, permite construir ciudadanía desde cada entidad, con el objetivo de que cada mexicano pueda conocer y exigir permanentemente sus derechos.

De igual manera, es necesario mencionar el papel de la paridad en el Sistema Electoral Mexicano. El siglo XXI, ha sido una puerta fundamental para darnos cuenta de la situación de las mujeres en el mundo como un grupo oprimido. Si bien, se han dado grandes avances legislativos en esta materia, no debe pasar desapercibido, que México ha impulsado la participación femenina en tres grandes momentos; el primero en 1953 al otorgar el acceso al sufragio; el segundo, en el año 2002 al incorporarse las cuotas de género, como acciones afirmativas de carácter temporal, que poco a poco dio una mayor inclusión de las mujeres en el aspecto de representación, y en 2014, el más significativo como una acción transformadora, la participación paritaria 50/50, herramienta que asegura de facto la participación igualitaria de mujeres y hombres.

Si bien, la exigencia por la igualdad hace un llamado al lenguaje incluyente y expresar hombres y mujeres en conjunto por medio de la palabra persona, podemos citar a Norberto Bobbio, debido a la igualdad que en el fondo discursivo de su cita, permanece vigente: “Los hombres sean considerados iguales y tratados como iguales respecto de aquellas cualidades que, según las diferentes concepciones del hombre y de la sociedad, constituyen la esencia del hombre, la naturaleza humana distinta de la naturaleza de los demás seres, como el libre uso de la razón, la capacidad jurídica, la libertad de poseer, la «dignidad social» (como dicta el artículo 3 de la Constitución italiana), o, más brevemente, la «dignidad» (como dicta el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre) y así sucesivamente.”⁶ Esto es importante mencionar, puesto

⁶ BOBBIO, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós/Universidad Autónoma de Barcelona. (6. La igualdad de todos; 7. La igualdad frente a la ley; 8. La igualdad jurídica; 9. La igualdad

que para ser iguales tanto hombres como mujeres, tenemos que ser reconocidos por los mismos derechos. En la actualidad, con la Reforma Electoral se da este giro para dar paso a una democracia paritaria, por medio de derechos positivos, que tiendan a generar el empoderamiento de la mujer.

Céli Regina Jardim Pinto, doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Essex, Inglaterra, hace referencia en *El objetivo de una perspectiva de género* que: “Tratándose de una reflexión sobre la democracia en América Latina, cobra relevancia central la problemática de las desigualdades sociales y de la posición de la mujer en la escala de estas desigualdades. De allí se derivan dos cuestiones que deben acompañar, por lo menos como preocupación, el tipo de reflexión que se está haciendo en este trabajo: las potencialidades y posibilidades del régimen de hacerle frente al tema de la desigualdad social; las particularidades que este régimen debe contener para ocuparse de las situaciones de desigualdad que contengan especificidades como las de las mujeres.”⁷

Para atender la problemática de las mujeres, es necesario que se mencione qué tipo de herramientas pueden ser efectivas para poder abatir este fenómeno que nos perjudica en todos los sentidos, darle solución de forma integral y capacitar a las personas en esta materia dado que en diversas ocasiones se puede dar por acción u omisión, en este sentido Celi Jardim menciona que: “Las reflexiones de las especialistas en ciencias políticas de extracción feminista han sido presencia constante en el actual debate entre los teóricos de la democracia, debate éste que tiene como tema central el análisis del estrangulamiento de los espacios de representación/participación y la presentación de alternativas que puedan superar este escenario. Es, pues, este conjunto de temas y propuestas presentes en las reflexiones de las estudiosas del tema del género en la política el que orientará los comentarios siguientes”.⁸

La perspectiva de género abre la puerta para generar las condiciones propicias para que, hombres y mujeres puedan gozar de las mismas oportunidades en el ejercicio pleno de sus derechos. Por lo tanto, es necesario ante un sistema que por décadas fue paternalista, monolítico y arcaico, crear un mecanismo que nos sirva como medio de defensa ante las arbitrariedades cometidas por las autoridades que hacen a un lado los derechos de la mujer.

Hoy más que nunca la violencia de género y la violencia política contra las mujeres son una realidad y hace falta hacer muchas cosas para poder integrar a las mujeres en la vida pública, política y social de nuestro país, pero sobre todo poder escucharlas y reconocerlas.

de oportunidades; 10. La igualdad de hecho; 11. El igualitarismo; 12 El igualitarismo y su fundamento; 13. Igualitarismo y liberalismo; 14. El ideal de la igualdad), (1993). pp. 69.

⁷ JARDIM PINTO, Celi, “*El objetivo de una perspectiva de género*” en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre democracia*, Nueva York, PNUD, (2015) pp. 28-36.

⁸ *Idem*.

En este tenor, el filósofo canadiense Charles Taylor menciona que: “La exigencia de reconocimiento se vuelve apremiante debido a los supuestos nexos entre el reconocimiento y la identidad, donde este último término designa algo equivalente a la interpretación que hace una persona de quien es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano. La tesis es que nuestra voluntad se moldea en parte por el reconocimiento o por falta de este; a menudo, también por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o un grupo de personas pueden sufrir un verdadero daño, una autentica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de sí mismo. El falso reconocimiento o falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser falso deformado o reducido”.⁹

El proceso para llegar a tener los derechos que actualmente se nos reconocen fue bastante largo, sin embargo, tener la Constitución que actualmente nos rige y pugna por el avance en materia paritaria es una tarea que va desde la educación en casa, hasta la obligación de los partidos políticos, como promover y garantizar la paridad de género en la integración de las candidaturas del Congreso de la Unión, los Congresos Estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

México ha sido unos de los países en América que ha buscado hacer frente a este problema a través de diversas reformas, sin embargo, aún hace falta mucho por hacer para poder alcanzar la situación que deseamos para que las mujeres puedan tener los mismos derechos que los hombres.

Puebla, mantiene la tarea por estar en sincronía con los mandatos constitucionales y convencionales en cuanto a las políticas públicas que buscan la inclusión de las mujeres en la vida política, así como eliminar la violencia en su contra, la creación de la Comisión Permanente de Inclusión, Igualdad y Paridad de Género, en el Instituto Electoral del Estado y el compromiso interinstitucional para incentivar la igualdad de género, como uno de los temas fundamentales en la vida política y democrática de nuestro país, son muestra de ello.

La democracia ha crecido a paso de gigantes y poco a poco ha tenido una inclinación más humanista y justa. Por ello, es importante reconocer en la presente reforma el papel de las candidaturas independientes, dado que por primera ocasión en el siglo XXI, en México participan aquellos ciudadanos que no forman parte o pertenecen a un partido político en las elecciones para Presidente de la República, Diputados Federales y Senadores por el principio de mayoría relativa, siempre que reúnan los requisitos de elegibilidad establecidos en la norma electoral.

El político y ex canciller, Jorge Castañeda, menciona entre algunos puntos positivos de las candidaturas independientes que: “Existen varias razones para

⁹ TAYLOR, Charles, “*La política del reconocimiento*”, en *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, FCE, (1993), pp. 43.

pensarlo. En primer término, gane o pierda con un caudal de votos significativo, una candidatura independiente puede sacudir a la clase política, estremecer a la partidocracia, obligar a una reforma político-electoral y a reconfigurar el sistema de partidos, y devolverle confianza a la población en las elecciones, en las instituciones y en la política en general. Ya no es un acicate, sino un petardo; ya no es competencia, sino peligro de vida.”¹⁰

Por un lado, esto es positivo porque cambia la dinámica electoral e incentiva el papel de los ciudadanos en la toma de decisiones, sin embargo, en la parte operativa puede tener algunas dificultades en cuanto a poder postular una iniciativa de ley o en la propuesta de una política pública en caso de ser elegido como diputado.

Cierto es que el derecho y nuestra libertad para ejercerlo se tiene que hacer tanto a nivel individual como público. Si bien el individuo debe ser libre, solo puede serlo en relación y en armonía a los demás ciudadanos, es decir; ejerciendo su libertad en sociedad, pues donde hay sociedad hay derecho, por eso es tan importante generar leyes que regulen de manera efectiva la forma en que participan los candidatos independientes.

Aún hace falta mucho por hacer, sin embargo, es necesario seguir impulsando reformas que logren coincidir la experiencia federal con las locales, de tal manera que se logre dar celeridad al proceso de democratización en las instituciones de cada entidad.

III. LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS EN EL SISTEMA ELECTORAL

Es necesario seguir manteniendo los esfuerzos en la elaboración de un diagnóstico de contextos, elementos y escenarios locales para definir las rutas y temas que se deben considerar en el diseño de la estrategia de cada Estado, puesto que las necesidades y problemática que se suscitan en cada entidad cambia y requiere la adaptación de las leyes a sus respectivos contextos, de ahí la importancia de las decisiones electorales para dar rumbo a la configuración del sistema electoral.

Por ejemplo, cada OPL a nivel estado continua impulsando cambios estructurales para promover la participación ciudadana, homogeneizando procedimientos, criterios y actuaciones, incorporando lo señalado en las sentencias emitidas por los Tribunales Electorales, así como aquellas directrices emanadas del propio INE, dando como resultado la consolidación de un complejo sistema electoral.

¹⁰ CASTAÑEDA, Jorge, “Por una candidatura independiente única”, *Revista Nexos*, febrero 2016 <http://www.nexos.com.mx/?p=27509> revisado 8 de diciembre de 2016.

De igual forma, se pretende impulsar la profesionalización de los funcionarios de los Organismos Públicos Locales en los Estados, ante los distintos temas coyunturales de nuestro país y el nuevo reto que representa: el voto en el extranjero, el voto electrónico y la paridad sustantiva.

Otro tema que trajo consigo la Reforma Electoral de 2014, fue el voto en el extranjero, que también tiene un papel fundamental en el proceso de hacer más ciudadano e incluyente el proceso electoral, esto significa que ahora podrán votar, para elegir, además del Presidente de la República, y siempre que así lo establezcan las legislaciones estatales, a Gobernadores y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El sufragio podrá emitirse de manera postal, electrónica y personalmente en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados de México en el exterior. De igual forma, los ciudadanos mexicanos que vivan fuera del territorio nacional podrán obtener su Credencial para Votar en las embajadas o sedes consulares de México en el extranjero.

La democracia no solo representa límites a las decisiones administrativas en materia electoral, también representa una gran responsabilidad a las instituciones garantes y promoventes de este derecho, por lo cual estoy convencido que para tener elecciones libres y competitivas en el 2018, es necesario continuar con la construcción de un federalismo electoral colaborativo, disminuir el abstencionismo, fortalecer el andamiaje institucional más allá de las líneas discursivas y la obligación de garantizar a la ciudadanía procesos electorales pacíficos; solo así tendremos elecciones democráticas, competitivas, incluyentes que se traduzcan en la plena la voluntad de los ciudadanos. De esta manera podemos crear un orden para poder satisfacer las necesidades y las libertades de todos los individuos dentro de la sociedad, pues a través de estas herramientas tenemos la posibilidad de escoger y seleccionar sus valores políticos y morales y el actuar en la sociedad conscientes de que todos los demás individuos en la sociedad son iguales a nosotros.

Ahora bien, en la actualidad es importante para materializar el propósito por el que existe la democracia, recobrar la confianza en las instituciones, no solamente en el Instituto Nacional Electoral, sino también en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, entre otros, de tal manera que tengamos de nueva cuenta ese margen de legitimidad aunado a la importancia de consolidar el Estado de Derecho, acabar con la corrupción, fomentar la participación ciudadana, por mencionar algunos aspectos.

En el marco de la reforma política-electoral, es pertinente de mencionar la contribución a la estandarización electoral que la presente hace. Ahora el INE emite las reglas, lineamientos y criterios correspondientes para elecciones locales y federales, mientras que los OPL deberán verificar su cumplimiento en el ámbito de su competencia. De igual forma, el INE emitirá las reglas, lineamientos, criterios y formatos para el funcionamiento del Programa de Resultados Electorales Preliminares en elecciones federales y locales.

Los OPL deberán operar los programas de este tipo elaborados para sus procesos electorales, mientras que el INE hará lo mismo en el ámbito federal. En materia de conteo rápido, el INE tiene las facultades y atribuciones para regular este ejercicio. Los OPL ordenarán su realización, con base en los estudios de viabilidad que elaboren para tal efecto junto con el INE.

Por tal motivo es necesario seguir trabajando en este esfuerzo en conjunto, pues, en palabras del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Santiago Nieto Castillo, “México cuenta con un gran sistema electoral y son el INE y los OPLES en los que se encuentra la parte medular de la reforma, la cual tenemos que seguir analizando para satisfactoria ejecución”.¹¹

IV. LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES JUDICIALES EN EL SISTEMA ELECTORAL

Es necesario no solamente estar conscientes de nuestros derechos, sino actuar conforme a las herramientas que nos proporciona el orden normativo e institucional generado por el Estado, para poder mejorar las condiciones de vida. Un problema que actualmente tiene el derecho, es el desfase temporal en armonización del sistema electoral local y federal y el criterio garantista del máximo organismo jurisdiccional en materia electoral, situación que se vio reflejada en el anterior proceso electoral 2015-2016. Con esto no podemos decir que la reforma no fue eficiente, dado que la misma está siendo puesta a prueba, muestra de ello, son los siguientes comicios electorales que se celebrarán en el 2018; en esencia es muy temprano para emitir resultados.

Otro tema es el principio de tutela y protección de partidos políticos. En relación al registro del Partido del Trabajo, como Partido Político Nacional después de las elecciones federales de 2015, Bárbara Torres menciona que: “El TEPJF indicó que tanto la referencia de elección “ordinaria”, así como la imposibilidad de que un partido aumentara su porcentaje con los votos de una elección extraordinaria no se contemplaban en el orden constitucional y representaban restricciones adicionales al texto contemplado en el artículo su artículo 41. Sin embargo, y aquí lo contradictorio, todos los demás actos emitidos en función de la votación emitida del 7 de junio, eran válidos y quedaban intactos, esto es, la asignación de representación proporcional realizada por el INE el 23 de agosto era definitiva”.¹²

¹¹ Instituto Electoral de Michoacán (IEM) “Instituciones electorales y academia analizan reforma electoral de 2014” <http://www.iem.org.mx/index.php/homel/comunicacion-institucional/noticias-relevantes/645-instituciones-electorales-y-academia-analizan-reforma-electoral-de-2014> revisado 29 de diciembre de 2016.

¹² TORRES, Barbara, “Las contradictorias sentencias que revivieron al Partido del Trabajo” *Revista Nexos* febrero, 2016 <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=5666> revisado 19 de noviembre de 2016.

Es por eso, que la elaboración de criterios realmente garantistas puede ampliar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y otorgar legitimidad en la medida que se realicen sin intereses de fondo que dejen mermado el espíritu democrático de nuestra Constitución.

Esto es importante puesto que desde una postura progresista y de Derechos Humanos, se reconoce el papel del ciudadano en cuanto a que ya tiene un papel que incide de manera más efectiva en la sociedad. Al respecto, Charles Taylor menciona que: “La exigencia de reconocimiento se vuelve apremiante debido a los supuestos nexos entre el reconocimiento y la identidad, donde este último término designa algo equivalente a la interpretación que hace una persona de quien es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano. La tesis es que nuestra voluntad se moldea en parte por el reconocimiento o por falta de este; a menudo, también por el falso reconocimiento de otros, y así, un individuo o un grupo de personas pueden sufrir un verdadero daño, una auténtica deformación si la gente o la sociedad que lo rodean le muestran, como reflejo, un cuadro limitativo, o degradante o despreciable de sí mismo. El falso reconocimiento o falta de reconocimiento puede causar daño, puede ser una forma de opresión que aprisione a alguien en un modo de ser falso deformado o reducido”.¹³

De igual forma, es pertinente acotar lo que el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello menciona sobre la fiscalización en materia electoral al decir que: “El nuevo diseño legislativo de fiscalización implica tres grandes acciones: La redefinición de las competencias a nivel federal y local, la transformación y creación de instancias de ejecución y supervisión de las actividades en materia de fiscalización y la modificación de los procedimientos de rendición de cuentas y de revisión por parte de la autoridad. En conjunto, estas transformaciones no sólo suponen el tránsito hacia un nuevo diseño institucional sino el redimensionamiento del volumen y alcances del trabajo a realizar por las instancias encargadas de fiscalizar las actividades de naturaleza electoral.”¹⁴

Tras las elecciones de Estados Unidos de 2016, es una tarea aún mayor el fortalecer nuestra identidad como países latinoamericanos, pues debemos adaptar las instituciones y leyes a nuestro contexto y a nuestra historia, hoy somos testigos de ese cambio transformador y de la pertinencia de hacer leyes progresivas que tengan como eje fundamental salvaguardar nuestra identidad, ante la situación geopolítica actual que está afectando a el entorno en el que vivimos.

Norberto Bobbio cita a Germani en cuanto a la pregunta ¿Puede sobrevivir la democracia? Hasta qué punto factores económicos, políticos, sociales y culturales inciden en la democracia en nuestro país. Por eso, solo podremos

¹³ TAYLOR, Charles “La política del reconocimiento”, en *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, FCE, (1993). pp. 43.

¹⁴ Instituto Nacional Electoral (INE) Octubre, 2014 <http://www.ine.mx/archivos2/s/InformacionBasicalpresentaciones/LibroReforma.pdf> revisado 18 de diciembre de 2016.

responder a esta pregunta de manera más certera en cuanto a que fortalezcamos el espíritu democrático de nuestro sistema electoral.

V. CONCLUSIÓN

Haciendo una balance de los tipos de régimen, gobierno y estado democrático en la historia de México y las contribuciones de la Reforma en Materia de Derechos Humanos del 2011 y la Reforma Electoral del 2014, podemos reflexionar sobre la forma en que han incidido en los límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral.

En cuanto a las decisiones políticas, pudimos darnos cuenta de la injerencia de los movimientos sociales en la toma de decisiones políticas para dar como resultado mayor apertura a la representación de los ciudadanos. Si bien, la demanda social de atenuar la desigualdad que existía tanto en la forma de aspirar como de ejercer el poder, se dio a pasos escalonados, lo cierto es que las reformas mencionadas anteriormente sirvieron de catalizador para incentivar el espíritu democrático en el sistema electoral, al acabar con esos límites que hacían que el ejercicio del gobierno no fuera democrático ni suficientemente efectivo.

En relación a los límites democráticos a las decisiones legislativas en materia electoral, la Constitución Política de 1917, que actualmente dio paso en conjunto con las reformas legales a generar instituciones democráticas y que se reconocieran derechos que permitieran terminar con los candados que hacían una tarea difícil el poder tener un sistema electoral práctico.

Siguiendo con los límites democráticos a las decisiones administrativas, tenemos como referente los retos venideros, para que las instituciones democráticas estén a la par de las exigencias y retos del nuevo milenio. De igual forma, mencionamos los avances tanto a nivel nacional como local para poder garantizar los derechos político-electorales.

Respecto a los límites democráticos a las decisiones judiciales, uno de los puntos medulares es informar y promover los derechos que tiene la sociedad, estar enterados de cada una de las actuaciones del Estado, participar en la vida pública de nuestro país, para dar seguimiento a las acciones realizadas y darse cuenta si efectivamente el resultado obtenido es el de la voluntad general.

En consecuencia, al analizar los distintos límites democráticos en el sistema electoral, podemos observar lo pertinente y necesario de la Reforma en Materia de Derechos Humanos de 2011, para la protección de la sociedad y para crear mejores condiciones en el Estado, de esta manera, se sientan las bases de la democracia y se da con mayor plenitud el juego democrático. De igual manera con la implementación de la Reforma Electoral del 2014, ha generado condiciones para complementar la democracia en nuestro país. En comparación con años anteriores, es la primera vez que México promueve de manera más efectiva

el proceso electoral, incluyendo grandes cambios que integran de manera más amplia a la ciudadanía.

Es necesario con esta reflexión final que trabajemos en conjunto, pues la coyuntura actual nos demanda el esfuerzo venidero. Por tal motivo, sociedad e instituciones tenemos que hacer frente a lo que pueda ocurrir, trabajando en conjunto con una fuerte visión de unidad y siempre en sacar adelante a nuestra nación.

Instituto Tlaxcalteca de Elecciones

LÍMITES DEMOCRÁTICOS A LAS DECISIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CASO TLAXCALA

Elizabeth Piedras Martínez¹

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente las mujeres pueden concretar su participación política, gracias al impulso que se ha dado en nuestro país a través de diversas reformas legislativas, como la reforma constitucional en materia político-electoral de 2013-2014,² pasando de las cuotas de género al principio de paridad, misma que actualmente se prevé de manera expresa en candidaturas a legisladores federales y locales en el artículo 41, fracción I de nuestra Constitución Federal, y que se encuentra en las leyes generales electorales y en las leyes locales, de manera más amplia.

De este modo, específicamente en nuestro marco jurídico local, el principio de paridad de género se regula en los artículos 10³ de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y 12⁴ de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, los cuales contienen reglas específicas, como la alternancia en listas por el principio de representación proporcional, la integración de fórmulas por un mismo género, la obligación de los partidos políticos a garantizar la paridad en la postulación de candidaturas, entre otras.

Es necesario indicar que nuestra Ley de partidos políticos local señala como obligación de los partidos políticos determinar y hacer públicos los criterios para garantizar paridad y alternancia de género en los términos que establece la

¹ Maestra en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Escuela Libre de Derecho de Puebla A.C. Consejera Presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE).

² El pasado 10 de febrero de 2014, fue publicada la reforma electoral en el *Diario Oficial de la Federación*.

³ Artículo 10.—Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la igualdad de género en proporciones de cincuenta por ciento en candidaturas propietarias y suplentes en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de ayuntamientos; del mismo modo, dicha igualdad deberá cumplir las planillas de candidatos independientes a los ayuntamientos.

(...)

⁴ Artículo 12.—Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como la postulación de candidatos.

(...)

ley electoral local. Es decir, las reglas específicas previstas en la ley, se deben hacer efectivas mediante criterios que en ejercicio de su autodeterminación, los partidos políticos definan.

Por tanto, a la autoridad administrativa electoral local, únicamente le corresponde verificar que el principio de paridad de género sea acatado, contando con herramientas legales para hacer efectiva su observancia, ya que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 232, faculta a los Organismos Públicos Locales Electorales, en el ámbito de su competencia, para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la cuota, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas, disponiendo que en caso de que no sean sustituidas no se acepten dichos registros.

El rechazo de registros pudiera considerarse una limitación a la participación de los hombres, más aun si se considera que la integración actual en el estado de Tlaxcala del órgano legislativo y la integración de ayuntamientos el género masculino es proporcionalmente mayor al de la mujer, además las barreras sociales y culturales implican una dificultad para que las mujeres decidan participar en la misma proporción que los hombres.

Es decir, desde una visión androcentrista pudiera considerarse injusto que si un número menor de mujeres en comparación al número de hombres, muestran interés en contender por un cargo de representación proporcional, se deben postular un número igual. Sin embargo, son precisamente esas causas las que dan sustento al principio de paridad, como senda a la igualdad sustantiva, es decir, a que en un futuro cercano desaparezca la brecha de igualdad existente.

No obstante lo anterior, ni las leyes electorales federales, ni las leyes locales, contienen el mecanismo específico para garantizar la paridad de género en caso de que los partidos políticos incumplan con sus obligaciones ya sea en la presentación de sus criterios, o bien en la postulación de candidaturas no paritarias.

En ese sentido, con la finalidad de conocer la aplicación de este novedoso marco jurídico, así como los efectos del incumplimiento al mismo, es necesario exponer el caso específico que se presentó en la etapa del registro de candidatos de Presidentes de Comunidad para participar en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el Estado de Tlaxcala.

II. CASO TLAXCALA, ETAPA DE REGISTRO DE CANDIDATOS A PRESIDENTES DE COMUNIDAD PARA PARTICIPAR EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2015-2016

Es importante mencionar, que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones realizó su función de verificación al principio de paridad de género, de forma general en los siguientes términos:

a) En la elección de Diputados Locales, primero se comprobó que las fórmulas de candidatos se integraran por personas del mismo género; posteriormente

cuando se obtuvo la totalidad de solicitudes de registro de candidatos presentadas, se pudo verificar que cada partido político postulara en los quince distritos electorales uninominales, el 50% de candidatas mujeres y el 50% de candidatos hombres, es decir, que postularan 8 fórmulas de candidatas mujeres y 7 fórmulas de candidatos hombres u 8 fórmulas de candidatos hombres y 7 fórmulas de candidatas mujeres.

b) Por otra parte en la elección de integrantes de Ayuntamientos, se verificó que se cumpliera con la alternancia de género en la integración de sus planillas, es decir que si la planilla se encontraba encabezada por un candidato de género masculino e inmediatamente la persona a ocupar el cargo siguiente que es el de Síndico, fuese de género femenino, por lo que el cargo siguiente, el de primer regidor sería de género masculino, así hasta agotar dicha planilla; de igual manera, en esta etapa se procedió a examinar que la planilla estuviese conformada por fórmulas de candidatos del mismo género. Ahora bien, tal y como se menciona en el párrafo que antecede, una vez teniendo la totalidad de registros de candidatos a postular por cada partido político, se pudo comprobar el cumplimiento de paridad horizontal, es decir, que de la totalidad de candidaturas postuladas por cada partido político para contender en la elección de integrantes de Ayuntamientos, se verificó que postularan 50% de género femenino y 50% de género masculino.

c) Por último, en la elección de Presidentes de Comunidad, se procedió a revisar que las fórmulas de candidatos postulados por cada partido político estuviesen integradas por personas del mismo género; posteriormente, como ya se ha mencionado con antelación, una vez teniendo la totalidad de candidaturas postuladas por cada uno de los partidos políticos, se comprobó que la totalidad de candidatos postulados, fuesen 50% de género femenino y 50% de género masculino.

Ahora bien, por cuestiones de índole metodológica, resulta pertinente delimitar los casos a abordar, considerando oportuno referirme únicamente al seguimiento de la postulación de candidaturas a Presidentes de Comunidad durante el periodo de registro de candidatos,⁵ puesto que resultó un tema paradójico, por las siguientes razones:

a) La figura de Presidente de Comunidad resulta diversa a otras legislaciones locales.

b) Se eligieron 299 presidencias de comunidad, lo que evidentemente implicó una mayor dificultad para los partidos políticos nacionales y locales, pues aunado a que debían registrar ése número de candidatos, también tenían que observar el principio de paridad en esas candidaturas.

⁵ Conforme lo establece el Artículo 144, fracción IV de la ley electoral de Tlaxcala, los pasos para el registro de candidatos para Presidentes de Comunidad en el año del proceso electoral que se trate, es del cinco al veintiuno de abril.

c) Y porque es en esta postulación, que se estableció por parte del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones un mecanismo específico para hacer efectivo el multicitado principio.

Así, una vez que el área jurídica del Instituto, concluyó el análisis y la verificación, se comprueba que los partidos políticos⁶ incumplían con el principio de paridad en su dimensión horizontal al tener sub representado un género, ante tal situación la Comisión de Registro de Candidatos y Boletas Electorales realizó un requerimiento preventivo a los once partidos políticos con registro ante el Instituto,⁷ de lo cual, se obtuvo lo siguiente: (Véase Tabla 1)

Tabla 1
Partidos políticos que incumplían el principio de paridad de género en su dimensión horizontal al tener sub representado un género

Partidos Políticos nacional y estatal	Candidatos del género masculino	Candidatos del género femenino	Total de presidencias de comunidad en las que registraron candidatos y candidatas
Partido Acción Nacional	140	123	263
Partido Revolucionario Institucional	154	110	264
Partido de la Revolución Democrática	104	128	232
Partido del Trabajo	79	48	127
Partido Verde Ecologista de México	101	71	172
Movimiento Ciudadano	82	62	144
Partido Nueva Alianza	66	58	124
MORENA	104	73	177
Partido Encuentro Social	54	34	88
Partido Alianza Ciudadana	117	101	218
Partido Socialista	89	69	158

Fuente: Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, para verificar el cumplimiento de la paridad de género.

⁶ Partidos políticos que participaron en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 con registro nacional; Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Partido Nueva Alianza, MORENA, Partido Encuentro Social. Y partidos políticos que participaron en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 con registro estatal; Partido Alianza Ciudadana y Partido Socialista.

⁷ El requerimiento preventivo que realizó la Comisión de Registro de Candidatos y Boletas Electorales, lo hizo mediante oficio, tomando como fundamento el criterio jurisprudencial emitido

Derivado de lo anterior, con el fin de salvaguardar los derechos tanto de los partidos políticos como de los ciudadanos propuestos para ser registrados como candidatas y candidatos, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, mediante diversos acuerdos, requirió a los partidos políticos, para que en un término de 48 horas sustituyeran el número de candidaturas del género que excedían la paridad,⁸ apercibiendo con la cancelación de registros en caso de incumplimiento.

Ante los requerimientos mencionados, los partidos políticos realizaron las sustituciones pertinentes y en algunos casos cancelaron postulaciones; pero los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Nueva Alianza, MORENA, Encuentro Social, Alianza Ciudadana y Socialista, no cumplieron lo solicitado, por lo que se formularon nuevamente requerimientos por un plazo de 24 horas,⁹ aun cuando la ley, como límite democrático de nuestro actuar, no establece esta oportunidad para cumplir la paridad de género, sin embargo, en todo momento se buscó garantizar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, así como proteger su derecho político-electoral de ser votado, es decir, nos encontramos entre lo que establece la ley a cabalidad y la interpretación más favorable a los ciudadanos, y que los institutos políticos pudieran tener candidatas y candidatos en las comunidades y en su momento autoridades, en una porción más equitativa, puesto que nuestra ley electoral local es muy determinante al señalar que el registro no procederá si no se respeta la equidad de género en términos del artículo 95 de la Constitución Local.¹⁰ Como resultado de este nuevo requerimiento, los partidos políticos hicieron los ajustes pertinentes, y fueron aprobados todos los registros.

No obstante lo anterior, diversos ciudadanos impugnaron estos últimos acuerdos¹¹ para aprobar el registro y la Sala Regional Ciudad de México de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial

por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es: “PREVENCIÓN DEBE REALIZARSE PARA SUBSANAR FORMALIDADES O ELEMENTOS MENORES, AUNQUE NO ESTÉ PREVISTA LEGALMENTE” dando un término de 48 horas, a partir de la notificación del oficio.

⁸ Conforme lo establece el Artículo 155, de la ley electoral de Tlaxcala, si de la revisión se advierte que se omitió uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político o aspirante a candidato independiente, para que a más tardar en un término de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura.

⁹ Acuerdos ITE-CG 151/2016, ITE-CG 152/2016, ITE-CG 153/2016, ITE-CG 154/2016, ITE-CG 155/2016, ITE-CG 156/2016 y ITE-CG 157/2016 de fechas siete de mayo de 2016. Archivo de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

¹⁰ Artículo 154, fracción II de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

¹¹ Los acuerdos ITE-CG 167/2016 de fecha ocho de mayo de 2016, el acuerdo ITE-CG 161/2016 de fecha siete de mayo de 2016 y el ITE-CG 165/2016 de fecha ocho de mayo de 2016. Archivo de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

de la Federación, mediante diversas sentencias,¹² ordenó hacer efectivo el apercibimiento de cancelación de registro del primer requerimiento del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (el de 48 horas), respecto a los partidos políticos MORENA, Alianza Ciudadana y Encuentro Social. (Véase Tabla 2)

Tabla 2

Sentencias de la Sala Regional Ciudad de México de la Cuarta Circunscripción Plurinomial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

No.	Expediente	Actor	Acto impugnado
1	SDF-JDC-174/2016	Marcos Vinicio Muñoz Zárate	Acuerdo ITE-CG 167/2016 de ocho de mayo de dos mil dieciséis, emitido por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, que registró candidatos a Presidentes de Comunidad, postulados por MORENA.
2	SDF-JDC-171/2016	Genaro Roldan Pedroza	Acuerdo ITE-CG 161/2016 de siete de mayo de dos mil dieciséis, emitido por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, que registró candidatos a Presidentes de Comunidad, postulados por el Partido Alianza Ciudadana.
3	SDF-JDC-163/2016	Manuel Gutiérrez Salinas	Acuerdo ITE-CG 165/2016 del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, resuelve el registro de candidatos a presidentes de comunidad, presentados por el Partido Encuentro Social para el proceso electoral ordinario 2015-2016, que cancela entre otros, la postulación de la fórmula de la comunidad de Santa María Zotoluca en el municipio de Tlaxco, Tlaxcala.

Fuente: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00174-2016.htm>
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00171-2016.htm>
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00163-2016.htm>

¹² Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, Expedientes: SDF-JDC-174/2016, SDF-JDC-171/2016 y SDF-JDC-163/2016, Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencias de fechas veinte de mayo de 2016 en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00174-2016.htm>
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00171-2016.htm>
<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00163-2016.htm>

Además, ordenó al Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, establecer el mecanismo o criterio objetivo e imparcial a utilizar para determinar los registros de candidaturas del género que excedieran la paridad, que no subsistirían, acorde con los mandatos de certeza, legalidad y proporcionalidad.

En ese sentido y en cumplimiento a las sentencias SDF-JDC-174/2016, SDF-JDC-171/2016 y SDF-JDC-163/2016, el Consejo General determinó en plenitud de atribuciones, como procedimiento de cancelación, un SORTEO, mecanismo que ya se había realizado en otras entidades y confirmado por diversas ejecutorias¹³ y el cual se explicará en líneas subsecuentes.

Resulta importante señalar, que el procedimiento utilizado fue impugnado ante la Sala Regional de la Ciudad de México, la cual confirmó el acto impugnado, por considerar que el procedimiento de sorteo implementado por la autoridad responsable constituyó una medida necesaria para hacer efectiva la paridad de género y —afectando en el menor grado posible y de manera objetiva— los derechos de ser votados de los candidatos postulados.

III. EXPEDIENTE SDF-JDC-174/2016

En líneas anteriores, se abordó de manera general, como se determinó el cumplimiento de la paridad de género en la elección de Presidentes de Comunidad, por parte de los partidos políticos con registro nacional y estatal ante el instituto local, así como el análisis y la verificación que llevó a cabo esta autoridad electoral, para que algunos institutos políticos lograrán cumplir con la paridad de género (porque es importante destacar que en el caso del Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México cumplieron sin mayores contratiempos), por lo que se estableció el citado mecanismo para determinar las candidaturas del género que excedían la paridad, cuyos registros, en su caso, no subsistieron.

En este orden de ideas, de manera singular, para el caso del expediente SDF-JDC-174/2016, ocurrió lo siguiente: en su momento, MORENA solicitó el registro de candidatos a Presidentes de Comunidad, entre otros, en Santa Isabel Tetlatlahuca, comunidad perteneciente al municipio de Tetlatlahuca, en el cual fue postulado el actor que impugnó el acuerdo ITE-CG 167/2016 de fecha ocho de mayo de dos mil dieciséis por el que se aprobaron los registros de los candi-

¹³ Respecto a esto, aun cuando no se encuentra regulado, el procedimiento propuesto fue utilizado en los acuerdos Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones ITE-CG 212/2016, ITE-CG 213/2016, ITE-CG 214/2016 e ITE-CG 219/2016 apoyándose del criterio sustentado en la resolución relativa al expediente SM-JRC-10/2016 y SM-JDC-36/2016 ACUMULADOS, cabe señalar que el acuerdo ITE-CG 219/2016 fue revocado, ello en el incidente relativo al expediente SUP-REC-70/2016 y acumulados SUP-REC-71/2016, SUP-REC-78/2016 y SUP-REC-79/2016, sin embargo ello se debió a las circunstancias particulares, como puede observarse en la resolución del mismo, no obstante existiendo un voto razonado.

datos de dicho partido político, dicha impugnación fue porque MORENA, canceló su postulación como candidato a Presidente de Comunidad para poder cumplir con el requerimiento de Instituto para garantizar la paridad de género.

De este modo, el Instituto después de analizar la procedencia del registro de las fórmulas de candidatos para la elección de presidencias de comunidad presentados por MORENA, encontró que dichas fórmulas incumplían con el principio de paridad de género en su dimensión horizontal, como se señaló en la Tabla 1, al haber postulado 104 candidatos y 73 candidatas, en 177 comunidades; en consecuencia, no se ajustó a lo previsto por los artículos 10 y 154 fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, por lo que se le requirió mediante acuerdo ITE-CG 126/2016 para que en un plazo de 48 horas llevará a cabo la sustitución del número de candidaturas del género que excedía la paridad.

Pese a que MORENA dio cumplimiento a dicho requerimiento, el mismo fue presentado fuera del término concedido por el Consejo General; por lo que en fecha siete de mayo del dos mil dieciséis, en sesión pública extraordinaria, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, mediante acuerdo ITE-CG 152/2016, requiere nuevamente al partido político a efecto de que en un plazo improrrogable de 24 horas contadas a partir de la notificación de dicho acuerdo, diera cumplimiento al principio de paridad de género.

Es así que, MORENA mediante tres escritos de fecha ocho de mayo de dos mil dieciséis, solicita retirar las solicitudes de registro de 6 presidencias de comunidad, así como la sustitución de 12 fórmulas de candidatos para la elección de presidentes de comunidad; resultando la cantidad de 86 fórmulas de candidatos y 85 fórmulas de candidatas, postulados en 171 presidencias de comunidad. (Véase Tabla 3)

En este sentido, la sentencia identificada con la clave SDF-JDC— 174/2016 emitida por la Sala Regional Ciudad de México, ordenó hacer efectivo el apercibimiento establecido en el acuerdo ITE-CG 126/2016, dejando sin efectos el requerimiento aprobado mediante acuerdo ITE-CG 152/2016 y ordenó modificar el acuerdo ITE-CG 167/2016 (Tabla 3). De este modo, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, establece el mecanismo para determinar los registros de candidaturas del género que exceda la paridad, que no subsistirán, acorde con los mandatos de certeza, legalidad y proporcionalidad.¹⁴

¹⁴ Conforme a lo dictado en la ejecutoria a que se da cumplimiento, se indica: “de no contar con ese instrumento normativo, el Consejo General deberá establecer y asentar —en la modificación que haga al Acuerdo ITE-CG 167 /2016, el mecanismo o criterio objetivo e imparcial a utilizar para determinar las candidaturas del género que exceda la paridad, cuyos registros, en su caso, no subsistirán. Para tales efectos, si así lo estima conveniente, el Consejo General, en plenitud de atribuciones, podrá establecer diversos mecanismos”. Esto, aunado a las sentencias con claves de identificación SDF-JDC-443/2015 emitida por la Sala Regional del Poder Judicial de la Federación y SUP-REC-280/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación.

Tabla 3
Incumplimiento de la paridad de género del Partido político MORENA

Acuerdos aprobados	Paridad de género horizontal	Total de presidencias de comunidad donde registraron candidatos	Plazo para cumplir con la paridad de género
Acuerdo ITE-CG 126/2016 de fecha 29 de abril	104 candidatos del género masculino y 73 candidatos del género femenino. Entrega fuera de plazo.	177 comunidades	48 horas
Acuerdo ITE-CG 152/2016 de fecha 7 de mayo	104 candidatos del género masculino y 73 candidatos del género femenino.	177 comunidades	24 horas
Acuerdo ITE-CG 167/2016 de fecha 8 de mayo	86 candidatos del género masculino y 85 candidatos del género femenino.	171 comunidades	Para cumplir con la paridad de género, los partidos políticos cancelan postulaciones.

Fuente: Acuerdos del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-126-2016-29-abril-de-2016-ACUERDO-COMUNIDADES-FINAL-MORENA.pdf> <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-152-2016-7-mayo-2016-ACUERDO-RESERVA-COMUNIDAD-MORENA.pdf> <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-167-2016-8-mayo-de-2016-ACUERDO-COMUNIDADES-FINAL-MORENA.pdf>

Derivado de un análisis exhaustivo, se concluye que MORENA postula un total de 177 fórmulas de candidatos para la elección de Presidentes de Comunidad, de lo cual se desprende que 105 fórmulas postuladas corresponden al género masculino, y 72 al género femenino, teniendo un excedente de 33 fórmulas del género masculino.

Es así que, se procede a establecer el mecanismo a utilizar para determinar las candidaturas que exceden la paridad, el cual fue un SORTEO, que se realizó mediante el procedimiento siguiente:

1. El Secretario Ejecutivo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, elaboró las papeletas que contenían los nombres de las comunidades y municipios correspondientes a todas las postulaciones de fórmulas de candidatos de género masculino presentadas por el partido político.
2. Las papeletas mencionadas se insertaron en una urna en presencia de los integrantes del Consejo General.

3. Se extrajeron de la urna 33 papeletas, una a la vez, a las cuales se les dio lectura en voz alta (originalmente debía hacerlo el representante del partido político presente en la sesión del Consejo General).
4. En este caso, el representante de MORENA, se negó a extraer las papeletas de la urna, y solicitó al Secretario Ejecutivo del Instituto que realizara la extracción.
5. De este modo, se determinó que las papeletas extraídas por el Secretario Ejecutivo, no subsistiera su registro; por ende, las que quedaron dentro de la urna, se les otorgó el registro.
6. El Secretario Ejecutivo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, realizó una certificación del resultado arrojado por el sorteo, conservando las papeletas extraídas; todo lo actuado se adjuntó al Acuerdo.

De lo anterior, se obtuvo un resultado imparcial de 72 fórmulas de género masculino y 72 fórmulas de género femenino, para contender en 144 comunidades en la elección de Presidentes de Comunidad para el Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016. (Véase Tabla 4)

Tabla 4
Resultados obtenidos del sorteo realizado en cumplimiento a la sentencia
SDF-JDC-174/2016

Acuerdo impugnado y que se debe modificar	Cumplimiento de la paridad de género horizontal	Total de presidencias de comunidad donde registraron candidatos	Plazo para cumplir con la paridad de género
Acuerdo ITE-CG 167/2016 de fecha 8 de mayo	86 candidatos del género masculino y 85 candidatos del género femenino.	171 comunidades	Para cumplir con la paridad de género, los partidos políticos cancelan postulaciones.
Acuerdo que se hace efectivo el requerimiento de 48 horas	Incumplimiento de la paridad de género horizontal	Total de presidencias de comunidad donde registraron candidatos	Plazo para cumplir con la paridad de género
Acuerdo ITE-CG 126/2016 de fecha 29 de abril	104 candidatos del género masculino y 73 candidatos del género femenino.	177 comunidades	48 horas
	Se realizó nuevamente un análisis exhaustivo obteniendo lo siguiente: 105 candidatos del género masculino y 72 candidatos del género femenino.	177 comunidades	

Acuerdo por el que se da cumplimiento a la resolución SDF-JDC-174/2016 para modificar el Acuerdo ITE-CG 167/2016	Cumplimiento de la paridad de género	Total de presidencias de comunidad para contender en el Proceso Electoral Local Ordinario 2015— 2016	Plazo para cumplir con la paridad de género
Acuerdo ITE-CG 212/2016 de fecha 22 de mayo 2016	72 fórmulas de género masculino y 72 fórmulas de género femenino.	144 comunidades	Se cumplió con la paridad de género, mediante el mecanismo de un sorteo.

Fuente: Acuerdos del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-212-2016-22-mayo-de-2016-ACUERDO-COMUNIDAD-DADES-SORTEO-MORENA.pdf>

IV. CONCLUSIÓN

La más reciente reforma político-electoral, implicó un conjunto de modificaciones en las atribuciones de los órganos electorales, así como en las reglas que han de observar los partidos políticos.

Para el caso concreto de Tlaxcala y por lo que se refiere al principio constitucional de paridad de género, y la cuota establecida de proponer candidaturas 50% mujeres y 50% hombres, los integrantes del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, como ya se explicó, nos enfrentamos a la complicación de que algunos partidos políticos no cumplieron con esta cuota en el registro de candidatos, entre otras cosas por no contar con una militancia significativa de mujeres y hombres, y por lo tanto se tomaron decisiones para que los partidos cumplieran con este principio.

En este contexto, la democracia implica límites, estos límites vinculan a las instituciones y autoridades facultadas para tomar decisiones, como es el caso de la autoridad administrativa electoral, que tiene la facultad de decidir respecto a la organización de las elecciones y garantizar que estas sean libres, auténticas, periódicas, pacíficas y sobre todo legales. Entonces la autoridad electoral en sus decisiones, tiene precisamente un límite democrático fundamental, que es la ley.

Es decir, como lo señala Alexandra Abboud, el imperio de la ley es un concepto doctrinal fundamental de una sociedad democrática, en donde todos los miembros de la sociedad —pueblo y gobernantes— se hallan sometidos para sus decisiones a la observancia de las normas sentadas por las leyes; este imperio de la ley implica el reconocimiento del principio de legalidad.

Por lo tanto, existen reglas (claras, concretas y principios que deben regular los procesos electorales), así mismo instituciones que deben velar por el cumplimiento y respeto de estas reglas, como un límite a la democracia.

Por otro lado, qué sucede cuando existen lagunas en la ley y se presentan situaciones que implican que la autoridad electoral deba tomar decisiones respecto a ese tema, que incluso a los ojos de la ciudadanía parece que no se está cumpliendo con la misma.

Es efectivamente el mecanismo del sorteo, una medida extraordinaria y no contemplada estrictamente en la ley, y en el caso que se abordó, demuestra que si bien existen límites democráticos, como lo es la ley y por consiguiente el principio de legalidad que rige nuestro actuar como autoridad electoral, hay cuestiones específicas que la ley no contempla o no es clara. Por lo tanto, la autoridad administrativa en la materia, deberá buscar que las decisiones sean concordantes en todo momento a la normatividad pero también al respeto irrestricto de los derechos humanos, y de allegarse de otros elementos como lo son, los criterios emitidos por la autoridad jurisdiccional, con el objetivo de armonizar las decisiones en materia electoral y por lo tanto construir límites democráticos más certeros, definidos y que garanticen el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, que es el fin esencial de la autoridad electoral.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada el 15 de agosto de 2016).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada el 13 de agosto de 2015).
- Ley de Instituciones y Procedimientos para el Estado de Tlaxcala (publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 3 de septiembre de 2015. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada el 27 de noviembre de 2015).
- Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala (publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 3 de septiembre de 2015. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada el 27 de noviembre de 2015).

Internet

- Página del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx>. Consultada el 12 de enero de 2017.
- Página del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/CALENDARIO.pdf> Consultada el 6 de enero de 2017.
- Página del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-126-2016-29-abril-de-2016-ACUERDO-COMUNIDADES-FINAL-MORENA.pdf>. Consultada el 3 de enero de 2017.
- Página del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-152-2016-7-mayo-de-2016-ACUERDO-RESERVA-COMUNIDAD-MORENA.pdf>. Consultada el 4 de enero de 2017.

Página del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-167-2016-8-mayo-de-2016-ACUERDO-COMUNIDADES-FINAL-MORENA.pdf>. Consultada el 4 de enero de 2017.

Página del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Disponible en: <http://www.itetlax.org.mx/wp-content/uploads/2016/04/ITE-CG-212-2016-22-mayo-de-2016-ACUERDO-COMUNIDADES-SORTEO-MORENA.pdf>. Consultada el 5 de enero de 2017.

Página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00174-2016.htm>. Consultada el 7 de enero de 2017.

Página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00171-2016.htm>. Consultada el 11 de enero de 2017.

Página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2016/JDC/SDF-JDC-00163-2016.htm>. Consultada el 08 de enero de 2017.

**Organismo Público Local Electoral
Veracruz**

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO LÍMITE AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

Tania Celina Vásquez Muñoz

I. PROEMIO

Las democracias han guardado en su configuración política y legal disposiciones que permiten mantener un equilibrio del poder. Bajo su estructuración política, existe una división de poderes que permite mantener la estabilidad y la correlación de fuerzas, ello aunado, según el caso, a una configuración en distintos ámbitos de gobierno que permite la conformación plural de la sociedad. Desde la estructura normativa, se establecen importantes mecanismos que equilibran las acciones de los poderes públicos; así, desde las disposiciones constitucionales hasta los marcos de referencia internacional, se han establecido importantes puntos de estabilidad democrática.

Mantener el equilibrio de fuerzas dentro de las democracias resulta indispensable no sólo para la preservación del régimen sino además, para el desarrollo de una democracia de calidad, que permita la configuración de una dimensión formal y una sustantiva, dimensiones necesarias para el fortalecimiento institucional y ciudadano. Ambas perspectivas giran en torno a las elecciones, pues éstas, se constituyen como el carácter primigenio de la participación ciudadana. Así, el espacio electoral se convierte en pieza indispensable para el equilibrio de la democracia pues permite la renovación pacífica de los cargos de elección popular.

En esta tesitura, es importante caracterizar la configuración de la democracia desde un ámbito que garantice la existencia de derechos y procedimientos que sustenten normativamente la participación ciudadana. No obstante, es fundamental que tales derechos se materialicen para llevar a la participación ciudadana a un espacio que trascienda el ejercicio electoral, no como una renuencia de éste sino como una forma más amplia de incidencia ciudadana. Así, resulta primordial que las elecciones se constituyan como límite democrático a las decisiones del poder público, empero, es igual de importante que existan más y mejores mecanismos de control.

Si bien los límites democráticos se configuran desde una perspectiva formal, como es el caso de los derechos político-electorales, existen mecanismos más amplios de incidencia ciudadana, que permitirían ejercer marcos de equilibrio

entre los poderes. Por supuesto, esta forma de participación ciudadana debe contar con mecanismos normativos que permitan trascender el ejercicio pasivo electoral. Incluso, no está por demás precisar que los límites democráticos deben estructurarse a partir de ordenamientos constitucionales, pues ello les otorga legalidad y legitimidad.

La ciudadanía cuenta con instrumentos de participación política que le garantizan representación dentro de un marco democrático de gobierno, no obstante, ello no ha decantado en la creación de límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales. Es fundamental considerar que los límites democráticos deben originarse desde la participación ciudadana pues, los mecanismos legales de control constitucional a las decisiones políticas ya existen; empero, es necesario contar con mecanismos ciudadanos que incidan en el equilibrio de poderes.

Como consideración adicional, resulta importante contemplar la participación de la sociedad civil, como aquél espacio donde la ciudadanía encuentra una dimensión más amplia de incidencia pública y, en esta tesitura, ver este espacio como uno de los orígenes de los límites democráticos a las decisiones del poder público.

II. LÍMITE CONSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

Tradicionalmente se ha considerado como límite a la democracia, entendida como autodeterminación de las mayorías, la vía constitucional y de los derechos, puesto que “se presenta como alternativa para reparar la dañada legitimidad de un sistema político que se ha vuelto cada vez menos representativo.”¹ Y es que la constitucionalización de la democracia posibilita la ampliación y consolidación de instrumentos jurídicos que permitan garantizar realmente las libertades. Por tanto, se institucionalizan los derechos en la Ley Fundamental; así al hablar de límites constitucionales, puede sostenerse, como refiere Robert Alexy, que hay una categoría de normas que organiza los poderes del Estado, y otra categoría que limita su ejercicio. “Las constituciones democráticas modernas”, escribe Alexy, “contienen dos clases o categorías de normas. A la primera categoría pertenecen aquellas normas que constituyen y organizan el poder legislativo, el poder ejecutivo y la administración de justicia, o sea, el Estado. En el centro de ellas se sitúa la legitimación. En la segunda categoría figuran aquellas normas que limitan o encauzan el poder estatal. Aquí deben mencionarse, en primer lugar, los *derechos fundamentales*.”²

¹ GREPPI, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta, 2006, p. 25.

² ALEXY, Robert, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, CARBONELL, Miguel y Leonardo García Jaramillo, *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta-IJ-UNAM, 2010, p. 106.

En este sentido, dentro de los derechos fundamentales se encuentran los derechos del ciudadano, fundamento de la participación ciudadana; puesto que, “los procesos de legitimación democrática siguen un esquema ascendente y reposan sobre el derecho de los ciudadanos a tomar parte en pie de igualdad en las decisiones que les afectan. A más participación, más democracia.”³ De esto se desprende que la legitimidad de las instituciones democráticas tiene un doble origen; esto es, por un lado, el principio de la soberanía popular, misma que se expresa a través de la voluntad de las mayorías, y, por otro, la garantía de los derechos fundamentales.

Así la concepción de democracia no se limita a la voluntad popular, puesto que ésta puede “identificarse con la voluntad de mayorías miopes, dominadas por los deseos irracionales de las masas irresponsables y despolitizadas, incapaces de hacer frente a las malas artes del líder carismático, fascista o populista.”⁴ Y es que no puede limitarse la concepción de la democracia al mero requisito de que el poder público sea ejercido por las mayorías; Ferrajoli sostiene que “[a] limitarse a exigir que los poderes públicos sean ejercidos por el pueblo de la manera que sea, y configurando así la democracia como poder popular absoluto, ignora el paradigma del estado de derecho, que no admite la existencia de poderes no sujetos a la ley, y todavía más del estado constitucional de derecho, dentro del cual no es en absoluto verdadero que el poder del pueblo sea ilimitado”.⁵

Se puede apreciar así, en concordancia con Ferrajoli, que el constitucionalismo ha venido a introducir una novedad en la estructura de las democracias, considerando que “incluso el supremo poder legislativo está jurídicamente disciplinado y limitado no sólo respecto a las formas, predispuestas como garantía de la afirmación de la voluntad de la mayoría, sino también en lo relativo a la sustancia de su ejercicio, obligado al respeto de esas específicas normas constitucionales que son el principio de igualdad y los derechos fundamentales”.⁶

La positivización de los derechos naturales en los textos jurídicos permitió que estos fueran reconocidos de manera igualitaria a todos los individuos, de esta forma se limitó el poder público a través de tal reconocimiento; y así se constituyó dicha limitación como condición de legitimidad a las decisiones del mismo. Tal contención se expresa en dos fórmulas a saber, el gobierno *sub lege* que “supone un sometimiento formal y material del gobernante al derecho porque su actuación está determinada por lo que dice la ley fundamental”;⁷ y el

³ GREPPI, Andrea, “Derechos políticos, constitucionalismo y separación de poderes”, ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura, núm. 745, septiembre-octubre, 2010, pp. 809.

⁴ GREPPI, Andrea, *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta, 2006, p. 25.

⁵ FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, t. II, Madrid, Trotta, 2013, p. 10.

⁶ FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 10.

⁷ SALAZAR UGARTE, Pedro, *Democracia constitucional*, México, FCE, 2013, p. 86.

gobierno *per leges*, que “supone únicamente que el poder será ejercido a través de leyes y no mediante comandos particulares y concretos.”⁸ Cabe mencionar que el gobierno *sub lege* es el que coincide con la visión constitucionalista y el gobierno *per leges* únicamente ofrece igualdad jurídica.

Ahora bien, representa la parte más importante de un Estado constitucional la separación de los poderes, misma de la que se desprenden dos principios: el de legalidad y el de imparcialidad, que son indispensables para que se garantice la libertad, toda vez que el primero confirma la supremacía de la ley y el segundo garantiza su aplicación de forma efectiva.

Pero en el contexto de la expresión “separación de los poderes”, como expone Guastini,⁹ el vocablo “poder” reúne en sí dos significados, que el mencionado autor distingue de la siguiente forma:

- a) En referencia a las funciones del Estado, donde *función* a su vez denota una actividad; y,
- b) En referencia a los órganos del Estado que ejercen las diversas funciones.

La anterior distinción es fundamental debido a que en la doctrina de la separación de los poderes, el Estado cumple con tres funciones, la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva. Respecto de estas funciones Riccardo Guastini expresa que “es importante notar que las tres funciones del Estado... no se encuentran en el mismo plano”¹⁰ y que por el contrario “están necesariamente jerarquizadas”. Así, la función jurisdiccional y la ejecutiva implican de forma lógica y cronológica normas que aplicar, es decir, presuponen la función legislativa.

El constitucionalismo tiene como finalidad, pues, garantizar los derechos fundamentales, lo cual implica la existencia de un gobierno con limitaciones, es decir, que no puede ser un gobierno absoluto o autoritario. Es así, que el constitucionalismo y la democracia convergen al encontrar su fundamento, el primero, en la igualdad en derechos de libertad y, el segundo, en la igualdad de derechos-poder de participación política. De igual forma, dicha convergencia es evidencia en que ambos son sistemas que se expresan a través de un conjunto de reglas jurídicas; como lo expresa Salazar Ugarte, “el constitucionalismo es un sistema normativo”, mientras que “la democracia es una forma de gobierno basada en procedimientos”.¹¹

De aquí que, en la actualidad, se hable de una democracia constitucional, en la que uno de sus elementos fundamentales es el control de constitucionalidad. Dicho control es, como ya se ha dicho, un límite al poder público, que representa la voluntad de las mayorías. Por tanto, es necesario analizar los significados asociables a la noción de soberanía popular, que como precisa

⁸ *Idem.*

⁹ GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, México, Fontamara-IIIJ-UNAM, 2001, p. 59.

¹⁰ *Ibidem*, p. 61.

¹¹ SALAZAR UGARTE, *op. cit.*, p. 140.

Ferrajoli,¹² pueden ser uno negativo y otro positivo, conforme a la noción general de democracia y más con la de democracia constitucional.

Así, un primer significado de *soberanía del pueblo* se encuentra en la literalidad de la frase, esto es, en la referencia al pueblo entero, como se expresa en la constitución del Estado mexicano en su artículo 39 que establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.” Respecto a este significado literal, el jurista italiano sostiene que es un “principio de legitimación en negativo de la democracia política”, mismo que sólo quiere decir que la soberanía pertenece al pueblo y *sólo* al pueblo; que reside en el pueblo y *sólo* en el pueblo. Fundamentalmente lo que quiere expresarse con esto es que la soberanía popular equivale a una “garantía negativa”, o sea, que es una prohibición para cualquiera de apropiarse de ella y usurparla, esto es así porque pertenece al pueblo entero.

La dimensión positiva de la noción de soberanía, siguiendo a Ferrajoli, es la más importante para este análisis, pues es la resultante de su nexo con los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos. Al respecto, de acuerdo con el multicitado autor, “todos los derechos fundamentales dan formas y contenidos a la “voluntad popular”, la cual en cuanto suma de voluntades de cada uno de sus miembros, no puede manifestarse auténticamente si no puede expresarse libremente: y no puede expresarse libremente sin estar presidida por las garantías no sólo de los derechos políticos y de libertad, sino también de los derechos sociales.”¹³ En este segundo sentido de la fórmula *soberanía popular*, significa que pertenece a todos y a cada uno de los ciudadanos en cuanto equivale a la suma de aquellos poderes y contrapoderes (derechos políticos, civiles, de libertad y sociales) mismo que representan los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos.

Tales derechos, en consecuencia, no son ya sólo límites a su ejercicio concreto, sino que son también su sustancia democrática, puesto que hacen referencia al pueblo “en un sentido mucho más concreto y rico de la misma representación política”, esto es, “a todos y a cada uno de sus miembros de carne y hueso.”¹⁴ Como estos derechos vienen a ser una representación de fragmentos de soberanía popular que le corresponde a los ciudadanos, cualquier violación de los mismos atenta no sólo contra sus titulares, sino contra la misma soberanía popular.

De esta redefinición de la soberanía popular y de la relación entre democracia y pueblo, Ferrajoli afirma que “el requisito formal y procedimental de las decisiones por mayoría, si bien es necesario para anclar, aun indirectamente, el poder político en sus destinatarios, no es suficiente para definir la democracia.”¹⁵

¹² FERRAJOLI, *op. cit.*, p. 13.

¹³ *Ibidem*, p. 14.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 15.

Asimismo, la calidad de los procesos será mayor si se garantizan las libertades políticas. En este sentido, Greppi apunta:

Se entiende que cuanto más extensas y profundas sean las garantías de la libertad política, mayor calidad tendrán los procesos de autodeterminación democrática. Sucede, sin embargo, que las condiciones para el ejercicio de los derechos de participación política son más complejas de lo que se suele reconocer.¹⁶

De aquí se sigue que la positivización de los derechos fundamentales tenga como resultado que se garantice, de forma institucional, el ejercicio de los derechos de participación. Y es que una noción de calidad democrática debe, forzosamente, incluir la referencia a una amplia gama de factores institucionales y sociales. Esto conduce a estimar que la multiplicación de las ocasiones de participación no producirá necesariamente más calidad en el proceso. Esto es, que “no basta con ir a votar más veces para que haya más democracia. Se necesita que los ciudadanos puedan formarse una opinión y que su opinión tenga un peso real en la toma de decisiones en las materias más importantes.”¹⁷

Respecto a la participación política del ciudadano, debe establecerse que se requiere de una serie de condiciones que la hagan valiosa y efectiva, así pues “Se necesita, para empezar, la garantía de los derechos de libertad, así como de las demás garantías básicas del estado de derecho. También se necesita, en segundo lugar, que los ciudadanos tengan posibilidades reales de hacer uso de las facultades que la constitución le otorga, esto es, que dispongan tanto de los recursos materiales como de la información necesaria para participar de forma responsable.”

Otra cuestión necesaria es la presencia de un marco institucional en el que se defina y se delimite a las competencias de los poderes que intervienen en el proceso de formación de la voluntad política. A falta de dicho marco, “el *derecho-poder* de participación reconocido a todos los ciudadanos carece de contenido.”¹⁸

Por cuanto hace al debate sobre constitucionalismo y democracia, los derechos políticos han quedado oscurecidos por la contraposición, muchas veces forzada e imprecisa, entre mayorías y derechos. Es aquí donde, recurriendo a una concepción “sustancial” y no “meramente formal” de la democracia, los teóricos del neoconstitucionalismo insisten en los límites constitucionales a la *voluntad democrática* y argumentan que “la autonomía no es el único ni es el más importante de los valores sobre los que se asienta la legitimidad de nuestros sistemas políticos”,¹⁹ lo que enfrenta la idea de la participación de la ciudadanía como límite democrático y el límite constitucional a las mayorías y al poder público en general.

¹⁶ GREPPI, “Derechos políticos...”, *op. cit.*, p. 809.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibidem*, p. 810.

¹⁹ *Idem.*

El constitucionalismo propone que para recuperar el déficit de legitimidad en las democracias actuales, es preciso desarrollar garantías contramayoritarias, dado que “en ellas se encuentra el remedio más eficaz contra la mala política, en todas sus formas, y especialmente contra la ocupación partidista del poder político, económico y mediático.” A esto se suma que en la apuesta por la constitucionalización de los derechos, surge la consideración del impacto mínimo del voto de cada elector, al cual se le ve un valor simbólico. Desde este enfoque se toma la regla de decisión por mayorías como una de entre las muchas técnicas posibles, y que ésta ni siquiera es la más importante para alcanzar los fines a los que responde el marco institucional.

Entonces, como puede apreciarse, existen límites desde el ámbito institucional a los poderes públicos, a las decisiones de las mayorías, pero también nos encontramos ante alternativas que pueden ejercer los ciudadanos, mas éstas deben encontrar apoyo en el mismo marco institucional para que, al ejercer una acción tendiente a limitar las decisiones de los poderes públicos, no se atente contra la misma democracia. Por esto, “procedimientos de decisión y derechos políticos son dos piezas de un mismo engranaje y comparten un mismo destino. La confusión de los poderes es causa y efecto de la crisis de la ley y ambas contribuyen a vaciar de contenido —de influencia política— los fragmentos de soberanía atribuidos a los electores”.²⁰

III. EL LÍMITE FORMAL INSTITUCIONAL

Si bien, como ya se apuntó, es importante el entramado constitucional, estructural en general, no debe obviarse la importancia de la ciudadanía y su capacidad para transformar sus demandas en soluciones a sus problemas. El cambio político y la estabilidad de la democracia dependen de la regularidad de las elecciones, de la rotación en los cargos de elección popular, así como de la vigilancia de los servidores públicos que están encargados de las decisiones de gobierno y la administración del Estado por parte de los ciudadanos.

Es importante resaltar el papel central de las elecciones en una democracia, y reafirmar el postulado primigenio que sostiene a las democracias liberales modernas “una persona, un voto”, sin embargo, este postulado ideal no siempre se cumple, de ahí la necesidad de establecer los límites a la democracia; estos no pueden ser impulsados desde las urnas, es decir, la acción de votar en sí misma representa un aporte mínimo, de carácter formal a la construcción democrática, pues tal prerrogativa por sí sola no acota el ejercicio del poder; más bien, es el medio para elegir a determinados representantes que tomaran ciertas decisiones, por ejemplo, el salario mínimo, la política monetaria, y en fin, todo lo que conlleva la administración del Estado, es aquí, donde el ciudadano debe establecer límites a través de los mecanismos que estén a su alcance.

²⁰ *Ibidem*, p. 813.

Los últimos, si bien pueden ser de *facto* o de *jure*, necesariamente deben ser impulsados por la sociedad civil, ya sea en su conjunto o como minorías que buscan incidir en la agenda de gobierno, estas incidencias pueden definir el futuro de determinadas políticas públicas, frenar o impulsar iniciativas legales que en determinado momento podrían reconfigurar inclusive el entramado constitucional; si bien las elecciones permiten determinado nivel de representatividad y legitimidad en los sistemas políticos, estos siempre impulsan las iniciativas legislativas en la búsqueda del “bien común”, obviando que determinados sectores no están incluidos en estas propuestas y, por lo tanto, no se sienten representados en la configuración institucional ni legal.

Es por lo anterior que las democracias en formación suelen tener muchas dificultades a la hora de conformar marcos jurídicos que integren de manera efectiva y plural las demandas de las minorías, y que garanticen los límites a decisiones que en esencia son democráticas, ya que quien decide es portavoz y representante de la mayoría. Si bien, el argumento parece contradictorio en un primer plano de análisis, porque en realidad no representa a “todos”, esto es, el no considerar las opiniones de las expresiones políticas minoritarias o gobernar sin consulta previa de los electores, podría considerarse un acto ilegítimo.

El ejercicio del poder en “la democracia con elecciones libres, institucionalizadas y competitivas es el modo exclusivo de instauración de la autoridad legítima”,²¹ la idea primaria es, en consecuencia, darles el poder a los ciudadanos, ya sea a nivel micro o macro, y si el poder es ejercido por y para la sociedad en su “conjunto”, descansa en la “voluntad soberana” el fundamento constitucional del régimen democrático.

La definición de la “voluntad soberana” no es muy precisa, ya que, las pretensiones de cada grupo de ciudadanos es diferente entre sí, por lo tanto, la discusión aquí es determinar hasta qué punto cuenta la opinión de cada uno; para este propósito debe reconocerse el derecho a disentir acerca de determinadas medidas adoptadas por el gobierno en turno, a expresar opiniones al respecto, y al final queda la oportunidad de elegir a alguien más en las nuevas elecciones.

Existen mecanismos como la Ley Federal de Consulta Popular que es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual consiste en un proceso en el cual se pregunta si se está de acuerdo en determinado sentido de una ley, determinadas políticas públicas, entre otras cuestiones; a lo cual se responde con un simple “SÍ” o “NO” para manifestar la aprobación o el rechazo personal en algunas cuestiones que se ponen a consideración de la *mayoría*.

²¹ ONGANIA, Haydee Patricia, «La accountability vertical: una cuenta pendiente de nuestro sistema político.» *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010. 13.

Si bien esta lógica legal sirve de límite para determinadas decisiones, se puede caer en el riesgo de someter cuestiones vitales para el Estado a la palestra pública, ya que se tiene una sociedad poco informada en los asuntos públicos. Se debe puntualizar que estos instrumentos de participación ciudadana guardan una estricta relación con la “calidad de la democracia”, aunque lo anterior es de suma importancia para desarrollar la cultura de rendición de cuentas, obtener la opinión de la mayoría puede encarnar grandes riesgos para la salud del sistema político mismo.

Lo anterior, puede ser así porque en una primera impresión parecería que todo lo malo en la administración de la cosa pública es culpa de la clase política, ya que es un estadio común considerar que los servidores públicos están poco capacitados para el desempeño de sus cargos, que son poco escrupulosos, con una ética cuestionable o una legitimidad limitada, pero si a este escenario adverso de por sí, se le suma la falta de información de la mayoría de los votantes, puede terminar causando severas repercusiones al sistema político.

Por otra parte, la rendición de cuentas, la transparencia y, en general, todos los mecanismos que permitan acercarse a una construcción democrática más robusta, deben ser reforzados desde la sociedad civil, esto con la finalidad de mitigar la corrupción, la opacidad o cualquier otra práctica que atente contra los principios éticos que caracterizan a un Estado de derecho. Por lo tanto, “El proceso de accountability —rendición de cuentas—²² no implica la eliminación de este problema, sino aliviarlo. A menor transparencia mayor posibilidad de autoritarismo. Por ello se hace necesario hacer un repaso también de las diferentes formas de participación ciudadana, la democracia no puede restringirse al simple acto eleccionario, sino que se vive, se practica una democracia en el día a día que media entre una elección y otra”.²³

La rendición de cuentas y la transparencia son mecanismos esenciales para las democracias representativas, ya que, suponen una especie de freno frente a los abusos de poder que pudieran suscitarse por parte de los gobernantes “ al tiempo que garantizan conducirse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, herramientas que sin duda fortalecen tres mandatos constitucionales sobre los cuales descansa el sistema político mexicano: la soberanía nacional, el régimen republicano y la división de poderes”.²⁴

El concepto de transparencia supone exponer la información gubernamental con la mayor claridad posible, esto implica, por lo tanto, informar a los ciudadanos acerca de la aplicación y destino de los recursos públicos, cabe re-

²² Traducción más común del término “Accountability”.

²³ *Ibidem*, p. 3.

²⁴ MARTÍNEZ ROBLEDO, Marybel, “Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución”, *El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, pp. 203-215, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, p. 203.

saltar que el concepto de transparencia lleva aparejado el de acceso a la información, estas ideas se han formado paralelamente y una no puede entenderse sin la otra. A través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se garantiza a los ciudadanos acceder a la información que está en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad.

La posibilidad de tener acceso a la información pública es un derecho fundamental, esta es su función primaria, sin embargo también sirve como límite democrático, ya que, la posibilidad de conocer de primera mano la forma en la que se manejan los asuntos públicos, es una manera de desarrollar mecanismos ciudadanos para una exigir la rendición de cuentas. Si bien, este límite forma parte del marco jurídico y el andamiaje institucional, de nada sirve sin la participación ciudadana de manera activa, es decir, si no hay requerimientos de información, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la ley se queda en buenas intenciones, de nada sirve sino se le utiliza para garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos humanos que se establecen en la Constitución Política.

La transparencia y el acceso a la información son el principio para fomentar una cultura de rendición de cuentas, y esta a su vez sirve para evitar posibles actos de corrupción por parte de los gobernantes. Por otro lado, mientras más información tengan los ciudadanos, más acertada será su intervención en momentos determinantes para resguardar el uso adecuado de los recursos públicos en aras de procurar el bien común. El acceso a la información permite también al ciudadano tener cierta empatía con las decisiones que se toman, es decir, no solo sirve para mitigar el abuso de autoridad o limitar la corrupción. Esta posibilidad abre las puertas al debate, al consenso o disenso, según las circunstancias, y en última instancia, la participación activa del ciudadano con conocimiento de causa, lo cual le permite ejercer su derecho a participar, a opinar y ser tomado en cuenta, lo anterior, consolida el desarrollo democrático y encauza el Estado de derecho.

Por su parte, “Ferreiro distingue dos modalidades de transparencia: activa y pasiva”,²⁵ la primera se refiere a la responsabilidad que tienen las instituciones gubernamentales de poner a disposición de los ciudadanos toda la información referente a las actividades que realizan, el avance de las mismas, sus costos de operación, nominas, entre muchas otras cuestiones, las cuales son requerimientos mínimos para cumplir con la ley de transparencia del país; la segunda,

²⁵ EMMERICH, Gustavo Ernesto, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, 2004, pp. 67-90, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Distrito Federal, México, p. 80.

permite a los ciudadanos requerir la información que por su naturaleza el gobierno no publica en sus portales de internet, y a la cual, de permitirlo la ley los gobernados tienen derecho a conocer.

Si la legalidad de la democracia representativa depende de la regularidad de las elecciones; la legitimidad en el ejercicio del cargo, estriba de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas; por su parte, el problema de la participación ciudadana depende de otros mecanismos, no solo legales o formales, sino de otros instrumentos que le permitan a los ciudadanos participar más allá del proceso electoral para elegir determinados puestos en el gobierno.

En este sentido, corresponde a la sociedad civil organizada abordar el combate a la corrupción, vigilar a nivel local, donde son más visibles los efectos de ésta, que los presidentes municipales rindan cuentas, más allá del ejercicio oficial de la rendición de informes anuales de actividades; entre otras estrategias; el sector privado, por su parte, debe evitar las prácticas corruptas tanto en su interior como en sus relaciones con el sector público, la suma de todos estos factores de participación mejora la “calidad de la democracia”, aumenta los niveles de gobernabilidad y permite un ejercicio legítimo de la autoridad que les ha sido conferida mediante el voto a los gobernantes.

En esta tesitura, “la participación es una forma superior de la organización de la vida en sociedad y alcanza plenamente su significado cuando el hombre es ciudadano y actor, decide, controla, lleva responsabilidades, toma parte en la producción de los bienes, de los servicios y del saber”,²⁶ debe puntualizarse que la participación suele ser muy diversa, en relación a la cantidad de grupos y, por lo tanto, de demandas que el gobierno debe atender; aquí debe recalcarse que la participación ciudadana no solo debe surgir de manera reactiva, como muestra de descontento hacia determinadas acciones del gobierno en turno; sino que debe procurarse su participación proactiva para promover la eficiencia en el desempeño del ejercicio público, y que el hecho de vigilar, derive en un mejor desempeño por parte de las autoridades.

No obstante, debe señalarse que la participación política vista desde el ámbito individual es difícil de ejercer, ya que, el entramado legal y formal, es anterior al reconocimiento de la calidad de *ciudadano*, aunado a esto, poco se cuestiona la estructura dada, la posibilidad de influir en otros ámbitos, que no sean los procesos electorales y, más aun, fuera de un partido político, es ya todo un reto en el ejercicio de la ciudadanía; esto tiene que ver con el papel que asigna el Estado a cada individuo, desde la legalidad le otorga un status que parece infranqueable desde la individualidad y, por lo tanto, se deben crear canales, ya no como agente aislado sino de manera organizada para llevar las demandas de

²⁶ LÓPEZ SERRANO, Jesús; LÓPEZ SERRANO, Javier, “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 16, enero-abril, 2009, pp. 9-45, Universidad Nacional Autónoma de México, Distrito Federal, México, p. 29.

un grupo con intereses similares al debate y consideración dentro de la agenda pública.

Si a *priori*, la posibilidad de la participación política y social parece dificultarse, la construcción democrática y “la participación ciudadana se encuentra ante la búsqueda de canales de acceso que le den otra dimensión al fenómeno participativo; sin embargo, dichas posibilidades también se encuentran canceladas. Es entonces, cuando el ciudadano tiene que construir, desde su iniciativa, otros espacios de solidaridad en lo social y otras formas de intervenir en lo político, ya que de otra manera los canales tradicionales e institucionales ya existentes se encuentran agotados para hacer de los ciudadanos participantes directos en el control y ejercicio del poder público”,²⁷ dado lo anterior, y sabiendo que el límite es legal e institucional, estructural, queda la posibilidad de asumir en base a valores de empatía los procesos que modifiquen la incidencia dentro de los nuevos escenarios que plantea romper con los modos de participación preestablecidos y crear nuevos modelos de participación ciudadana.

Es importante resaltar el papel central del aspecto institucional y legal en cuanto hace a los límites democráticos, sin embargo, existen otras corrientes como la cultura cívica, la cual “está referida a la participación o incidencia que tengan los ciudadanos dentro de un sistema de gobierno democrático; implica en sí misma conocimiento del medio ambiente social y político, en donde los actores racionalizan sus acciones respecto del sistema como de sus relaciones con el mismo”,²⁸ por lo tanto, la cultura cívica, es un barómetro acerca del nivel de desarrollo que existe en una democracia, es decir, a mayor cultura cívica, mayor desarrollo democrático, y viceversa, esto tiene que ver principalmente con los doter que otorga el dominio de esta característica ciudadana en cuanto hace al nivel de participación política.

A lo largo del desarrollo del sistema político mexicano, éste ha experimentado variaciones que va de una postura tradicional donde se le ha impuesto al ciudadano una condición jurídica limitada; a una moderna donde no se mitiga su capacidad para exigir condiciones mínimas para la subsistencia de un sistema político que se diga democrático, en cuanto hace a niveles mínimos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

La cultura cívica tradicional permeó gran parte del siglo pasado, y se ha visto renovada con las actualizaciones legales en materia de participación política que se han realizado, sin embargo, los canales de participación siguen siendo de difícil acceso y, más aún, de ejercicio, si bien, los cambios han sido excepcionales en cuanto hace a los mecanismos de participación política, y donde las crisis, ya sean políticas o económicas, han generado que la organización de la ciudadanía de curso y sentido a las decisiones en materia económica, política o social, estas forma de empatía y solidaridad en muchos casos rebasan la capacidad de respuesta por parte de las autoridades en todos sus niveles, por lo

²⁷ *Ibidem*, p. 37.

²⁸ *Idem*.

tanto, y como ya se puntualizó líneas arriba, los procesos de empatía generan los cambios estructurales necesarios para modificar el devenir de un sistema político que es incapaz de modificarse por la voluntad de sus elites.

Si las crisis, políticas o económicas, generan cambios, parecen ser la vía idónea para la renovación de estructuras viejas o viciadas dentro del sistema político, sin embargo, depender de situaciones coyunturales no es lo más adecuado para una democracia incipiente; el cambio legal surge es lento y casi siempre se encuentra superado por las circunstancias en las que se aplica, entonces, es tarea de los ciudadanos asegurar el cambio de estructuras desde la organización colectiva, la cual puede ser temporal o permanente, para llevar sus demandas a sus gobernantes, para que estos a su vez lo incluyan en los temas prioritarios para el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, las decisiones tomadas por parte de los representantes populares tienen un alto grado de legitimidad, ya que, conformados en un *movimiento social temporal* los ciudadanos exigen que se atiendan sus necesidades más apremiantes, y si estas se resuelven de manera positiva, es un hecho que no se cuestionará la medida adoptada, ya que, es una demanda de la *mayoría*, o por lo menos, de un grupo más o menos numeroso y compacto en sus demandas que exige se resuelvan.

Si por un lado la participación ciudadana activa, a través de la organización colectiva, es un aliciente para el cambio, por el otro “la flexibilidad del régimen político mexicano al reformar las leyes electorales representaba la búsqueda de aceptación y legitimidad de los gobernados hacia el sistema y no una verdadera intención de abrir canales de participación política no institucional para los ciudadanos, quienes en su mayoría no pertenecen a partido político alguno y continúan excluidos del control e influencia en los asuntos políticos del país”,²⁹ sin embargo, lo que puede apreciarse en las modificaciones al sistema electoral y a todo el marco jurídico, es un modelo de participación política más abierto y plural, el cual sin duda seguirá siendo modificado por la presencia de la Internet y el poder para impulsar un cambio de marcha que tienen las redes sociales.

Pese a los esfuerzos por modificar las percepciones de opacidad en el uso de los recursos públicos, la corrupción, designación de secretarios de despacho, entre otros temas, a través de procesos como la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, como pilares fundamentales de una democracia liberal “en México, uno de los elementos constitutivos del escepticismo ciudadano y quizá el más significativo es precisamente la falta de confianza en las instituciones y, en particular, en el Estado de derecho”,³⁰ sin embargo, a través de la modificación del marco jurídico del sistema político se han creado instituciones que defienden al ciudadano frente a los abusos de poder por parte

²⁹ *Ibidem*, p. 39.

³⁰ TAHAR CHAOUCH, Malik; CARRASCO BRIHUEGA, Daniel, “Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia”, *Desafíos*, vol. 19, julio-diciembre, 2008, pp. 183-209, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, p. 23.

de las autoridades, existe también una gama amplia de derechos fundamentales que son tutelados por el Estado y se han creado instituciones encargadas de vigilar a los servidores públicos; este proceso tiene que ver con un procedimiento vertical de rendición de cuentas, es decir, aquel en el que instituciones independientes e imparciales vigilan que otras instituciones ejerzan sus encargos de manera eficaz.

Si lo que se pretende es crear un marco jurídico que responda a las necesidades de la *mayoría*, debe tomarse en cuenta que la creación de instituciones debe responder al contexto en el que van a actuar, de lo contrario, se crean y no cumplen con el fin que la motivó, además de afirmar los principios de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información como pilares para la consolidación de un sistema democrático que permita la participación política de todos y cada uno de los ciudadanos.

IV. LA CONFIGURACIÓN SOCIAL DE LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS

El establecimiento de límites democráticos a las decisiones de los poderes públicos es una estrategia no sólo de control, sino también, de estabilidad política. La propia estructuración de las democracias ha requerido de la configuración de límites legales e institucionales, para la contención de las actitudes de los agentes gubernamentales, con el objetivo de garantizar el apego al ordenamiento constitucional, pero además, para dotar de legitimidad a sus decisiones. Así, es en la democracia donde una forma de gobierno encuentra la mayor fuente de control político y legal en el ejercicio del poder público.

En esta tesitura, como ya se reconoció en los apartados precedentes, existen límites democráticos que permiten contener las posibles acciones arbitrarias en el poder público, ya sea mediante una vigilancia entre dichos poderes, ya sea mediante el respeto y protección de los derechos personales. Ambas formas se han constituido como el punto de referencia tradicional de los límites democráticos, parangón basado, primordialmente en estructuras formales, donde un marco constitucional no es suficiente para evitar los abusos de la autoridad.

Y es que en las democracias se requiere de candados legales e institucionales, más que en ninguna otra forma de gobierno, pues es pertinente recordar que la legitimidad emanada de la ciudadanía es la piedra angular de un régimen democrático. Además, es de reconocer que si bien existen importantes límites legales; las instituciones políticas son dirigidas por personas, con intereses particulares. Al respecto Guillermo O'Donnell sostiene que “sería extremadamente imprudente diseñar instituciones políticas ignorando que los seres humanos son proclives a abusar del poder que esas instituciones les confieren.”³¹

³¹ O'DONNELL, Guillermo, “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre 2004, p. 19.

Bajo esta consideración, es importante reconocer que en el diseño constitucional se han establecido, por una parte, los canales para el ejercicio efectivo del poder político, pero al mismo tiempo, se han reconocido derechos propios de los gobernados, libertades emanadas del pacto político y soberano entre los ciudadanos y sus respectivos gobiernos. Ambas dimensiones son la base de todo Estado Democrático de Derecho. Así, existe una lógica constitucional que justifica las acciones del gobierno que permite el libre actuar de las autoridades pero, al mismo tiempo bajo ciertos parámetros de control político como en el caso de la división del poder público, tal y como se apuntó en los apartados precedentes.

Pero esta configuración *constitucional-legal* en el equilibrio de poderes ha encontrado, a decir de O'Donnell, una paradoja democrática, es decir, por una parte se requiere la gobernabilidad del poder público, con una efectividad en las políticas que le permitan hacer frente a una problemática determinada y, por otra parte se requiere, que dichas acciones no vulneren los derechos de la sociedad. Esta dualidad ha sido la fuente más importante de los límites democráticos pues mientras la ciudadanía reclama más derechos, el poder público garantiza su tutela mediante instituciones, al mismo tiempo que delinea los parámetros de acción de las políticas públicas.

La esfera constitucional es parte de una estructura más amplia, que abarca el espacio de *lo formal*, es decir, un espacio de parámetros normativos que apenas representan una parte de los límites democráticos. No obstante, existe una dimensión más amplia, que se origina desde el ámbito ciudadano, como parte de la organización de la sociedad civil, que desde luego, no implican su actuación al margen de la ley. Incluso, el aspecto formal, es necesario para el equilibrio democrático, toda vez que “la jurisdicción de las agencias estatales tiene límites legalmente definidos que ellas no deben transgredir.”³²

Empero, para comprender esta dimensión ciudadana resulta preponderante analizar, en primer orden, cómo se organiza la ciudadanía para incidir en las decisiones públicas. De esta manera, si el ordenamiento legal dota de instrumentos a la ciudadanía para que ejerza sus derechos civiles y políticos, es necesario precisar que son necesarias, al mismo tiempo, herramientas y procedimientos que materialicen sus demandas. Esta determinación ocurre en los momentos de apropiación ciudadana de la democracia, como un primer acercamiento en la esfera política. Tal es el caso, por ejemplo, de las elecciones.

Es cierto, las elecciones se han constituido como una fuente indirecta de control político, pero que ha establecido importantes puntos de inflexión no sólo para la conformación del poder público representativo sino también, para su constante legitimación. El sufragio dota al ciudadano de una influencia importante en relación con el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Es en la

³² *Ibidem*, p. 21.

coyuntura electoral donde se puede observar la decantación legal de equilibrio político, pero además, es necesario reconocer la importancia de las instituciones como instrumentos necesarios para la realización de los contenidos normativos.

Si bien, las elecciones se configuran como un importante método de control democrático —siempre y cuando se realicen bajo los principios de libertad e igualdad— no trascienden de una dimensión mínima de democracia, pues atienden aspectos básicos y formales de la misma. Esta determinación de exclusividad electoral se sostiene bajo las teorías “minimalista” y “elitista” como expresiones acotadas de la democracia. De esta forma, “la democracia minimalista (democracia es poder elegir a los gobernantes) y la elitista (la democracia sólo sirve para cambiar a la élite gobernante) se hermanan en este concepto restrictivo.”³³

Por esta razón, es necesario construir una democracia que trascienda los límites formales; en la que la participación activa se constituya como un límite sustancial de origen ciudadano. Es cierto, las elecciones tienen una fuente de estructuración ciudadana pero acaso representan una parte mínima de la participación política. De esta manera “la concepción minimalista de la democracia y su correlato, la teoría elitista de la democracia, implican un concepto acotado de ciudadanía.”³⁴

En este tenor, de acuerdo con ciertas coyunturas, las elecciones se han constituido como herramientas indispensables para los límites democráticos en dos dimensiones, tal y como se ha explicado en los párrafos precedentes; es decir, por una parte en las elecciones se reconocen derechos políticos de los ciudadanos, tanto de quienes aspiran a un cargo de elección popular como de quienes ejercen el voto, pero también, el ejercicio comicial es un fenómeno que permite dilucidar el nivel de gobernabilidad en el Estado, toda vez que garantizar este tipo de ejercicios en un clima de legitimidad y certeza, contribuye a generar un equilibrio sano del poder público.

Más allá de estas consideraciones, resulta pertinente observar un fenómeno paralelo interesante: la desconfianza hacia las estructuras políticas ha creado una nueva dimensión en la configuración de los límites democráticos, no ya constitucionales y legales sino también, límites adecuados a las nuevas demandas sociales, como un mecanismo de reacción ante el posible desencanto por la misma democracia. Es necesario anotar, desde luego, que este desarrollo paralelo se ha expresado tanto por la vía institucional como por la organización de la protesta social, ambas con sus respectivos niveles de influencia predeterminados por el papel de los actores sociales, pero también, por las coyunturas en las que se manifiestan.

La desconfianza que es expresada a través de los canales institucionales ha transformado considerablemente el ejercicio del poder público, y se ha reconfi-

³³ OLVERA, Alberto J., *Ciudadanía y Democracia*, México, IFE, 2008, p. 44.

³⁴ *Idem*.

gurado, mayormente, por la participación activa de la ciudadanía. Así, no sólo es necesario que existan instituciones —independientes a los poderes constituidos— sino también, que la ciudadanía participe en sus procedimientos de control a las posibles arbitrariedades de la autoridad.

Este tipo de límite democrático se configura en torno a lo que O'Donnell denominó *accountability* horizontal expresada como “la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*,³⁵ en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.³⁶

No está por demás precisar que la existencia de este tipo de instituciones se enmarca, desde luego, en regímenes democráticos de corte liberal, pues en este tipo de estructuras se permite la participación directa e indirecta de la ciudadanía como fuente de estabilidad y control políticos. Incluso, el nivel de penetración de la *accountability* horizontal puede adjetivar a las propias democracias y, en este sentido, determinar su calidad. De esta manera, los ciudadanos que activen los procedimientos de las instituciones de control estarán, al mismo tiempo, activando un límite democrático más allá del establecido en los ejercicios formales de participación.

Pero la configuración de los límites democráticos debe atender a las características específicas de cada sociedad. No sólo basta con identificar que existe una desconfianza hacia lo político, debe ubicarse el origen de dicho descrédito y dirigir, en este ámbito de análisis, controles institucionales que contengan los problemas. En este tenor, resulta fundamental la creación de instituciones alrededor de la denominada *accountability horizontal asignada*,³⁷ la cual permite la acción focalizada sobre los problemas específicos de la democracia en que se encuentre la sociedad.

Esta forma institucional está mayormente vinculada con la ciudadanía, pues es ésta la que ha demandado, en ciertas problemáticas, la existencia de controles para su solución. La configuración ciudadana de *accountability* se da porque “estas agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino confrontar riesgos más específicos de trasgresión y/o de corrupción”.³⁸ Bajo esta configuración se crean límites democráticos focalizados, que permiten, bajo un esquema de identificación de problemas públicos, la materialización de instrumentos que controlan —o al menos equilibran— al poder público con la participación de la ciudadanía que, no está por demás precisar, debe estar interesada pero, sobre todo, informada de este tipo de controles.

³⁵ Entendido como un proceso de escrutinio público.

³⁶ O'DONNELL, Guillermo, *op. cit.*, p. 12.

³⁷ *Op. cit.*

³⁸ *Ibidem*, p. 22.

Es necesario precisar que si bien existe un ámbito institucional-formal en la construcción de límites democráticos hay un pulso ciudadano que trasciende este ejercicio. Desde luego, no se trata de minimizar la importancia del espectro constitucional y de la configuración institucional de las demandas ciudadanas pues es importante, además, la existencia integral de diversos ámbitos democráticos pues se requiere “fortalecer al Estado, a los instrumentos de intermediación y representación y a la inmensa red de organizaciones sociales. Se trata de tres dimensiones que pueden robustecerse.”³⁹

Sin embargo, la participación directa de la sociedad civil organizada en la configuración de los límites democráticos no debe ser vista como un ejercicio al margen de la ley, pues el hecho de no realizarse mediante las instituciones no significa una actuación ilegal. Por esta razón, es fundamental concebir la idea de una ciudadanía integral, la cual, “puede entenderse como un proceso de construcción que implica una acción social desde abajo y una capacidad de articulación y respuesta desde arriba, y por tanto como un proceso de ‘*democratización de la democracia*’.”⁴⁰

Es importante mencionar que una ciudadanía integral delinea su margen de actuación y de influencia de acuerdo con la coyuntura política en que se encuentre. Esto es así pues los momentos democráticos guardan una configuración especial acorde con los actores políticos que están involucrados, así como de los procesos que se traten; por ejemplo, el papel de la ciudadanía guardará especial configuración si se trata de los procesos electorales donde participan diversos actores y donde dicha actividad está sujeta, a su vez, a otro tipo de límites democráticos, como la esfera constitucional e institucional.

Por esta razón, la ciudadanía para constituirse como un ámbito efectivo de limitación democrática, requiere conducirse bajo el concepto de *accountability societal* vertical, el cual:

[...] es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Emplea herramientas institucionales y no institucionales.⁴¹

La configuración de este tipo de ejercicio no sólo amplía las capacidades ciudadanas como formadoras de límites democráticos, sino también, puede otorgar niveles importantes de confianza ciudadana y, además, otorgar ámbitos

³⁹ WOLDENBERG, José, *La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México, 2015, p. 96.

⁴⁰ OLVERA, Alberto J., *op. cit.* p. 48.

⁴¹ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique, “Societal accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, 2000, vol. 11, 14: 147-158, citado en O’DONNELL, Guillermo, *op. cit.*, p. 24.

positivos para la construcción de una democracia de calidad: una forma de gobierno que garantiza la gobernabilidad de sus políticas públicas pero, al mismo tiempo, tutela los derechos civiles y políticos de las personas, en un marco de apertura institucional y de participación activa de la sociedad civil. Esta estructura se adecua a las necesidades modernas de control político, no como un ejercicio de parálisis pública, sino como un entramado democrático de estabilidad política.

Es prioritaria la construcción de una agenda ciudadana, acorde a la problemática de nuestro país y con un espectro de influencia legal e institucional que permita contener las decisiones de gobierno que no corresponden a las necesidades reales o más imperativas de la sociedad. Para ello, se requieren “organizaciones sociales fuertes, implantadas, abiertas, capaces de poner sobre el tapete del debate público los mil y un temas que son parte de la agenda nacional. Pero para ello sus propias elaboraciones deben ser más complejas y profesionales, no sólo denunciadoras sino coadyuvantes en la solución de los problemas, responsables y capaces de superar la ronda de los particularismos sin fin.”⁴²

Este ejercicio de responsabilidad civil puede hacerse con la participación de una ciudadanía integral: una ciudadanía interesada y, primordialmente, informada de la problemática social, pues la efectividad de los límites democráticos no sólo está predeterminada por su estructura legal o institucional sino por la disposición, tanto de los actores gubernamentales, como de los ciudadanos, que permita la integración de las demandas, con el fin de establecer parámetros de control y estabilidad políticos que decanten, al mismo tiempo, en la efectividad de la gobernabilidad y en el crecimiento de la confianza pública.

V. FUENTES

- ALEXY, Robert, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, en CARBONELL, Miguel y Leonardo García Jaramillo, *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta-IJ-UNAM, 2010.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 4, segundo semestre, 2004, pp. 67-90, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Distrito Federal, México.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, t. II, Madrid, Trotta, 2013.
- GREPPI, Andrea, “Derechos políticos, constitucionalismo y separación de poderes”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, núm. 745, septiembre-octubre, 2010.
- , *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, Madrid, Trotta, 2006.

⁴² WOLDENBERG, José, *op. cit.*, p. 100.

- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, México, Fontamara-IIJ-UNAM, 2001.
- LÓPEZ SERRANO, Jesús y LÓPEZ SERRANO, Javier, “La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano”, *Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 16, enero-abril, 2009, pp. 9-45, UNAM, Distrito Federal, México.
- MARTÍNEZ ROBLEDO, Marybel, “Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución”, *El Cotidiano*, núm. 187, septiembre-octubre, 2014, pp. 203-215, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México.
- O'DONNELL, Guillermo, “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, octubre 2004.
- OLVERA, Alberto J., *Ciudadanía y Democracia*, México, IFE, 2008.
- ONGANIA, Patricia Haydee, «La accountability vertical: una cuenta pendiente de nuestro sistema político.» *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Democracia constitucional*, México, FCE, 2013.
- TAHAR CHAOUCH, Malik y Daniel CARRASCO BRIHUEGA, “Cambio político y consolidación democrática en México. Los límites del modelo de las transiciones a la democracia”, *Desafíos*, vol. 19, julio-diciembre, 2008, pp. 183-209, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- WOLDENBERG, José, *La democracia como problema (un ensayo)*, México, El Colegio de México, 2015.

SÉPTIMA PARTE

PARTIDO POLÍTICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Partido Humanista del Distrito Federal

DEMOCRACIA INTEGRAL

René Cervera Galán

En el sentido popular se dice que el sol es democrático, porque sale para todos.

Se mencionan como precios democráticos, aquellos que están al alcance de todos, un servicio es democrático porque es accesible a la mayoría de la población, la muerte es democrática porque no distingue clases sociales, razas, culturas, géneros, preferencias sexuales o cualquier distinción.

El gobierno del pueblo, es una tendencia constante a encontrar hegemonía sin violentar el derecho a la identidad.

La democracia es una evocación a la igualdad jurídica, a la equidad social, implica integración, extensión de la libertad, e integración social, es sinónima de tolerancia, implica respeto a la ley emanada del mayor consenso posible, conlleva responsabilidad social, actitud para compartir, equilibrio republicano en el ejercicio del poder y no tiene por qué tener tabúes, en ella todo es cuestionable y debatible, tiene su origen en el reconocimiento de que en ella toda cabeza es un mundo y todos tienen derecho a ser parte del universo.

En el marco de la democracia la tendencia es a construir cada vez más y más espacios de convivencia. Así como el afán de estructurar un modelo social en el que la voluntad de la gente cuente para la aplicación de políticas públicas, es una idea moral que acepta la pluralidad ideológica para convivir en un constante cuestionamiento, esto es necesario recalcarlo cuando existe la tendencia de absorber toda diferencia hacia un solo concepto mercantilista.

Hablar del gobierno del pueblo, es hablar del espíritu en que se norma la convivencia, el clima adecuado para desarrollarnos con dignidad, en donde si bien la regla de oro es que la mayoría manda, es la minoría quien la legítima.

La democracia por sí misma no tiene más límites que la imaginación, el deseo de ser libres, la dignidad de los ciudadanos y la intelectualidad que de los ciudadanos emane.

La función de un demócrata es extender cada vez más la libertad, la solidaridad, la paz como producto de la justicia social y no de la claudicación al derecho, la democracia es un objetivo constante que acompaña la lucha por encontrar la sociedad ideal, ampliando el debate, si una nación cualquiera que sea, considera que su democracia se encuentra satisfecha, está matando la que tiene. Son los ciudadanos que la construyen principalmente en el área de su legalidad, quienes sí tienen como límite no llegar a la contradicción.

La democracia es elástica con alto grado de gradualismo, tiene matices naturales y su virtud está en la elocuencia, en consecuencia, todo lo que confunde, manipula, quebranta, engaña, tuerce, chantajea y violenta la voluntad ciudadana es antidemocrático y los ciudadanos así como las naciones que actúan en su nombre se contradicen cuando pretenden imponer su voluntad normando las reglas para imponer una clase social, un género o imponiéndose a sangre y fuego.

Podemos afirmar que una democracia permanentemente es cuestionable, y tiene que ratificarse constantemente sobre todo cuando los poderes de facto rebasan a los poderes electos, porque entonces pierde sentido el voto.

Si los poderes de facto rebasan a los poderes electos entonces la democracia pierde su sentido, porque si el capital, la especulación financiera, el clero, el ejército, la alta burocracia imponen sus intereses el sufragio se banaliza.

El gobierno del pueblo no es posible si los intereses económicos permiten que la avaricia de unos cuantos genere la pobreza de los muchos, ya que su desarrollo requiere de un clima político, en donde los poderes de hecho no se desborden, requiere de equilibrios sociales, en donde el bien social se anteponga al interés oligárquico, en ella el bien de los muchos tiene mayor validez que el bienestar de unos cuantos, es un espacio en el que si bien la mayoría gobierna, la minoría tiene la posibilidad constante de acceder al poder al acrecentarse.

Aunque debemos tomar precauciones, para que las políticas públicas no se confundan con estrategias encaminadas a conseguir el voto con dadas que tendrán consecuencias graves en el futuro, si bien se debe prohibir que la demagogia y el sentimiento de caridad impulsen la improductividad, evitar atorarnos en lo urgente sin llegar a lo importante, es necesario aceptar que al menos en México debemos admitir que nuestro mayor problema no se llama populismo, sino elitismo, porque un alto porcentaje del Producto Interno Bruto se concentra en un muy reducido sector económico, las políticas impuestas desde hace ya casi 40 años están ligadas muy estrechamente al sector financiero e industrial a un pequeño pero muy poderoso sector de la población nacional y del capital internacional que impone sus condiciones para obtener grandes ganancias, con la complicidad de un sector de la política que vela por sus intereses.

Desgraciadamente América Latina es la región de las mayores desigualdades sociales en el orbe y aun en esta región México destaca por el abismo cada vez mayor de quienes tienen excesos que ofenden la dignidad nacional al dar lugar a la pobreza extrema.

Para abundar sobre este principio, es necesario manifestar repetidamente que comprendemos que al hablar de la democracia, debemos eliminar los excesos que dan lugar a la marginación de una persona o comunidad.

Toda entidad tiene derecho a intervenir en lo que socialmente le afecta, pero la sociedad como tal no tiene derecho a intervenir en lo que es una decisión particular que solo afecta a quien la toma, debemos advertir, que hay cosas tan públicas como el aire que se respira como otras tan privadas como el pensamiento mismo.

El derecho a la identidad es tan valioso como el derecho a la igualdad jurídica; en el convenio social algo de nosotros pertenece a la sociedad en la que vivimos, y algo de la sociedad nos pertenece como individuos, en este ejercicio de respeto de lo colectivo a lo individual y viceversa debemos reglamentar nuestra convivencia.

Desde nuestro punto de vista la democracia tiene como cimiento la igualdad jurídica, la equidad social y el ejercicio de identidad que es un elemento vital de toda libertad.

Sin igualdad ante la ley que debe ser incluyente en todo sentido, ley que debe de estar fuera de prejuicios, tanto raciales, como de género, culturales, sociales y económicos simplemente no hay democracia, de hecho, para que el gobierno emane del pueblo es necesaria la equidad social, porque repito, cuando la avaricia de unos cuantos genera la pobreza de los muchos el gobierno del pueblo queda cuestionado.

En el marco de una democracia integral debemos actuar de manera tal que nadie esté en circunstancias de pobreza tal que le obliguen a vender su voluntad y desde luego en condiciones de opulencia que le permitan comprarla.

La democracia nos hace arquitectos en la construcción de nuestra historia, con el grado de protagonismo que entre nosotros mismos nos damos y en el centro de la misma está la dignidad humana.

A manera de ejemplo nadie debe obligar a que una mujer aborte, pero tampoco a morir por hacerlo, ir a la cárcel o cualquier otra punibilidad, incluyendo la descalificación social, lo que se hace bajo este principio es considerar que quien se siente obligada a practicarlo tiene razones que ya aquilato, razones que son suyas y que afectan de mayor manera su vida, entendemos que no es una acción que se haga por gusto, que tiene un carácter íntimo y que los motivos que la orillan, no le corresponde juzgar al cuerpo social, hoy en día esto parece lógico y sin embargo todavía hay resistencia para comprenderlo.

De igual manera es necesario aclarar que no debe haber nadie que te obligue a casarte, pero tampoco a no hacerlo, lo mismo si eres heterosexual que si eres homosexual. O a tener una religión o no tenerla porque aun viviendo en una colectividad hay decisiones que son particulares y es en ese ámbito donde deben considerarse siempre y cuando no afecten al resto de la sociedad de mayor manera.

La democracia tiene como condición el respeto irrestricto a la voluntad de los electores, es un reflejo de sus valores, de sus convicciones, en consecuencia los órganos de gobierno electos deben estar conformados a imagen y semejanza de los ciudadanos que representan.

El voto es la manera civilizada en la que podemos ratificar o rectificar políticas públicas, y no solo de hacer relevos administrativos, que de fondo no implican los cambios que la sociedad requiere.

La estabilidad es deseable para el desarrollo firme y evolutivo, pero en toda nación, llega un momento en que es necesario detenerse a reflexionar que parte

de nuestras políticas deben continuar y cuales deben cambiarse, sin que esto signifique la represión, el fraude o el chantaje de quienes se han beneficiado con el régimen, la democracia es el instrumento de los sectores vulnerables para mejorar sus condiciones sin recurrir a la violencia, y esto solo es posible si están dadas las condiciones para darle un giro a la política por vía electoral.

Así que es mejor si hacemos cambios bajo el entendimiento de que es el Estado quien debe controlar la avaricia y no es la ambición desmedida la que debe controlar al Estado.

Al comprender cuál es el sentido de la democracia entendemos cuáles son sus funciones naturales, actuamos con el afán de ampliar libertades, creamos sentimientos solidarios y advertimos cuáles son las incongruencias que se hacen en su nombre, todo esto en la inteligencia de que en el marco democrático son los ciudadanos los que sufren la consecuencia de su voto, y deben de tener la oportunidad de corregirlo.

En una analogía imaginemos un edificio: En él, la fachada debe ser producto de la consulta de todos los condóminos o al menos de la identificación de quienes en ella habitan con el gusto del propietario o propietaria, los pasillos corresponden al gusto de quienes habitan en determinados departamentos en donde por ahí se pasa, los interiores de quienes ahí pernoctan y la calle es pública, por lo tanto es un asunto de quienes en ella transitan o hipotéticamente pueden transitar, es decir de todos. Si los que ocasionalmente transitan en la calle se sienten con el poder de influir o imponer como deben decorarse los interiores de un departamento, están equivocados porque no es de su competencia.

Lo congruente es que la recámara refleje la personalidad y los gustos de quienes en ella duermen, la cocina exprese las necesidades de quienes cocinan y el comedor el de los comensales.

Se dice que la ley sigue al ciudadano como la sombra al cuerpo independientemente de donde se encuentre, pero cuando se otorga el derecho a votar en el extranjero se da la posibilidad de que el alcalde de una ciudad sea electo con el voto de quienes viven en el exterior, pero quienes sufren y pagan los impuestos son los que viven en ella, no los que votaron a distancia, un ejemplo claro de esta posibilidad es que desde la ciudad de los Ángeles California se puede llegar a elegir al alcalde de Guadalajara pero quienes pagaran los impuestos serán los habitantes de la ciudad tapatía.

Se dice que estas leyes extienden el derecho de los ciudadanos aun en el extranjero, pero a riesgo de que las obligaciones se concentren en quienes están en México y es cuestionable el derecho sin responsabilidades.

Afortunadamente los electores en el extranjero tienen mayor conciencia de esta injusticia que los legisladores y el voto foráneo es muy poco.

En el lenguaje actual es muy frecuente hablar de los derechos, pero se omite mencionar responsabilidades, con sentido común podemos pensar que la responsabilidad ciudadana es hacer valer conjuntamente estos derechos, pero el voto en el exterior exime de esta obligación.

Cuando se manifiesta en voz alta esta reflexión no falta quien dice que los connacionales que envían remesas son en buena parte quienes sostienen la economía de este país y entonces internamente suena una alarma que dice cuidado con meter el dinero en el derecho electoral.

Para empezar los mexicanos que envían a sus hijos al extranjero y pagan sus gastos no por eso obtienen el derecho a votar en otro país. Pero atención, no quiere decir que los mexicanos en el extranjero pierdan su derecho al voto definitivamente, es solo que este derecho debe posponerse hasta que su voto conlleve la responsabilidad para decidir su destino y no el destino ajeno a corto plazo, aceptar las consecuencias de su voto y no trasladar los efectos de su decisión a sus paisanos solamente.

Cuando la cámara de diputados decide que va a ser una ley de partidos políticos entonces se da el fenómeno de que los habitantes de un edificio creen que tienen derecho a decir cómo debe decorarse el departamento de sus vecinos, desde luego que debe legislarse sobre la transparencia de los recursos públicos que manejan, pero exigirles el número de hombres y mujeres que deben postular, no está en su jurisdicción, se convierte en una camisa de fuerza primero para los partidos políticos y en consecuencia para los electores.

Es violentar el derecho a la identidad que le da sentido a un partido político, a la voluntad de sus adherentes y posteriormente la de los electores en general. Esta medida reduce el principio de pluralidad, porque al afectar la identidad de las entidades políticas no permite que la oferta a los electores sea conforme a los principios de cada partido político.

El derecho a la identidad se reduce, porque si algún partido no está de acuerdo, carece de opción para hacerlo valer, si el diagnóstico de los problemas políticos, económicos y sociales les dice que deben postular los adherentes más afines a sus principios y mejor preparados lo mismo si son hombres que si son mujeres, pero finalmente deben de ser sus mejores cartas, no pueden hacerlo porque los vecinos ajenos al partido legislaron sobre cómo debe de ser su vida interior sin considerar si están de acuerdo.

Si un partido quisiera proponer candidaturas 100% femeninas está en su derecho, lo mismo si propone lo contrario y corresponde a los electores castigar o premiar esta acción y no al Instituto Nacional Electoral o al Tribunal Electoral o a la Fiscalía Especial Para Atención De los Electores, lo mismo que a consejeros y consejeras electorales, porque la misión de quienes he nombrado es hacer valer la voluntad ciudadana y no sustituirla o tutelarla porque los ciudadanos lo mismo si se adhieren a un partido político o no, deben tratarse como ciudadanos es decir como mayores de edad.

Es verdad que infantes, indígenas, mujeres, población con escasos recursos, homosexuales, jóvenes, discapacitados y adultos mayores tienen mayor vulnerabilidad social históricamente, que mestizos, criollos heterosexuales y hombres adultos, pero las cuotas forzadas, las acciones afirmativas no reducen este problema y evitan el debate así como la reflexión sobre la desigualdad social y sin olvidar que la mayor discriminación se deriva de la pobreza.

Deben buscarse acciones de compensación en cuanto a políticas sociales, pero no en el ámbito electoral, porque al imponerse y al forzar las relaciones sociales, se conduce a esconder esos sentimientos pero no a desaparecerlos, como se ha visto en las últimas elecciones de los EE. UU.

En la Ciudad de México el 53% del padrón está compuesto por mujeres y se afirma que este segmento de la población es el que más participa en elecciones, por lo tanto con las cuotas de género es la voluntad de las mujeres la que más se afecta por ser mayoría, sin que signifique que el 47% restante vote con entera libertad como debe de ser en toda democracia.

Las acciones afirmativas son como toques de queda que suspenden el derecho de los ciudadanos a elegir con elementos políticos más que de género a sus candidatos sin cortapisas, ya que se impone un asunto circunstancial y no la voluntad que conlleva elementos de juicio, más el intelecto y la sensibilidad de los actores políticos para votar con toda libertad.

Es verdad que los electores que están fuera de los partidos pueden votar aparentemente con toda libertad pero cuando la boleta es producto de una acción forzada ya el proceso está viciado.

De pronto el conflicto capital y trabajo, aparentemente desaparece, los problemas no se dan entre gobierno y gobernados, ni entre productores, prestadores de servicio, consumidores y usuarios.

En este ambiente de ver todo como asunto de género la marginalidad de los pueblos originales es secundaria, nuestra dependencia y la soberanía nacional no se discute, casi todo se reduce a la relación hombre mujer, que si bien es cierto debe de estar en el debate cotidiano, también es cierto que al dejar afuera otros temas como la iniquidad social, la violencia no solo contra la mujer sino la violencia en general, la pérdida de nuestros recursos naturales, del patrimonio nacional, el desempleo, migración, pobreza, la contaminación ambiental entre otros temas, se genera una cortina de humo que no permiten tener una visión integral y en consecuencia un diagnóstico preciso para solucionar los problemas mencionados.

De pronto se abrió un discurso que se convirtió en el hegemónico, en el que la sociedad civil dejó de ser la sociedad que no es militarizada, que no está armada, para convertirse en el sector de la sociedad politizada que generalmente cuestiona el gobierno, pero sin formar parte del mismo, cuando en una democracia la sociedad activa en un acto de cogestión hace gobierno.

En un discurso hegemónico quienes se adhieren a un partido político, parece ser que pierden la ciudadanía, porque ahora se dice que son elecciones ciudadanas aquellas en las que no intervienen los partidos políticos, como si quienes se adhieren a ellos vinieran de un segmento ajeno al conjunto de la sociedad y es muy común en el lenguaje político hablar de ciudadanos solo cuando se refieren a quienes se encuentran fuera de los partidos políticos, lo que ha dado lugar a la demagogia de presentarse como movimientos ciudadanos los que cobran como partido político.

Cuando en 1989 se impuso el fundamentalismo de mercado con el consenso de Washington, refiriéndose a la sede en que renace el liberalismo, se potencializó un elemento autoritario que sin embargo floreció como sustancia de la democracia, me refiero al chantaje.

Si los ajustes que han sugerido el Banco mundial, la casa Blanca y el Fondo Monetario Internacional no se aplican cabalmente, entonces se pronostica una serie de calamidades que dan lugar al voto del miedo, a la incertidumbre constante, al chantaje.

Comentaristas, políticos, analistas y todo tipo de conductores de opinión, las más de las veces convergen en afirmar muy mayoritariamente que todo voto que da lugar a gobiernos contrarios a las políticas de este consenso llevan consigo los jinetes del apocalipsis, dando lugar a que solo en condiciones extremas, cuando las condiciones de pobreza, la desigualdad, la violencia, la descomposición social, laceran de manera muy aguda a los electores, los ciudadanos se atreven a votar por entidades que cuestionan el modelo predominante y los gobiernos que han llegado cuestionando este modelo se enfrentan a la agresividad de los capitales financieros internacionales, a los grupos conservadores que ahora tienen mayor poder al beneficiarse de las políticas del mercado y a los ciudadanos temerosos.

A diferencia de una dictadura la democracia exige transparencia, por lo que superficialmente parece más corrupta que los modelos autoritarios, viene a mi memoria un debate en la Ciudad de Madrid entre el alcalde de la ciudad Enrique Tierno Galván; recién instalada la democracia en España y un miembro de la en aquel entonces Alianza Popular, en el debate el militante Aliancista reclamaba a Tierno Galván su alto sueldo, mientras afirmaba que en el franquismo los cargos de los alcaldes, eran honoríficos, a lo que respondió el alcalde que gracias a la democracia quien lo cuestionaba sabía su salario, cuando en la dictadura los funcionarios tomaban lo que querían sin entregarle cuentas a los habitantes.

La corrupción ha venido desprestigiando la democracia, no porque sistemáticamente el modelo democrático sea corrupto, sino porque se ha ligado en el discurso, como que liberalismo es igual a democracia; y tengamos en cuenta que el liberalismo es la exaltación del egoísmo, lo que si podemos enlazar, es que cuando el llamado social incita a tener mucho dinero como el principal valor de la vida, si vivimos en un ambiente que exalta los grandes capitales, cuando en los puestos de periódicos se encuentran en primera línea revistas sobre los hombres o las mujeres más ricos en términos materiales, si en los medios electrónicos resaltan como triunfadores a quienes saben hacer negocio, si florecen los artículos en los medios de comunicación que orientan sobre cómo hacer negocios, entonces de manera espontánea en función del espíritu que se impulsa la corrupción florece y hasta se legitima.

Cuando la representación colectiva cede a las intenciones del capital, entonces la especulación, las tendencias monopólicas, las altas tasas de ganancia a

costa del poco afán de contribuir a un desarrollo integral de la sociedad, gobernan. La sobre explotación de la mano de obra se legaliza, al igual que el esfuerzo intelectual, eludir impuestos se justifica, el contrabando es legal y hasta aplaudible y poco a poco las autoridades pierden calidad moral para detener la delincuencia que finalmente busca hacer negocio por otras vías.

Se dice últimamente que vivimos en un Estado rebasado o fallido y la verdad es que, cuando la delincuencia cuenta con mejores armas y mejor organización que los cuerpos encargados de la seguridad social, efectivamente hay un Estado rebasado.

En el concepto liberal el Estado tiene la función de guardar el orden, de proteger el patrimonio y la vida, así que hasta dentro de sus propios conceptos, el estado minimizado a solo guardar el orden está fallando.

La intención democrática es resolver la convivencia reglamentando la coexistencia de los muchos y variados modos de entender cómo se debe vivir colectivamente, es resolver los problemas de manera civilizada, buscando el mayor consenso social posible, así que cuando en el nombre de la democracia se acrecienta la desigualdad social, la pobreza extrema, la violencia de todo género, la incertidumbre, las enfermedades, la especulación, el desempleo, la ignorancia, la irresponsabilidad social. La democracia se erosiona y se tiene que hacer un lavado de imagen, pero mejor si lo hacemos cambiando sustancialmente.

Es necesario construir un discurso entendiendo como tal, el espacio en donde acciones y palabras caminan juntos.

Con la declaración del “EL FIN DE LA HISTORIA Y EL ÚLTIMO HOMBRE”,¹ expresada por Francis Fukuyama en 1992, las opciones políticas de fondo se acabaron dejando como única opción, el capitalismo y el liberalismo como fuente ideológica, solo dejaron como opcional talentos personales y figuras administrativas, en lugar de modelos políticos sistematizados, que como es natural tienen personajes destacados que representan una filosofía que tienen raíces históricas y motivaciones que no desaparecieron con el Neo liberalismo.

La ausencia de pensamientos políticos, es en si misma autoritaria, sin pluralidad, sin opciones en el menú electoral no hay libertad, cuando las decisiones que nos dan un nivel de vida solo emanan del mercado, vivimos acosados por los grandes capitales y su sed de ganancia.

Francis Fukuyama planteo desde 1989 el absolutismo de una ideología, la hegemonía sin lugar a dudas de un país (Estados Unidos de Norte América) la desaparición de los nacionalismos en el marco de una economía globalizada, pregonó la derrota de toda opción no occidentalizada, afirmó que ya no habría más sangre por motivos revolucionarios al imponerse un solo modelo de vida colectiva.

¹ El fin de la historia y el último hombre 1992 de Francis Fukuyama da como hecho que las ideologías han terminado, que no hay más opción que el liberalismo ha triunfado.

Pero la sangre no solo emana por motivos de exacerbación política, de hecho podemos mencionar que la ambición desmedida es el motor que genera mucha sangre, en el mundo actual la violencia ha crecido se ha generalizado, y no han desaparecido las naciones, de hecho culturas nacionales exigen reconocimiento a su identidad y se prevé un mundo cada vez más fragmentado.

No es fácil definir en qué momento las dictaduras cambian de nombre y se convierten en espacios falsos que se dicen democráticos, aparentemente es sencillo separar un espacio autoritario de un espacio en que el pueblo es quien define las políticas pública: En el dictamen del liberalismo, es muy simple en donde hay por lo menos dos partidos políticos, aunque sustancialmente sean lo mismo, elecciones periódicas y se pueda expresar el pensamiento político sin punibilidad jurídica hay democracia, económicamente se liga democracia con la posibilidad de contar con muchas opciones de compra, por la vinculación que hacen de mercado como expresión de la democracia, esto como respuesta de ser la versión contraria del comunismo, en donde como se ha dicho la dictadura del proletariado no permite alternativas de consumo.

La contradicción de ver así la democracia “moderna” es que cada vez hay menos empresas, vemos plazas comerciales cuya arquitectura prácticamente es la misma y en donde se ofrecen prácticamente los mismos productos, con lo que resulta por un lado irónico y por otro hipócrita anteponer el mercado sin control, el mismo que termina bajo el dominio de unas cuantas corporaciones como el antagonismo de la dictadura. Además de lo irónico que resulta afirmar que en el marco de la democracia ligada al capital la gente tiene mayores opciones de compra cuando el salario mínimo acaba de subir a \$80.00 M.N por 8 horas de trabajo, en términos de globalidad 50 Centavos de dólar la hora.

Pero volviendo a la política, si entre los principales actores políticos no existen ofertas diferentes o si al haberlas hay un castigo financiero, el retiro de capitales, una interpretación distinta de las reglas contra la corrupción que curiosamente se aplican de mayor manera en los gobiernos que se identifican con la izquierda, que con los gobiernos conservadores o liberales, se da una dictadura sutil pero amarga del gran capital.

Ha llegado el momento de poner sobre la mesa ¿Que debemos ratificar y que debemos rectificar para que el gobierno del pueblo sea tangible?, eliminar los espejismos, los espacios ficticios y detener el desprestigio que la democracia sufre si no es capaz de generar certidumbre económica, seguridad jurídica, salud, educación, equilibrios de convivencia, ampliar las libertades y garantizar la paz social.

La iniquidad entre regiones, géneros, salarios y utilidades, la distinción negativa de grupos étnicos, clases, nacionalidades, culturas, inhiben el desarrollo de la democracia. De poco o nada sirven tratados de libre comercio reformas estructurales, conversión tecnológica, nueva constitucionalidad, sino conllevan como propósito central una mejor distribución del ingreso, respeto por cada manifestación cultural, reciprocidad en los derechos de género, derechos indivi-

duales que no contradigan los derechos sociales y el pleno ejercicio de las libertades que dignifican a la humanidad.

El Estado democrático se construye con pesos y contrapesos en las relaciones sociales, con derechos y responsabilidades del capital y de los trabajadores, de los gobernantes y de los gobernados, de los educadores y de los educandos, solo la infancia tiene sus responsabilidades postpuestas para cuando cuenten con la edad física y emocional para cumplirlas.

Es necesario modificar el discurso y acoplarlo con las acciones, impulsar contrapesos al gran capital, y al exceso burocrático, que también se da en empresas particulares, reobrar soberanía.

México es el país con más compromisos firmados internacionalmente, no es mucho lo que electoralmente podemos modificar si estamos atados con tantos compromisos, ha llegado el momento de abrir el debate sobre las consecuencias de una economía que no controlamos, los problemas de vivir en un mercado en el que la especulación es mayor que la productividad, de romper con la falsa premisa de que la propiedad privada en los medios de producción es más eficaz que el Estado y a la vez financiar con el dinero de los contribuyentes la banca privada.

Es necesario abrir la revocación del mandato, pero con la discusión necesaria para no darle paso a la calumnia, cuestionar el tráfico de mercancía foránea sin aranceles, analizar a conciencia en donde podemos competir y en donde no, aceptar que tan dogmático es querer que todo sea público, como insistir en que todo sea privado.

Manifiestar que la creación de empleo requiere de un Estado que genere las condiciones de confianza para el capital, que sea el detonador natural de la economía, de empresarios que acepten el riesgo de sus capitales y de consumidores internos que consuman lo que se les ofrece y esto implica mayor poder adquisitivo del salario.

No hace mucho existía la idea de que quienes ocupan los cargos de elección popular son las personas más capaces para conducir el destino nacional en el criterio de los electores, sin embargo hay la sensación de que esto no es así, el perfil de nuestros representantes es en cada periodo electoral más bajo, aquella imagen de los políticos hábiles, con respuesta para todo se ha perdido.

Esto no es un fenómeno que se da de manera particular en México, esta observación es internacional, de pronto se carece de referentes en materia de liderazgo político.

En el común de las encuestas resulta que los antagonistas modernos de la historia son los partidos políticos, hay un rechazo generalizado hacia ellos y en buena parte con justificada razón, si la política es la oferta de una vida colectiva y se entiende que lo que justifica la existencia y financiamiento de los partidos políticos es la propuesta a la sociedad, el compromiso de impulsar mujeres u hombres idealistas, honestos, congruentes, pero pragmatismo en que han caído es su propio enemigo.

Los partidos políticos basan su acción en la concepción que tienen sobre cómo debe de ser la realidad social en cada entidad en la que participan; la estructura de su pensamiento son valores que le dan identidad. Realizan o deben realizar diagnósticos desde la perspectiva de sus conocimientos y sensibilidad para concretar lo que entienden como salud pública y lo deben de hacer de manera coherente, en el entendido de que deben extender internamente su tolerancia pero sin llegar a ser contradictorios.

Debemos tener conciencia de lo que significa volver a la época de los notables y votar por personalidades que no tienen un programa construido a través de consensos y que no tiene el aval de una organización política.

Curiosamente no aparece nada nuevo bajo el sol al actuar alrededor de una persona que tiene una ideología que no se construyó colectivamente, que no se disciplina al colectivo, que ofrece su carisma sin pasar por el filtro de una organización que lo proponga.

Proponer personajes destacados en áreas no políticas fue una vieja tradición, hasta que se sintió la necesidad de buscar y construir soluciones a través de organizaciones perennes que forman parte de la sociedad, necesidad que se dio cuando los que alcanzaban cargos públicos obedecían solo a intereses particulares, como es que una vez que se tiene poder económico sigue la tentación de buscar el poder político o viceversa.

En el reinvento del lenguaje que se da constantemente se dice que dejar la política solo en los partidos es establecer una partidocracia al dejar las entidades registradas como partidos políticos al frente de los órganos de gobierno.

En la intención de la democracia está presente que los ciudadanos toman partido, lo ideal es que todos participen en el debate cotidiano y no una elite, por lo que en teoría en la suma de partidos está el consenso nacional, pero la dinámica de la vida moderna, la enajenación de los medios y de la cotidianidad, la despolitización y los obstáculos de los principales dirigentes a la competencia nos lleva a la conclusión de que no es así.

Debemos tener especial cuidado de que en el afán de sustituir a los partidos políticos no construyamos una autocracia.

Esta distancia que de manera constante se ha dado entre el sentimiento político del común de los electores y los políticos profesionales, puede resolverse con una mayor democracia directa que incluya la iniciativa popular, el revocamiento del mandato, el plebiscito, el referéndum, promover las elecciones vecinales, las consultas sobre los presupuestos. Siempre tomando todas las precauciones posibles, para que el ciudadano tenga mayor participación en la sociedad, en la organización de estos procesos y no se conviertan en decisiones manipuladas desde el poder.

Pensar que las organizaciones sociales son las que tienen las virtudes y las perversiones en los partidos, es querer ver la vida desde la ventana y evitar lo que se refleja en el espejo.

Si lo que se ha dado en llamar sociedad civil en realidad tiene mayor ética que la sociedad política, poco se gana con servir solo como presión, una función ética sería la de generar alternativas que aparezcan en el menú electoral y sustituir a los partidos que denigran el quehacer político.

Las juntas de vecinos, los sindicatos, las asociaciones civiles, las cámaras de comercio, las organizaciones ambientalistas, las fundaciones en conjunto son y deben ser los ojos del cuerpo social, pero los órganos de gobierno deben tomar las medidas necesarias para que la presión de estas entidades no los desvíen de sus programas de gobierno, en el entendimiento de que se gobierna coincidiendo y no obedeciendo, porque si bien es cierto que las sociedades intermedias deben de ser consideradas en las políticas públicas, como puentes imprescindibles, tengamos claro que no son la voz de la sociedad, hay que tener presente que el bien social es responsabilidad de sociedad y gobierno conjuntamente en lo que la constitución denomina como Estado.

Afirmar como constantemente se ha dicho que la sociedad civil rebasa a los partidos políticos es falso, porque los partidos políticos como su nombre lo indica son parte de la sociedad, en ellos están presentes las cultura de la sociedad que representan, han sido muchos los casos en que los partidos políticos postulan personalidades ajenas a sus adherentes sin que esto refleje una conducta distinta, y tiene el inconveniente de que quienes son externos a los partidos políticos y ocupan un cargo de elección popular no tienen claro un proyecto ni regional, ni nacional consensado.

En la lógica de la democracia todos los ciudadanos deben tener interés por la política, es la apatía, el voto desinformado, la ausencia de transparencia el clientelismo electoral, las organizaciones corporativas, lo que desvirtúa la política.

A los partidos políticos les corresponde politizar a los ciudadanos, impulsar una sociedad con valores políticos, establecer una relación de enseñanza y aprendizaje entre ciudadanos y el conjunto social organizado, reconociendo que algo tenemos que aprender unos de los otros.

Tomemos en cuenta nuestra historia, la democracia no ha estado presente en ella, hemos pasado mucho por la simulación, actualmente a nivel nacional de 9 partidos con registro 8 han sido fundados por personajes que originalmente vienen de una misma fuente política, que es el actual Partido Revolucionario Institucional quien no se ha distinguido precisamente por sus convicciones democráticas y de honestidad.

Una respuesta al descredito de los partidos ha sido la creación de lo que se menciona como Organizaciones No Gubernamentales, de pronto y gradualmente nos llenamos de organizaciones de asistencia privada, de fundaciones por los derechos humanos, de Asociaciones filantrópicas y políticas así como otras variantes que sustituyen labores que corresponden al Estado en su conjunto incluyendo a los órganos de gobierno.

Instituciones ligadas a las iglesias, a las empresas privadas y a los mismos partidos políticos, es decir entidades conectadas al poder económico, político y social pero en nombre de la Sociedad Civil.

Detrás de estas organizaciones hay intereses que no se exponen el escrutinio de los electores y buscan deducibilidad de impuestos.

En este ambiente es importante diferenciar lo que llamamos filantropía y lo que es solidaridad.

Filantropía es una acción de piedad que en el mayor sentido de la palabra debe de ser desinteresada, un acto de amor al género humano, pero por la forma en que se ha llevado a cabo en el marco de nuestro modelo económico, se hace necesario que los filántropos sean económicamente afortunados, para ayudar a los de abajo, es decir en los mecanismos de la economía que prevalece primero hacen a los pobres y luego les ayudan.

En el marco de la democracia social el Estado conformado por territorio sociedad y gobierno es el garante del equilibrio necesario para una convivencia digna y en la solidaridad encuentra el instrumento para lograrlo.

La solidaridad del Estado de bienestar no necesita que los buenos hagan fortuna para que surja la empatía de forma horizontal, la empatía está presente al elaborar un programa de gobierno y ofrecerlo a quienes sufragan, la identificación se detona en cuanto se da la aprobación para que se genere un ambiente solidario, en donde como escribió Alexander Dumas en el libro los tres mosqueteros seamos uno para todos y todos para uno.

Entre los ciudadanos ha sido motivo de enfado el financiamiento que reciben los partidos políticos, mencionar cifras una y otra vez como lo hacen los medios informativos en forma bruta exaspera el ánimo de los electores, pero a reserva de revisar las cantidades, en el entendimiento de que estas cifras pueden disminuir, se puede adelantar que la cantidad que reciben los partidos políticos es mínimo frente a lo que percibe la banca en México por conducto de lo que originalmente se llamó el Fondo bancario al ahorro (FOBAPROA), y más tarde Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

¿Porque la comparación? El enfado parcial de los ciudadanos por el uso de los impuestos dirigido a los partidos políticos representa el criterio manipulado de muchos electores, si hubiéramos tenido partidos políticos que representaran al común de los ciudadanos no tendríamos esa deuda que personalmente no adquirimos y en consecuencia no disfrutamos y una banca que aun subsidiada cobra uno de los mayores intereses del mundo.

El abismo existente entre un pequeñísimo sector de la población que se despierta pensando en que invertir sus excedentes y una gran mayoría de habitantes que se despierta pensando en cómo al menos disminuir sus carencias, obliga a financiar a los partidos políticos para que estos no caigan en manos de quienes despiertan pensando en que invertir sus excedentes.

Ya hemos mencionado en este texto la tentación constante de vincular el poder económico con el poder político y en un país como el nuestro en donde

el capital esta tan concentrado es fácil que así como hacen fundaciones, grupos de asistencia, asociaciones y otras entidades, empresarios con el propósito de controlar aun de mayor manera al gobierno o la misma delincuencia organizada intervengan partidos políticos para que funcionen pegados a sus intereses sin que quien esto escribe tenga la inocencia de pensar que no lo hacen, pero al haber un límite de apoyo privado, su inversión es limitada y si se sobrepasan es ilegal.

Sin embargo los electores tienen mucho de razón respecto a los partidos políticos, el llamado trapecismo que a tantos exaspera ,entendido como el fenómeno de ver a un personaje político un día en un bando y otro día en otro, tiene una explicación sencilla, sin ideas políticas al centro da igual de qué lado te encuentras.

Lo que si es importante resaltar es que sin un proyecto ideológico que ofrecer, basado en principios propios de una filosofía política, puedes ser mercadólogo electoral muy efectivo, pero no un político, porque la política es una propuesta de vida colectiva que nos indica como relacionarnos entre nosotros, bajo que valores sociales debemos actuar y es la elocuencia de estos principios lo que nos autoriza a gobernar.

Frecuentemente son los mismos electores los que dan lugar a esta situación, cuando son seguidores de personajes carismáticos y votan sin considerar proyectos políticos, aunque aparezcan en diferentes logotipos de partido, cada que hay una elección.

Es común escuchar entre los electores que no tienen importancia las propuestas si de todos modos no van a cumplir, pero este asunto es similar a la afirmación de que no sirve tener leyes si no se respetan, sin tomar en cuenta que sin ley sencillamente no hay respeto por exigir todo queda al albedrio del mayor poder.

A la vez es el mismo modelo electoral quien presiona , cuando obliga a tener un porcentaje de votos a los partidos políticos para poder subsistir y estos monitorean a protagonistas de la política descontentos con su partido original, que han obtenido cargos relevantes, para que les den votos porque son personajes que ya son conocidos y en un ambiente conservador como el nuestro, en donde los cambios inquietan, prevalece la frase de más vale malo conocido que bueno por conocer, con lo que se generan lagunas en la búsqueda de nuevos talentos políticos.

Lo que si la ley debe prevenir son aquellos legisladores que entran por un partido y en plena actividad legislativa se declaran independientes o se van a otra organización porque con este acto no traicionan a los partidos, sino a los electores.

Es una constante en este texto mencionar que se debe respetar la voluntad ciudadana, pero tengamos claro que entendemos por ciudadanos.

Sin suficientes elementos de juicio el voto es una manipulación que enajena y frecuentemente nos conduce a elegir a nuestro verdugo, por lo que la educa-

ción cívica juega un papel relevante en la continua construcción de la democracia, un ciudadano o ciudadana es alguien que tiene interés por lo que sucede a su alrededor, mejor si quien sufragó tiene una interpretación de lo que sucede en el mundo, una concepción de lo que debe de ser su realidad y todo esto debe estar presente al momento de cruzar el logotipo de su preferencia, un voto es un acto informado, es la afirmación de la conciencia colectiva.

Un referente que debemos tomar en cuenta es nuestra historia, en México hay una tendencia a perpetuarse en los cargos de elección popular que nos costó mucha sangre.

El sufragio efectivo no re elección costó muchas vidas y nos ha quitado calidad democrática, Fidel Velázquez dejó de ser el líder de la Central de trabajadores sólo muerto y casi a los 100 años.

Hay “líderes sindicales” con decenas y decenas de años al frente, actores políticos que buscan ser legisladores locales, después nacionales, ambicionan ser senadores y repiten la operación varias veces, por lo que su presencia en la escena política parece eternizarse y solo interrumpirse con la misma muerte, y sin embargo hay una tendencia para permitir la re elección continua. Si la voluntad de los electores es esa no tenemos porque interrumpirla, pero si es digno de analizarse el argumento de quienes la impulsan.

A su parecer si los electores de un distrito electoral tienen un buen representante, se le debe premiar con la oportunidad de re elegirse, consideremos que los distritos electorales son mutables, uno puede dormir en un distrito electoral y amanecer en otro, pido a quienes esto leen que se imaginen a los electores y electoras monitoreando a su representante para ver si lo re eligen, sin tomar en cuenta que quien ya tiene un cargo público cuenta con una estructura que no posee quien debuta y que esto sucede precisamente ahora que tenemos tanta necesidad de refrescarnos, de contar con imaginación renovada.

El sistema que mejor acompaña la democracia es el sistema relativo proporcional, la facultad para legislar o ejecutar la ley, no es una cuestión de espacio físico, sino de espacio ideológico, si el representante electo en Baja California está a favor de una economía mixta, me representa a mí que vivo en la colonia Roma, si el representante del distrito electoral en donde se ubica la colonia Roma está a favor de mantener el modelo liberal y ajustarse al consenso de Washington, no me representa aunque sea mi vecino.

Si la democracia es integración. Un espacio en el que todos cabemos sabiéndonos acomodar, la mejor manera de hacerlo valer es votando por la oferta política y no por la persona, desde luego que en la inteligencia de que quien postula candidatos en un proyecto u otro tienen la responsabilidad de escoger los o las adherentes en congruencia con sus postulados y el modelo electoral debe actuar de manera tal que ninguna alternativa real quede afuera del debate legislativo.

El sistema relativo proporcional le da oportunidad a quienes están presentes en el menú electoral, de ofrecer sus mejores adherentes o si lo consideran

necesario a los ciudadanos que de mayor manera representan sus valores políticos aunque no estén inscritos en el padrón del partido, y así estarán presentes parlamentariamente en el porcentaje de aprobación popular manifestado en las urnas.

Naturalmente el modelo representativo proporcional disminuye el costo, de las elecciones, si en la ciudad de México en vez de hacer campaña en 40 distritos electorales, lo hacemos en 4 circunscripciones y si en vez de hacer campañas para 40 candidatos por 10 partidos, se hacen campañas que den a conocer las ofertas de cada partido, y en vez de apoyar el costo de promocionales en los medios de comunicación electrónicos, se promueve el debate, para que los electores conozcan el diagnóstico que los partidos políticos tienen de los problemas de la ciudad y su propuesta para solucionarlos, seguro que baja en mucho el costo de nuestros procesos electorales.

Desde luego que en las circunscripciones que sustituyen a los distritos electorales, debe de estar presente una composición proporcional a las entidades federativas, tomando en cuenta que en el senado ya está representada la ciudadanía de los Estados que componen la República Federativa.

Es necesario retomar un proyecto nacional coherente, la reforma política electoral del 2014 cede la soberanía de los Estados y de la Ciudad de México en materia electoral al permitir que el Instituto Electoral Nacional concentre las actividades de las regiones que componen el cuerpo nacional, lo cual es incongruente ya que ante la constitución somos una República Federativa y en los hechos resulta una República centralizada.

Otro motivo de enfado son los sueldos de la alta burocracia incluyendo el que adquieren los legisladores y los ex presidentes de la República, así como magistrados y eso influye en el ambiente tenso que se expresa en el abstencionismo y en la polémica de todos los días.

Los impuestos no tienen por qué ser altos o bajos por sí mismos, su eficiencia depende de la relación de lo que se da por lo que se recibe y ese es el indicador del buen o mal uso de nuestros impuestos.

Si un alto porcentaje del esfuerzo de los contribuyentes se atora en el ingreso de la alta burocracia esto afecta tanto la honestidad como la eficiencia de un modelo democrático participativo, que en consecuencia pretende que los contribuyentes no solo vean la película, sino que contribuyan con el guión.

La relación de esta observación con el tema de los límites democráticos en materia electoral es que nuestra democracia resulta ser una de las más caras del mundo.

Prácticamente todo nuestro sistema electoral está basado en la desconfianza.

La credencial para votar, el diseño de las boletas, la vigilancia en el uso de los medios de comunicación electrónicos, el pago de tantos funcionarios, las prerrogativas partidarias para los partidos, el dispendio en las campañas encarecen el proceso y lo peor de todo es que a pesar de estas medidas sigue habiendo desconfianza en nuestros procesos electorales.

México es uno de los países cuyo costo de su proceso electoral es más caro, insisto en que la democracia no tiene límites, pero el precio de sus procesos lo desprestigia.

Con el voto electrónico que seguramente se irá incorporando en los próximos procesos su costo será más bajo, igual puede reducir su costo con una tarjeta de identidad nacional menos costosa o dando la confianza de votar con una identificación certificada por las autoridades locales o el mismo pasaporte.

Las boletas electorales pueden ser más simples y lo que debe existir es mayor vigilancia en las casillas electorales y en las campañas.

El viraje que debe sufrir el sistema electoral mexicano, consiste en ir dando más confianza gradualmente a los electores y mayor severidad con la punibilidad a los partidos políticos que traicionan esa confianza.

Las multas se vuelven ridículas cuando la relación costo beneficio permite que los partidos las paguen porque aun así les conviene, les es rentable ya que ganan más de lo que pagan, al colocar a sus adherentes en cargos de elección popular y las prerrogativas aumentan violentando las reglas electorales.

La mayor dificultad que tenemos en la construcción de nuestra democracia está en el carácter autoritario de los dirigentes políticos, que no es muy distinto del que suelen tener directores de escuela, padres y madres de familia, empresarios, dirigentes laborales, consejeros y consejeras electorales, analistas políticos entre otros, pero a ellos les corresponde el ejemplo moral.

La ausencia en los medios de información y formación de un debate abierto sin tabúes, la descalificación automática del adversario político, la obediencia al poderoso, la tentación de dictar leyes continuamente sin sustento. El afán de hacer prohibiciones, el control de los líderes de partido que más bien se portan como controladores y la prepotencia con el débil son síntomas de un carácter autoritario.

Los 300 años de colonialismo que nos dejó como herencia el racismo y la calidad de súbditos que nacieron para callar y obedecer y no meternos en los altos asuntos del gobierno, la frontera con la primer economía del mundo aunque no la más ética, ni democrática como referente, gracias a la cual muchos mexicanos han renunciado a resolver sus problemas en este país y optaron por cruzar la frontera.

La necesidad de concentrarnos en la pregunta de ¿Cómo hacer para resolver nuestras necesidades materiales, antes que atender el espíritu? Ha impulsado una cultura no democrática.

Revertir esta situación implica construir puentes con los ciudadanos comunes, un dialogo constante, la comparación con otros países, los andamios necesarios para re estructurar el sentido solidario que debe estar presente en la democracia.

La revisión de los procesos históricos. Pero sobre todo la comprensión de que estamos frente a un proceso en que el llamado Neo liberalismo agoniza, nos obliga a construir opciones que fertilicen en un clima, en donde la solidaridad,

los equilibrios sociales, el respeto a las identidades, la justicia que no tiene por qué ceder a la paz romana que propone el capitalismo, rectifiquen el camino.

No debo poner como principio el pluralismo ideológico y a la vez descalificar opciones divergentes a las que aquí propongo, pero si la democracia es gobierno del pueblo, lo más natural es que sea social y no un asunto de individualismo como sucede en el marco liberal.

Un pueblo que controla sus instituciones, con los mecanismos de consulta, con la ética.

La pregunta sobre los límites de la democracia electoral es difícil de responder ¿Hasta dónde deben de intervenir las instituciones en materia electoral?, depende de lo que conceptualizamos como democracia, de la confianza que le damos a los electores y la que los electores deben depositar en sus instituciones. Pero hay principios que deben de estar presentes en los procesos que conducen a una votación, con las cuales quienes legislan, administran y judicializan tienen un compromiso.

La ley es una limitante que debe cuestionarse constantemente y puede y debe cambiarse constantemente, para adecuarse a una democracia que atiende los requerimientos de todos los ciudadanos en lo posible, sin parcialidad hacia el segmento más poderoso, por lo contrario las leyes que surgen del gobierno del pueblo deben de ser una búsqueda constante de equilibrios sociales.

Las limitantes propias de una vida colectiva son los derechos universales.

Los derechos generan la responsabilidad de hacerlos efectivos entre todos.

Quienes legislan, administran y castigan las faltas electorales, tienen el límite de su conciencia, la ley que aunque debe de ser cuestionada en su momento se debe respetar y el cuidado minucioso de no contradecirse.

BIBLIOGRAFÍA

CERVERA GALÁN, René, *Entre el Puño y la Rosa. Una visión de la Socialdemocracia*, México, Ediciones punto de fuga, 1a. ed., 2008.

Declaración de Principios Ideológicos del Partido Humanista en el Distrito Federal 2015-2018.

OCTAVA PARTE

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

**Instituto de Acceso a la Información
Pública y Protección de Datos Personales
del DF**

LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS REPRESENTACIONES POLÍTICAS¹

Mucio Israel Hernández Guerrero

I. CRISIS DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA

El desarrollo actual de las democracias representativas de América Latina, registra niveles cada vez más bajos de confianza en sus instituciones fundamentales —partidos políticos, parlamentos y gobiernos—; este escepticismo tiene sustento en diversos componentes como la baja calidad de la representación política, incumplimiento de programas electorales, falta de mecanismos de rendición de cuentas, de control del ejercicio del poder público e instancias de sanción efectiva contra actos de corrupción.

Mediciones del Latinobarómetro 2016,² que da cuenta del desarrollo —imperfecto— de las democracias latinoamericanas, señalan que las personas cada vez descreen más de los ámbitos democráticos; el estudio de referencia indica que existe un 52 por ciento de rechazo, de quienes habitan esta región latinoamericana, de que la democracia sea el mejor sistema de relación social.

El apoyo al sistema democrático no observa mejoras en las últimas dos décadas, y conforme a estas mismas encuestas del Latinobarómetro 2016, se da cuenta que de cada 10 personas nueve descreen de los partidos políticos.

La confianza en las instituciones registra caídas en 2016 en todas las instituciones medidas, con excepción de las fuerzas armadas y la policía, que tuvieron leves alzas. Entre 2015 y 2016 la confianza en la iglesia cayó del 69 al 66 por ciento; la institución electoral del 44 al 32 por ciento; el gobierno pasó del 33 al 28 por ciento; el poder judicial del 30 al 26 por ciento; el congreso del 27

¹ Como parte de la Mesa Redonda “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”, celebrada el pasado 19 de octubre en la Biblioteca Central de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

² El estudio Latinobarómetro es producido por la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, en el estudio 2016 se aplicaron 20.204 entrevistas cara a cara en 18 países entre el 15 de mayo y el 15 de junio de 2016, con muestras representativas del 100%, de la población nacional de cada país, de 1.000 y 1.200 casos, con un margen de error de alrededor del 3%, por país.

al 25 por ciento y los partidos políticos, como se ha mencionado, cayó 3 puntos porcentuales, del 20 al 17 por ciento, es decir, una confianza de menos de 2 personas de cada 10 hacia los institutos partidistas.

Lo anterior, en ninguno de sus aspectos significa una buena noticia para la región. Debe señalarse que los temas de la representación y del acceso al poder en nuestra sociedad se dan sólo a través de los partidos políticos y de la representación política, es decir, las democracias modernas son, en los hechos, democracias representativas: sistemas políticos que tienen su sustento en la transmisión representativa del poder.

La representación política, es una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra, bajo la condición de hacerlo en interés del representado, como Giovanni Sartori caracteriza, y en su defensa señala que ésta es incuestionable para cualquier democracia y ha de ser configurada normativamente y encontrar un equilibrio entre receptividad y responsabilidad, entre rendición de cuentas y comportamiento responsable.³

Que hoy tengamos una crisis de convicción hacia las instituciones con esas características, habla de un proceso de desconfianza de dimensiones significativas.

Esta crisis de desconfianza y de legitimidad se da por una serie de circunstancias que podemos denominar y caracterizar como los **límites a la democracia**, en la que ésta encuentra dificultades en lograr un apoyo mayoritario de la población, ya sea por la percepción de que no se gobierna para la mayoría, o de que la población aprecia que los gobiernos trabajan sólo en beneficio de una élite.

Se pueden identificar déficits democráticos en la región principalmente en la calidad institucional y política, y en especial en la calidad de los resultados, es decir, políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos sin efecto y beneficio social.

Qué sucede ante este tipo cercos a la democracia. Pues como consecuencia o respuesta que viene a eludir límites o sustituir estos esquemas, es que ya no importa entre la población que existan regímenes no democráticos, sino lo importante es que se resuelvan una serie de problemas.

Las actuales democracias en América Latina surgen a partir de una utopía democrática, en términos de que poseer regímenes democráticos podría garantizar contar mayor legitimidad y gobernabilidad y, por supuesto, generar un mecanismo de respuesta mayor a demandas históricas antiquísimas.

Sin embargo, lo que ha sucedido, 27 años después, tomando como punto de partida la caída del muro de Berlín, es que finalmente la democracia se ha

³ En Defensa de la Representación Política, en Conferencia dictada por Giovanni Sartori en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998.

convertido, tal vez en el mejor régimen político, pero no en el más eficiente y el más eficaz para resolver las problemáticas más apremiantes.

Y esta situación lo que va a generar es una serie de mecanismos adversos que ponen necesariamente en entredicho al propio sistema democrático.

Como se ha advertido en el estudio referido, los indicadores de las mediciones sobre la democracia expresan que el autoritarismo político ha ganado terreno: a las personas ya no les interesa si un gobierno es no democrático, sino que resuelva los problemas; la mitad de la región piensa que vale la pena un gobierno no democrático pero que resuelva los problemas.

Es un dato muy fuerte a tomar en cualquier análisis importante sobre las condiciones de las democracias; aunque esta repuesta de desconfianza de los ciudadanos ante las instituciones de representación política y de gobierno no es gratuita, ni nueva.

Vemos entonces, una caída en el apoyo a la democracia, el surgimiento de autoritarismos sociales y políticos, acompañado de fenómenos de corrupción inéditos, aumento de la violencia en sus distintas formas, como los problemas principales en varios países.

De este escenario deviene, esta cifra alarmante, donde el **52 por ciento**, de quienes habitan la región de América Latina, descreen que la democracia sea uno de los mejores regímenes políticos para poder resolver problemas.

Si se observa también lo que se denomina el péndulo latinoamericano de los gobiernos a partir de la década de los 2000, éste tiende a ir a gobiernos en primera instancia locales y, enseguida, nacionales en términos de izquierdas.

Y hoy, 16 años después, se dirige otra vez hacia regímenes e ideologías de derecha. Lo vemos en Argentina, Paraguay, Perú y otros países de América Latina, donde en los últimos años se evidencia una debilidad en la ola de gobiernos progresistas. No tanto con las políticas implementadas, sino con la forma de llevarlas a cabo.

Existe un fenómeno hoy en éstos países, una especie de crisis ideológica, en que se identifica a las personas en una situación de indistinción de geometrías en el espacio público.

Y por lo tanto, lo que se busca es que existan gobiernos mucho más eficientes que resuelvan las cosas, importando ya poco el signo ideológico, donde la función instrumental, práctica, como método de solución de problemas es lo que tiene ahora valor: lo que importa es el beneficio, más allá del tipo de régimen político.

Podemos ver que la mitad de la región piensa que vale la pena un gobierno no democrático para resolver los problemas. En los 6 países de Centroamérica y República Dominicana el autoritarismo alcanza el **50 por ciento** o más; los países más autoritarios son Honduras y El Salvador con el **62 por ciento**, y en el extremo opuesto, el menos autoritario es Chile con el **29 por ciento**. México apoya la existencia de un gobierno no democrático pero eficiente con el **46 por ciento**.

II. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO CORRECCIÓN A LOS EXCESOS DE PODER

Estos **límites a la democracia** tienen que ver con elemento más amplio y profundo en nuestras sociedades, en términos de lo que podría ser o no el tema del acceso a la información pública.

En este sentido, se puede considerar el acceso a la información pública como el límite a los excesos del poder y a un ámbito al que necesitamos transitar: el de los procesos de desigualdad.

La desigualdad es uno de los procesos que más lesionan en esta área del hemisferio; ésta tiene que ver con desigualdades materiales en primera instancia, pero debemos decir que lo que estamos viviendo es un proceso de desigualdad mucho mayor en términos de distribución de poder y de la toma de decisiones.

Es decir, esta desigualdad y este proceso donde se toman decisiones, cada vez se va separando de manera radical, y la toma de decisiones se concentra solamente en un pequeño grupo.

Ese es el problema que tenemos encima, la desigualdad afecta por supuesto las condiciones materiales de vida de las personas pero, sobre todo, afecta la materia sustancial de cómo se pueden tomar las decisiones de orden público.

Qué es lo que sucede entonces, que ésta distribución de poder genera una serie de componentes ineficientes en términos sistémicos, y esta inoperatividad lo que ocasiona es el descreimiento, una desconfianza, que produce un efecto importante en éstos sistemas sociales y políticos; siguiendo a Cornelius Castoriadis,⁴ hacen una autonomía radical, y se separan absolutamente de la sociedad.

Lo que se produce es una distancia brutal entre la sociedad y sus instituciones, de tal manera que las instituciones se pueden manejar autónomamente, sin que exista un diálogo permanente y un mecanismo de control eficiente en términos sociales.

Entonces la sociedad pone en tela de juicio a las propias instituciones, las destotemiza, les quita el halo sagrado que tienen. Aparece la ruptura ontológica, que pone en cuestionamiento todo sistema.

En el centro de todo este proceso se genera, y es lo que hay que advertir, un escenario de desigualdad en términos de la distribución de la toma de decisiones y del poder.

⁴ Para Castoriadis la Autonomía es la capacidad de poner en tela de juicio las propias leyes de la existencia. Es la ruptura de la heteronomía. Los límites de la autonomía individual están dados porque ésta nunca es posible si no coincide con la del conjunto. A nivel del individuo, el psicoanálisis aparece como un camino para arribar a dicho estado, por eso Castoriadis plantea que participa el psicoanálisis del proyecto de la Autonomía.

III. MECANISMOS CORRECTIVOS

En tal sentido, los mecanismos normativos que, por ejemplo, en las reformas político electorales llevadas a cabo en México, han producido un esquema de acciones afirmativas, de acceso igualitario al poder, que intentan de alguna manera, corregir normativamente estos procesos de desigualdad y estas desviaciones en la propia distribución del ejercicio del poder.

Hay que observar y analizar si estos mecanismos normativos son o no eficientes, ya que al final, por si sólo estas acciones no generan un proceso de eficacia para poder reconducir la desviación en términos de lo que este sistema ha generado.

Ahí estamos frente a un proceso de los efectos de esta desigualdad en términos de la distribución del poder.

Esta desigualdad y esta separación de las propias instituciones respecto a los controles que puedan tener las sociedades, hace mucho más urgente la posibilidad de que cualquier integrante de la sociedad pueda tener un mecanismo de control frente a las instituciones.

Lo que ha fallado aquí en términos de los límites a la democracia, es la posibilidad de tener controles eficientes en términos institucionales.

Por eso, existe un consenso importante en la apuesta por los ejercicios de transparencia, rendición de cuentas y sobre todo en el marco normativo que México se ha dado, en términos de acceso a información pública, que posibilita implementar un mecanismo de corrección de estos procesos de desigualdad.

IV. DISPOSITIVOS DE DESPATRIMONIALIZACIÓN

Un proceso del ejercicio de transparencia lo que permite, en un momento determinado, es que cualquier persona integrante de una sociedad pueda tener acceso a información, y por lo tanto, corregir las desviaciones. Es entonces que la coincidencia radica en que el acceso a la información pública sí es un mecanismo real de despatrimonialización en la toma de decisiones.

Es decir, en la medida en que toda la información que generen las instituciones se convierta en un bien común y todo mundo pueda tener acceso a ella, se despatrimonializa el uso de las instituciones y, por ende, se corrige la desviación en el ejercicio de la toma de decisiones en el espacio público.

Esto hace que el acceso a la información sea uno de los mecanismos que corrija este déficit de distribución de poder y toma de decisiones en la sociedad, como un dispositivo que puede permitir otra vez el empoderamiento desde debajo de la sociedad para poder ejercer mecanismos y controles a un sistema que cada vez se va autonomizando en su propia sociedad. Es decir, cuando las instituciones van por un lado y la sociedad por otro.

Nadie en su sano juicio votaría por representantes populares que subieran los impuestos, ni éstos harían una campaña diciendo que incrementarán los impuestos, sin embargo, cuando éstos llegan a los Congresos suben los impuestos, en contradicción con las plataformas electorales. Es un ejemplo básico de cómo se autonomizan las instituciones, los sistemas políticos de la sociedad. Esto hace que no tengamos ningún mecanismo de control sobre ello.

Entonces, se necesitan elementos que permitan tener control sobre las instituciones. Es pensar el cómo se pueden generar mecanismos de límite.

El acceso a la información pública es, entonces, una de las apuestas por reconducir y reconstruir esta confianza perdida, deficitaria con nuestro país.

V. CORRECCIONES NORMATIVAS EN MÉXICO

Sin embargo, en este proceso existen condiciones que han sido terriblemente normativas; esto se afirma porque se ha hipertrofiado normativamente el proceso, ya que en México se llevó a cabo una reforma al 6o. Constitucional en donde se establecieron nuevos sujetos obligados donde de por sí existe un tema de desconfianza: partidos políticos, sindicatos, fondos y fideicomisos y todas las personas que reciban y ejerzan recursos públicos y hagan actos de autoridad.

Todos los sujetos en términos de desconfianzas sociales están puestos en el 6o. Constitucional, y luego para que se cumpliera con la reforma en materia de Transparencia se instrumentó una Ley General, y se mandató para que las 32 legislaturas de los estados armonizarán esta Ley General.

Como resultado existen hoy 32 leyes, una Ley Federal y una serie de lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia, es decir, la **corrección normativa** es muy fuerte y muy grande para reestablecer este mecanismo de diálogo con la sociedad y poder, un poco, generar el mecanismo que no desvíe estas instituciones del diálogo permanente con la sociedad.

Una reflexión que se expresa al interior del Sistema Nacional de Transparencia es si la propia transparencia va estar a la altura de un dispositivo que permita volver a reestablecer los elementos de confianza y de diálogo con la sociedad.

Ese mandato que se tiene en esta corrección normativa que se ha hecho, no se sabe a ciencia cierta si las instancias garantes estarán a la altura de la encomienda; hay que esperar que sí, y además todo lo que se está haciendo en este nuevo diseño institucional de sistemas, corregir no tanto los controles democráticos de abajo hacia arriba, que son un mecanismo fundamental, sino cómo impactar en estos procesos de desigualdad.

No son sólo desigualdades materiales, sino sobre todo este límite a un sistema democrático en donde la desigualdad en términos de toma de decisiones y de distribución de poder, hace en absoluto deficitario la posibilidad de que un sistema que desde hace 20 ó 25 años se ha querido como el más perfeccionado en términos de convivencia social, pueda tener límites.

VI. MECANISMOS DE DIÁLOGO PARA RECONSTRUIR LA CONFIANZA

En nuestras sociedades pueden aparecer fantasmas en donde es mejor que alguien resuelva las cosas y las resuelva bien sin importar que tenga o no bases democráticas, bases legítimas, bases de participación. No importando eso, puede venir cualquier régimen que simplemente resuelva cosas.

En conclusión, el asunto de pensar los límites a la democracia, tiene que ver, con una parte normativa, pero sobre todo con una pieza esencial que es cómo reestablecer nuevamente una serie de mecanismos tan básicos como el diálogo de la sociedad con las instituciones, cómo volver a creer en ellas, lo que implica tener mecanismos de control y una redistribución distinta en términos de poder.

Uno de los efectos que tienen los procesos de desigualdad y la poca capacidad para poder distribuir de manera eficiente la toma de decisiones del poder, implicaría volver a establecer mecanismos de diálogo entre la sociedad y sus instituciones. La necesidad de diseños institucionales democráticos y una cultura cívica que propicien además la extensión de los beneficios de la participación y cooperación.

Porque, como hemos señalado, existen elementos preocupantes como la creencia que se tiene como sociedad, de que no importa el tipo de régimen que se tenga, así como el tipo de mecanismos de representación, ni qué forma de acceso al poder y de representación se tenga, mientras que se llene una serie de necesidades que son apremiantes y se resuelvan sin importar quién lo haga.

Sin lugar a dudas los gobiernos y las representaciones sociales sí necesitan ser eficientes, resolver la desigualdad, resolver una serie de problemas, pero también resolverlo con un buen margen de legitimidad, de fortaleza, de participación, y por supuesto de controles bastante horizontales en términos de que la sociedad pueda controlar sus instituciones.

Finalmente, resulta inaplazable contar con elementos a través de los cuales se puedan establecer mecanismos permanentes de diálogo entre los ciudadanos de a pie y las instituciones en donde se toman decisiones.

**Instituto de Acceso a la Información
Pública para el Estado de Guanajuato**

TRANSPARENCIA COMO HERRAMIENTA DE FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO

Mario Alberto Morales Reynoso

I. INTRODUCCIÓN

El origen de la transparencia es consecuencia de una reflexión de talante económico: la condición que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre el verdadero funcionamiento de los mismos, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial.

Históricamente en México la democracia y la transparencia compartieron sus orígenes, pues el derecho a la información adquirió carácter constitucional, precisamente en el momento del nacimiento de la reforma política del año 1977, la primera tuvo un desarrollo continuo en los siguientes veinte años (alentando el pluralismo, la creación de poderosos partidos nacionales e instituciones de democracia competitiva), mientras que la segunda requirió más de veinticinco años para su desarrollo, hasta la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, base para dar origen, doce años después, a la reforma constitucional en materia de transparencia, en febrero de 2014.

Actualmente la democracia y la transparencia han conseguido vínculos que los mantienen estrechamente relacionados, principalmente porque la información que se obtiene a través del acceso a la información, eleva la exigencia de rendición de cuentas a la gestión pública, lo que incentiva la participación de ciudadanos mejor informados, y permite, en consecuencia, la toma de decisiones más acertadas en los procesos democráticos.

Sin embargo, el vínculo entre transparencia, ciudadanía y democracia presenta diversos retos y condicionantes. Cada una de ellas resulta de indispensable existencia para la otra. Transparencia y democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una ciudadanía activa y participativa, y ésta última requiere transparencia y democracia para actuar y participar con libertad. Empero, no obstante los recientes avances en la materia,

la transparencia es una recién llegada a la real y tangible práctica democrática, que se ve limitada dado que la idea de otorgar el acceso a la información que es “custodiada” por el gobierno, equívocamente supone para algunos servidores públicos una cuestión potestativa o discrecional, consideración que se aleja por completo del espíritu de la transparencia y la rendición de cuentas, elementos sustantivos para elevar la calidad de la democracia y afirmar el empoderamiento de la ciudadanía sobre el ejercicio del poder público.

La esencia de la transparencia es indudablemente dar a conocer lo que sucede internamente en los recintos y sedes de cualquier autoridad, entidad u organismo de los poderes públicos, así como particulares que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, pues son estos en donde se toman las decisiones que afectan a la ciudadanía; su valor social responde al principio clásico de la democracia liberal que refiere que el poder debe estar sujeto a controles y límites para frenar sus eventuales irregularidades y abusos, para impedir su ejercicio arbitrario y erradicar la impunidad.

Una de las demandas principales en la democracia moderna consiste en saber todo lo relativo al “*financiamiento de la política*”, es decir, saber cuánto reciben y cómo ejercen los recursos públicos los partidos políticos, porqué lo hacen y a qué intereses atienden; sin embargo, hasta hace relativamente poco tiempo la transparencia no estaba conceptualizada y mucho menos formalizada en el marco jurídico de los procesos políticos o electorales. Consumada la transición de la democracia con la anhelada alternancia obtenida en el gobierno federal, se obtuvo un acercamiento más tangible con la verdadera acepción de transparencia, misma que hoy se ve formalmente materializada con las disposiciones y obligaciones que surgieron como resultado de la ya citada reforma constitucional de febrero de 2014, y a su vez de la vigente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida en mayo de 2015.

Estas son las premisas sobre las que versa y se desarrolla el presente ensayo, a efecto de exponer la relevancia de la transparencia para la vida democrática en nuestro país, cuya instrumentación y aplicación a la práctica en la gestión de los sujetos obligados supone un ejercicio que abona a la reducción de los límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral.

II. ANTECEDENTES

Literalmente, democracia significa gobierno del pueblo. El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno) a mediados del siglo V a.C. para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas.¹

¹ DALH, Robert, *La democracia*, <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

Durante siglos, el tipo de asociación dentro de la cual se practicó la democracia fue pequeño como para adecuarse a alguna forma de democracia por asamblea o “democracia directa”. Más tarde, al entrar en el siglo XVIII, cuando la asociación típica pasó a ser el Estado-nación o el país, la democracia directa dio paso a la democracia representativa. La democracia representativa demandaba un conjunto de instituciones políticas que diferían radicalmente de aquellas propias de las democracias más tempranas. Hasta hace poco, la mayor parte de las asociaciones democráticas establecían límites al derecho de participar del gobierno a una minoría de la población, sin embargo, a principios del siglo XX, este derecho se extendió; a pesar de éstos y otros cambios importantes, se identifica una cantidad considerable de sistemas políticos antiguos que involucraron una forma de “gobierno del pueblo”, aun cuando no fueran plenamente democráticos según los estándares y parámetros contemporáneos.

1. FORMAS PREHISTÓRICAS DE DEMOCRACIA

Los datos históricos sugieren que el gobierno democrático, en sentido amplio, existió en varias regiones del mundo antes de finales del siglo V a.C.; es posible suponer que la democracia surge de manera natural en cualquier grupo bien delimitado, siempre que el grupo sea lo suficientemente independiente del control de otros grupos como para permitir que sus miembros dirijan sus propios asuntos, y que un grupo sustancial de sus miembros se considere casi igualmente idóneo para participar de las decisiones en torno a los asuntos que conciernen al grupo en su conjunto.

Aproximadamente en el año 500 a.C., reaparecieron condiciones más favorables para la democracia, algunos grupos pequeños emprendieron la creación de gobiernos populares; es decir, la democracia primitiva fue reinventada en formas más avanzadas. Las evoluciones más cruciales tuvieron lugar en Grecia y Roma.

2. LA GRECIA CLÁSICA

Durante el período clásico (siglos V y IV a.C.), Grecia no era un país en el sentido moderno, sino una suma de muchos cientos de ciudades-Estado independientes. En el año 507 a.C., los ciudadanos de Atenas comenzaron a desarrollar un sistema de gobierno popular que perduraría aproximadamente dos siglos. La democracia ateniense fue precursora de algunas prácticas democráticas posteriores, las decisiones se tomaban mediante el voto. En el año 146 a.C., la democracia ateniense fue extinguida por los conquistadores romanos.

3. LA REPÚBLICA ROMANA

Al mismo tiempo que se instauraba el gobierno popular en Grecia, éste también apareció en Roma. Los romanos denominaron a su sistema *respublica*

(por República), del latín *res*, que significa cosa o asunto, y *publicus* o *publica*, que significa público, por lo tanto, una república era la cosa que pertenecía al pueblo romano, el *populus romanus*.²

Roma fue en su origen una ciudad-Estado. Si bien rápidamente se expandió más allá de sus fronteras originales hasta abarcar todo el mundo mediterráneo y gran parte de Europa occidental, su gobierno siguió siendo, básicamente, el de una ciudad-Estado moderadamente grande. Los romanos crearon una estructura política tan compleja que mereció ser utilizada por líderes democráticos posteriores. Los romanos no sólo instituyeron un Senado, sino además cuatro asambleas, cada una denominada *comitia* (asamblea) o *concilium* (concilio). En todas las asambleas, los votos se contaban por unidades, no por personas; por tanto, en la medida en que una mayoría prevalecía en la votación, se trataba de una mayoría de unidades, no de ciudadano.

4. INICIOS EN MÉXICO

Si bien, las ideas de democracia y ciudadanía tuvieron su origen en la edad antigua en Grecia, México ha participado en la consolidación de las estructuras e instituciones democráticas y ciudadanas. La democracia y ciudadanización de México es un proceso continuado, los ciudadanos han buscado soluciones a lo largo de la historia, claro ejemplo son los hechos sucedidos en los años 1810, 1854, 1910 y 1968, que evidenciaron acciones poco convencionales dada la ineficacia de las vías democráticas existentes.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917 muestran avances en términos de ciudadanía y democracia, pero el hecho de que existan las leyes no significa que se apliquen en la realidad. Al amparo de legislaciones democráticas han gobernado regímenes de todo tipo, la farsa democrática sostuvo al Porfiriato y los años de mayor autoritarismo y corrupción del siglo XX. La democracia y la participación ciudadana no se limitan sólo a las elecciones, la vigilancia de quienes gobiernan y ejercen recursos públicos debe ser constante, es una responsabilidad ciudadana. No basta contar con instituciones sólidas si no se ganan la confianza de los electores, es decir, la transparencia y la rendición de cuentas, son elementos *sine qua non* de la democracia.

Por esto último, resulta obligado traer a colación los orígenes de la transparencia; el primer antecedente respecto al acceso a la información y transparencia, se dio en Suiza, al advertirse que el acceso a la información es un elemento clave para combatir actos de corrupción y malas prácticas de la autoridad.

En la última parte del siglo XIX, Suecia colocó el criterio básico de la transparencia como bandera de su estrategia de gobierno. Posteriormente el tema de transparencia cobró fuerza en varios países del mundo en diferentes años,

² DALH, Robert, *La democracia*, <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

Finlandia (1951), Estados Unidos (1966) y Dinamarca (1970), y en los últimos cinco años del siglo XX, más de 40 países del mundo, incluyendo México, adoptan esta práctica e instituyen sus propias leyes de acceso a la información.³

En México, el acceso a la información es un derecho fundamental, consagrado en el artículo 6o de la Constitución mexicana; con el que se generan espacios de participación ciudadana, que permiten exigir que las acciones gubernamentales transparenten el uso de los recursos públicos. El 11 de junio de 2002 se firmó el decreto de promulgación de nuestro primer ordenamiento en la materia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Posteriormente, el 20 de julio de 2007 se reformó el citado artículo sexto constitucional, adicionando al mismo un segundo párrafo con siete fracciones, que medularmente versan sobre lo siguiente:

Artículo 6... Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a las personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.⁴

Esta reforma de 2007, aporta suma relevancia a la materia de transparencia, pues como lo refieren diversos autores suministra un “*piso mínimo*” para

³ *Historia de la Transparencia*, México, <http://transparencia.guerrero.gob.mx/historia-de-la-transparencia/>

⁴ ARAUJO CARRANZA, Ernesto, *El derecho a la información y a la protección de datos personales en México*, México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 142 y 143.

los tres niveles de gobierno, a efecto de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental, bajo condiciones similares en todo el país.

Subsecuentemente, el 7 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, por medio del cual se establecen las bases para articular un Sistema Nacional de Transparencia, se brinda autonomía constitucional a los órganos garantes federal y estatales, ampliando sus facultades y competencia, y se amplía el catálogo de sujetos obligados, incluyendo a dicho catálogo a los partidos políticos, tal como lo prevé la fracción I, del apartado A, del artículo 60 constitucional:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, **partidos políticos**, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.⁵

Finalmente, el 4 de mayo de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, orientada a homologar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República. El nuevo modelo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública agregó elementos relevantes, tales como: los principios rectores de la actividad de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información pública; el fomento a una cultura de transparencia y rendición de cuentas; el establecimiento de una Plataforma Nacional de Transparencia, herramienta electrónica que concentra armónicamente los subsistemas de solicitudes de acceso, obligaciones de transparencia y medios de impugnación, articulando a los distintos sujetos obligados y organismos garantes; la ampliación de las obligaciones comunes de los sujetos obligados; el fortalecimiento de la estructura, organización y funcionamiento de los organismos garantes; la previsión de nuevos recursos o medios de impugnación como el recurso de inconformidad ante el Instituto Nacional, la facultad de atracción por parte del mismo; el recurso de revisión en materia de seguridad nacional y en materia de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2016, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/html/1.htm>

Justicia de la Nación, así como la inclusión de medidas de apremio y sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones legales.

III. TRANSPARENCIA EN PARTIDOS POLÍTICOS Y SU CONTRIBUCIÓN A LA DEMOCRACIA

1. EL ORIGEN DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Transparencia como requisito de la democracia ha evolucionado, yendo más allá de las dependencias gubernamentales, alcanzando a organizaciones como los partidos políticos, que anteriormente estaban fuera escrutinio público. Simultáneamente con la democracia, que surgió como sistema de gobierno a mediados del siglo XIX, los partidos políticos han estado presentes en la vida pública, sin embargo, sólo recientemente han sido sometidos a transparentar su gestión y a su vez, rendir cuentas tanto a sus electores como a las autoridades públicas.

La regulación de la transparencia de los partidos en el mundo se ha desarrollado profusamente en los últimos treinta años, esta rapidez obedece a la conciencia sobre la importancia de la necesidad de que los partidos políticos sean organizaciones transparentes, sometidas a un estricto régimen de rendición de cuentas, cualidades indispensables de la democracia.

Si bien los partidos políticos son espacios de participación y representación de los ciudadanos, al mismo tiempo se encuentran constreñidos a una serie de responsabilidades públicas, es decir, tienen la obligación de estar reglamentados y atender a la demanda de transparencia que deriva de la naturaleza de sus fines, que en síntesis se traducen en actuar concertadamente para postular a candidatos para cargos de elección popular, en la contienda competida por el poder público.

La exigencia de transparencia en los partidos políticos está directamente asociada al manejo de los recursos con que cuentan dichas organizaciones, es decir, lo que debe de transparentarse es el dinero dentro de los partidos políticos (las cantidades que reciben, las vías de recepción y distribución, y el destino del mismo). Es un hecho que la política y los partidos requieren de financiamiento, y en este contexto el ejercicio de los recursos públicos juega un papel determinante, que debe estar reglamentado y controlado acuciosamente, a fin de reducir los eventuales manejos indebidos o negativos que afectan no solo la credibilidad de los partidos, sino que suponen un límite a la democracia.

La relevancia de los recursos económicos para mantener activos en contienda a los partidos políticos —en especial durante los periodos de campaña electoral—, ha generado una preocupación generalizada por desarrollar mecanismos capaces de controlar y erradicar las influencias nocivas que grandes sumas de dinero tienen en el ámbito de la política. Sin duda, los partidos necesitan medios masivos para difundir sus propuestas y acciones, en este sentido requieren de

altas sumas de dinero para desplegar sus ofertas políticas al electorado, desde esta perspectiva, el dinero es un instrumento de la competencia por el poder en una democracia y por ello debe verse como un recurso indispensable para una buena práctica política, sin embargo, existen ejemplos de cómo el dinero puede afectar la buena marcha de la vida democrática; verbigracia, si un partido tiene más recursos que los otros, se suscita desequilibrio en la contienda, pudiendo incluso dejar a algunos partidos o candidatos fuera de combate. No se trata de una pretensión utópica en materia de contiendas electorales, porque está claro que los recursos de los partidos nunca son iguales, lo realmente trascendental es que esas diferencias no impidan o repercutan negativamente en la competencia entre candidatos y partidos.

En síntesis, es claro que la transparencia en el manejo de los recursos en la política, es esencial para exhibir las malas prácticas y desde ahí erradicarlas, a través de mecanismos que funcionan eficazmente para publicitar el manejo financiero de los partidos políticos, información que permite a la ciudadanía evaluar su desempeño y en consecuencia normar criterios a la hora de ejercer activamente la democracia.

No obstante a lo antes mencionado, un límite democrático asociado a la divulgación de la información financiera en la política, es que el partido en el poder puede utilizarla como herramienta de ataque o intimidación a opositores, dándose con ello un uso partidario a la transparencia, ya que la distribución de la información es indistinta en cuanto a tiempos y contenidos, pues los gobiernos tienen un acceso inmediato a ella, mientras que la ciudadanía debe solicitarla; luego entonces, si la transparencia no se asienta en un régimen democrático correctamente establecido puede terminar en situaciones contrarias a su espíritu, pues si bien es cierto la transparencia y la difusión son indispensables para el desarrollo de una buena democracia, estas también pueden ser utilizadas de una forma negativa, al convertirse en un instrumento de las élites políticas para obtener ventajas frente a sus opositores.

Distinto límite democrático se deriva de que la transparencia sobre los recursos de los partidos políticos y la evaluación que la ciudadanía puede hacer sobre la misma se realiza *a posteriori*, ya que generalmente los informes de los partidos se someten a revisión después de la elección, una vez que se hacen los balances de la campaña, pues en la práctica no es dable que un partido se ocupe de reportar el ejercicio de sus recursos al mismo tiempo que se encuentra en campaña, periodo en que su enfoque se centra en las estrategias de lucha para triunfar sobre sus adversarios.

Otro de los problemas que se presentan en el desarrollo de los procesos electorales y que afectan directamente a la práctica de la transparencia, es la recepción y el uso de recursos de procedencia ilícita, mismos que los partidos políticos esconden y mantienen al margen de su contabilidad, registrándolos generalmente a nombre de terceros que no tienen que ver con la estructura oficial del partido político, asimismo ocurre en el caso del apoyo de terceros

que realizan donaciones a partidos políticos, pues los recursos se entregan directamente a los candidatos o a su equipo de campaña y no así de manera oficial al partido, lo que obstaculiza identificar la responsabilidad en el ejercicio de los recursos y por ende lograr una eficaz rendición de cuentas. Diversa problemática se deriva de las prácticas señaladas a supra líneas, cuando una autoridad logra documentar una irregularidad en el manejo de los recursos, puesto que la responsabilidad recae en el partido como entidad colectiva y, por tanto despersonalizada, impidiendo la aplicación de sanciones al sujeto responsable; en este sentido es importante distinguir entre la diferencia entre responsabilidad pública y la individual, porque tienen consecuencias de distinta índole: la responsabilidad colectiva tiene repercusiones indirectas o simbólicas, pues daña la legitimidad de los candidatos del partido que incurrió en la legalidad, pero deja a su elección personal si renuncia o no al cargo, es por esto que los partidos tienden a adoptar posiciones diferentes a las de los candidatos o políticos en lo individual frente al tema de la transparencia, siendo que los partidos optan por favorecerla a fin de utilizarla como capital político en beneficio del conjunto de sus militantes, y los dirigentes o candidatos en lo personal prefieren no someterse al escrutinio o fiscalización abierta.

Así pues, la demanda de transparencia y rendición de cuentas que ha alcanzado a los partidos políticos, como consecuencia de las diversas problemáticas expuestas con antelación y aquellas que sin haber sido mencionadas expresamente son recurrentes en la gestión de los partidos políticos, requirió necesariamente la creación e implementación de normatividad que permita vigilar el ejercicio de las funciones de los partidos políticos.

2. ANTECEDENTES DE LA INCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO SUJETOS OBLIGADOS

Hasta antes de la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2007, el compromiso con la transparencia de los partidos políticos, tanto en relación a sus finanzas como a sus procedimientos internos de toma de decisiones, adolecía de serias limitaciones, un claro ejemplo es que, los ciudadanos debían solicitar la información a través del entonces Instituto Federal Electoral —IFE—, es decir, no tenían acceso directo como sujetos activos a la transparencia partidaria.

Precisamente en el dictamen final de la mencionada reforma constitucional del año 2007, se contemplaba a los partidos políticos como sujetos obligados directos, sin embargo, en el proceso de dictaminación, la Comisión de Puntos Constitucionales y posteriormente el Pleno de la Cámara, determinaron no incluir a los partidos políticos argumentando que:

en la fracción VI de la iniciativa que se dictamina, se establece que las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales,

estas últimas con independencia de su naturaleza pública o privada, se considerarían incluidos las propias autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales, los partidos políticos y otras instituciones de interés público, así como organizaciones no gubernamentales, sociedades, asociaciones y fundaciones entre muchos otros (...) la inclusión de estas entidades de interés público llevaba, inevitablemente, a la necesidad de enumerar con toda precisión una gran cantidad de figuras, poderes, entidades, órganos u organismos que forman parte del gobierno mexicano o que dependen de él para su financiamiento o funcionamiento, tarea que sería imposible o inadecuado desarrollar desde la Constitución, pues la omisión de alguna figura daría pie a relevarla de las obligaciones de acceso a la información y la transparencia, o en su caso, incorporaría al derecho de acceso a la información a otros entes no necesariamente susceptibles a convertirse ahora en sujetos obligados de este derecho.⁶

Pese a la argumentación referida, algunos legisladores propusieron que los partidos políticos fueran considerados expresamente como sujetos obligados, empero, la conclusión final del proceso determinó la improcedencia de dicha pretensión, sin embargo, quedó claro que, como instituciones de interés público debían estar sujetos al derecho a la información, pues la reforma no los eximió de sus obligaciones en materia de transparencia, sino que obligó a que la Ley que los regula desarrollara e introdujera las bases mínimas constitucionales implementadas con la reforma.

Con motivo de lo expuesto con antelación, hasta antes de la reforma constitucional publicada el 7 de febrero de 2014, existieron líneas de referencia para que los partidos políticos cumplieran responsabilidades en materia de transparencia y rendición de cuentas, a manera de ejemplo, se citan a continuación diversas tesis, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que establecen la obligación de los partidos políticos de transparentar los recursos públicos y privados que reciben.

PARTIDOS POLÍTICOS. EL MANEJO DE SUS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA.—Los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña. Por tanto, en cuanto a este tema, se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía.⁷

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE.—El derecho a la información es un derecho fundamental previsto en el artículo 6o., in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene un carácter vinculante frente a todo órgano del poder público, cuyo titular es

⁶ *Dictamen de Reforma al artículo sexto constitucional 2007*, México, 2007, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

⁷ Tesis P./J.146/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p. 154.

cualquier persona, además de ser tutelado jurisdiccionalmente. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 1o., establece como finalidad de dicha ley, proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Por su parte, el artículo 11, párrafo segundo, dispone que cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. La información cubierta por este derecho establecido en la ley federal no es cualquier información solicitada por el ciudadano, sino la relativa al uso de los recursos públicos recibidos por los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, en los términos del artículo 41, párrafo segundo, fracción II, constitucional y los preceptos aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que se justifica en virtud del carácter público de los recursos que se entregan a dichos institutos políticos. Así, el derecho establecido en el invocado artículo 11, párrafo segundo, presenta ciertos rasgos distintivos: Titular: Todo ciudadano mexicano; sujeto directamente obligado: Instituto Federal Electoral, en tanto órgano constitucional autónomo; sujetos directa o indirectamente obligados: Los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, en su carácter de entidades de interés público y las segundas como formaciones necesarias para la constitución de un partido político; contenido o materia del derecho: Solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa no al uso de cualquier tipo de recursos sino de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, entes políticos reconocidos constitucional y/o legalmente; y valores jurídicamente tutelados: Además de los objetivos señalados expresamente en el artículo 4o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (transparencia, rendición de cuentas y, particularmente, la democratización de la sociedad mexicana, así como la plena vigencia del Estado constitucional de derecho, entre otros), el principio de transparencia previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución federal. Así, el referido derecho tiene una naturaleza eminentemente política, al proteger valores consustanciales a un Estado constitucional democrático de derecho. Lo anterior permite establecer que si bien el derecho de todo ciudadano a solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales, constituye una concreción, instanciación, manifestación, faceta o vertiente del derecho a la información, en general, previsto en el artículo 6o. de la Constitución federal, presenta ciertos caracteres distintivos, o peculiaridades como son: titulares, sujeto obligado, materia o contenido y valores jurídicamente tutelados, entre otros, que justifican hablar propiamente de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral; en forma similar a como se habla del derecho de petición en materia política y del derecho de asociación en materia político-electoral.⁸

INFORMACIÓN RESERVADA. SE EXCLUYE LA DOCUMENTACIÓN QUE SIRVE DE INSUMO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES CONSOLIDADOS DE FISCALIZACIÓN.—De los artículos 79, párrafo 1; 81, párrafo 1, incisos *d*) y *e*); 83, párrafo 1, y 84, párrafo 1, del

⁸ Tesis XXXVIII/2005, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tercera Época, Marzo de 2005, pp. 485-487.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 10, párrafo 5, y 11, párrafos 3, fracción II, y 4, fracción V, del Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 149, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización, ambos del Instituto Federal Electoral; así como, de conformidad con el principio de máxima publicidad y a la previsión que ordena reservar temporalmente información únicamente en casos de interés público, se debe entender que, la información contenida en documentos que sirvan de insumo para la elaboración de dictámenes consolidados sobre gastos realizados por partidos políticos, no constituye información reservada, en tanto que, al tratarse de erogaciones efectuadas la mayor parte con financiamiento público, deben estar a disposición de cualquier interesado, sin que ello pueda ser considerado como un riesgo a los respectivos procedimientos de fiscalización.⁹

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6o., 8o., 9o., 35, 40 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 26, párrafo 1, incisos *c)* y *d)*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende que los partidos políticos están obligados a respetar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información, en virtud de que, por un lado, el derecho a saber es un derecho autónomo en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información. Por otra parte, la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en su vida interna. En este sentido, si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de sus actividades o de cierta información, como la relativa a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus dirigencias. Asimismo, si conforme con lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 1, incisos *c)* y *d)*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los programas de acción de los partidos políticos nacionales determinan las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, ello difícilmente se conseguiría con afiliados o militantes que no estuvieran en aptitud de conocer aspectos básicos de la vida democrática de su propio partido político. En atención a lo anterior se encuentran obligados a respetar el derecho a la información.¹⁰

Por otro lado, cuando durante el proceso de reforma electoral de diciembre de 2007 se discutió, en el ámbito legislativo, el tema de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, se concluyó que el derecho de acceso a la información en posesión de éstos, debería quedar

⁹ Tesis XL/2005, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tercera Época, marzo de 2005, p. 489-490.

¹⁰ Jurisprudencia XIII/2011, *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Cuarta Época, octubre de 2011, p. 22-24.

establecido en el —hoy abrogado— Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con motivo de ello se adicionó un capítulo para normar lo relativo a este tema; en dicho capítulo, denominado “*De las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia*” se señalaron los puntos medulares que debían ser observados:

- El derecho de toda persona de acceder a la información de los partidos políticos según lo establecido, en el hoy abrogado Código electoral, así como en el también abrogado Reglamento en materia de acceso del antes Instituto Federal Electoral (IFE).
- El acceso a la información de los partidos políticos, debía ser mediante solicitudes presentadas a través del entonces IFE; en el abrogado Reglamento en materia de transparencia de dicho instituto se plasmaron los procedimientos a seguir para la atención de las solicitudes.
- La información de los partidos políticos, que no se encontrara en los archivos o base de datos del entonces IFE, debería ser entregada por los partidos políticos al solicitante.
- El entonces IFE tenía la obligación de difundir en su página electrónica la información de carácter público de los partidos políticos.
- Los partidos políticos estaban obligados a publicar —y actualizar— en sus propias páginas electrónicas las documentales correspondientes a sus actividades públicas y su vida interna, por ejemplo, lo relativo a las remuneraciones a los integrantes de los órganos y demás funcionarios partidistas, los montos de financiamiento público otorgados, el estado de situación patrimonial, entre otras.
- Se establecen los criterios que indican en qué momento la información es considerada reservada o confidencial.
- El entonces IFE tenía la facultad de aplicar sanciones en caso de incumplimiento.

Con el proceso de reforma electoral que ha quedado brevemente referido en párrafos previos, se pretendió subsanar el vacío que la reforma constitucional en materia de transparencia del año 2007 generó al no mencionar de manera directa a los partidos políticos como sujetos obligados.

IV. INCLUSIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO SUJETOS OBLIGADOS

Las últimas reformas generadas en materia de transparencia de los partidos políticos fueron las ya referidas correspondientes al año 2007, siendo hasta febrero del año 2014, cuando se detalló y amplió el catálogo de los sujetos obligados, dando inclusión textual a los partidos políticos en el artículo sexto constitucional; derivado de esta reforma constitucional, el 4 de mayo del año 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General de Trans-

parencia y Acceso a la Información Pública, en la que de manera concreta se establecen las obligaciones de transparencia comunes y específicas de los partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales y personas morales constituidas en asociación civil por ciudadanos que pretendan postular candidaturas independientes, siendo las obligaciones específicas a publicar —y actualizar— las que a continuación se detallan.

I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia;

II. Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos;

III. Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil;

IV. Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios;

V. Las minutas de las sesiones de los partidos políticos;

VI. Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos;

VII. Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político;

VIII. Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes;

IX. Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados;

X. El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas;

XI. El acta de la asamblea constitutiva;

XII. Las demarcaciones electorales en las que participen;

XIII. Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión;

XIV. Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos;

XV. El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales;

XVI. El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica; así como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido;

XVII. El currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa;

XVIII. El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal;

XIX. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;

XX. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente;

XXI. Los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos a cargos de elección popular, conforme a su normatividad interna;

XXII. Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres;

XXIII. Las resoluciones dictadas por los órganos de control;

XXIV. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones;

XXV. El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores;

XXVI. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;

XXVII. Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente;

XXVIII. Los mecanismos de control y supervisión aplicados a los procesos internos de selección de candidatos;

XXIX. El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto, y

XXX. Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos.¹¹

Estas “nuevas” obligaciones específicas de transparencia a cargo de los partidos políticos, promueven la participación ciudadana en la vida democrática, impactando positivamente en esferas de la vida cotidiana de la población, pues a pesar de que en México la cultura democrática en general, se ha constreñido medularmente a la promoción del voto, su emisión y la integración de la representación nacional, lo cierto es que se debe tener en cuenta el fin primordial de los partidos políticos, que es promover la participación del pueblo en la vida democrática, considerando a ésta en un término amplio, no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En alcance a lo anterior debe destacarse que los partidos políticos se definen como entidades de interés público, entendiéndose por ese término —entre otras cosas— aquel interés que se despierta en los ciudadanos para conocer las actividades, las decisiones, los recursos que se utilizan en el ejercicio de sus funciones, etcétera, en otras palabras, el interés que represente el bien común de la sociedad, entendida como un cuerpo social; así, dado que la transparencia implica poner al alcance de los particulares, por parte de los sujetos obligados, toda aquella información que generen, obtengan, adquieran, transformen o posean, derivado del ejercicio de sus atribuciones en el ámbito de su competencia, ello repercute en favor de la democracia al contar con una población informada,

¹¹ *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, 2015, <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/LGTAIP.pdf>

consiente e involucrada, finalidad plasmada en la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo artículo 2, fracción VIII, establece como uno de sus objetivos “*propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia*”.

No obstante, considerando que la reforma constitucional en materia de transparencia, se encuentra en plena etapa de transición e implementación, el panorama al que se enfrentan los partidos políticos como nuevos sujetos obligados directos es sumamente complejo, dado el desconocimiento de la materia, la falta de conciencia de los partidos políticos en la urgencia de asumir su papel como sujeto obligado y las atribuciones inherentes a ello, incluso la falta de presupuesto para dar cumplimiento a las obligaciones que se derivan de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entendidas estas no solo como las comunes y específicas que se encuentran previstas respectivamente en los artículos 70 y 76 de la citada Ley, sino todas aquellas que en su conjunto suponen la observancia íntegra del marco normativo de transparencia y rendición de cuentas.

En este sentido, debe reconocerse que la transición mencionada ha sido más lenta de lo esperado, pues a la fecha los partidos políticos aun presentan información desfasada e incompleta en sus portales de internet, además de cierta renuencia a transparentar la información inherente al ejercicio de sus atribuciones, no obstante, a que antes de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su normatividad aplicable —Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales—, ya contemplaba diversas obligaciones en la materia que privilegiaban el principio de transparencia.

Para abonar a la pronta y eficaz implementación del sistema de transparencia en los partidos políticos, debe resaltarse la contribución de los organismos garantes en la materia, pues de manera conjunta se está trabajando en el desarrollo de estrategias para armonizar los ordenamientos internos y los medios oficiales de difusión de información pública, así como la presentación, actualización y usabilidad de la misma, con la intención de fortalecer la cultura de la transparencia y por ende fortalecer a los gobiernos democráticos, pues el acceso a la información no solo es un derecho de los ciudadanos, sino que vigoriza la gobernanza democrática a través de mecanismos de fiscalización y autocorrección, confirmando que un gobierno democrático necesariamente debe ser un gobierno transparente.

V. CONCLUSIONES

Lo planteado en este documento resume a grandes rasgos la historia de construcción de participación democrática ciudadana a través de las instituciones públicas.

La conciencia sobre la relevancia de la transparencia para la vida democrática ha ido cobrando importancia al ritmo de la extensión de la democracia como sistema de gobierno y de la gran revolución tecnológica que actualmente experimentamos en materia de comunicaciones y que pone la información pública al alcance de cualquier persona.

Los procesos de transición en materia de transparencia han abierto un canal para que la agenda democrática se extienda más allá del ámbito electoral, abordando los temas sustantivos que facultan a los ciudadanos para tener injerencia no solo en la elección de sus gobernantes, sino participar activamente en las decisiones que orientan el rumbo de las políticas públicas.

La transparencia es la base de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen (por haber surgido de un proceso electoral), sino en cuanto a su operación, valorándolo por la manera en que desarrolla las actividades y atribuciones que le han sido encomendadas, luego entonces, la transparencia es variable indispensable en la ecuación de la gobernanza democrática.

Con la finalidad de reforzar la democracia en nuestro país, resulta de suma relevancia que todos y cada uno de los sujetos obligados transparenten su gestión respecto de la información generada, adquirida o en posesión de los mismos, herramienta indispensable para lo anterior son los principios, bases generales y procedimientos establecidos en la vigente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya implementación se ha dado de forma paulatina, estableciéndose de forma concreta para lograr los efectos pretendidos.

La existencia *per se* de la citada Ley General aún no se traduce plenamente en prácticas efectivas de control sobre el ejercicio de la función pública, sin embargo, como ha quedado asentado, el trabajo conjunto y multi-institucional nos acerca cada día más al perfeccionamiento de normatividad y aplicación de la misma que garantice la transparencia y rendición de cuentas, y ello nos conduzca al fin democrático que persigue nuestra constitución.

Por todo lo anterior, en el tema de la democracia, la transparencia es eficiente y en la actualidad indispensable, pues es un sinónimo de fortaleza de la misma, así como de la buena gobernanza, dado que, una sociedad en la cual el gobierno toma decisiones consultadas y consensuadas con sus ciudadanos y que los vuelve partícipes del ejercicio de gobierno, es una sociedad con gobernanza sólida y legítima.

**Instituto Morelense de Información
Pública y Estadística**

EL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES

Mireya Arteaga Dirzo

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha observado un avance gradual hacia elecciones más competitivas y transparentes, lo que refleja la evolución de un sistema de partidos plural y consolidado. En este sentido, el financiamiento público a los partidos políticos es un aspecto fundamental para entender este proceso, la mejor muestra del grado de avance de ello, es que los términos mismos del debate han pasado ya a temas como: la legitimidad de la competencia al interior de los partidos, el gasto de campaña y en medios, la regulación de precampañas, así como la capacidad de monitoreo y fiscalización por parte del Instituto Nacional Electoral (INE).

En el marco de los derechos de las mujeres, las políticas de equidad han buscado erradicar todas las formas de discriminación por causa de la diferencia sexual y se ha promovido la igualdad social y jurídica entre mujeres y hombres. Sin embargo, para que exista una real equidad sistemática y periódica en la que sea innecesario establecer mecanismos para evitar la desigualdad entre los géneros, hace falta salvar obstáculos.

Como una forma de atenuar la inequidad, la reforma político electoral de 2014 plantea entre otras cosas, que los partidos políticos destinen el tres por ciento del financiamiento público ordinario del ejercicio que corresponda, para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, igualdad sustantiva, empoderamiento de las mujeres y perspectiva de género, con la finalidad de incrementar la participación de la mujer en todo lo que corresponda a los procesos electorales.

Por lo anteriormente descrito, el presente documento considera que para llevar a cabo esta nueva disposición, los partidos políticos deberán reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña, es necesario implementar procedimientos en el contexto de la transparencia y la

rendición de cuentas, ya que estos representan mecanismos mediante los cuales se puede y debe hacer valer la ley, obligando a las entidades públicas en hacer del conocimiento la información derivada de su actuación y en ejercicio de sus atribuciones.

La presente acción tiene como finalidad el generar un ambiente de confianza y seguridad entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan de las acciones, responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público en un marco de abierta participación social, por lo cual, la transparencia pretende formar a una ciudadanía responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones, y colabore activamente en el fomento a la integridad y el combate a la corrupción.

Está claro que la sociedad mexicana tiene una enorme capacidad de organización, habrá que constatar si efectivamente la normatividad se está cumpliendo, el verdadero cambio sólo llegará por medio de nuestro comportamiento cotidiano, cuando actuemos unidos, con objetivos comunes y de manera organizada estaremos construyendo una sociedad educada y responsable y por lo tanto un México mucho más justo y equitativo.

Para dar cumplimiento a lo señalado, el presente documento se estructura de la siguiente manera. En un primer apartado se habla sobre el tema de la democracia desde la perspectiva conceptual, así como la forma en como se ha ido modificando y adaptando a las diversas realidades económicas, políticas y sociales. En un segundo apartado se aborda el financiamiento a los procesos electorales, Y, finalmente se enfatiza en la transparencia sobre las prerrogativas destinadas a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

II. HACIA UNA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

La democracia es un término que a través del tiempo se ha ido modificando y adecuando a las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales. Sin embargo, en un primer momento se utilizó principalmente para hacer alusión hacia las formas de gobernar: a partir de los movimientos liberales contra el absolutismo monárquico, la democracia se entendió como una forma de gobierno del Estado, donde el poder es ejercido por el pueblo mediante mecanismos legítimos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

A partir de este primer acercamiento hacia su concepción, se puede observar que el elemento fundamental está representado por la participación ciudadana mediante el sufragio universal: libre, igual, directo y secreto, a través del cual elige a sus dirigentes o representantes para un período determinado. En este sentido, la democracia se le relaciona de manera directa con el gobierno de las mayorías, pero, sin dejar de lado los derechos individuales y el de las minorías. Por lo tanto, la democracia puede ser entendida como una doctrina

política y una forma de vida en sociedad, y su principal función es el respeto de los derechos humanos; la protección de las libertades civiles y de los derechos individuales, así como la igualdad de oportunidades en la participación de la vida política, económica y cultural de la sociedad.

La democracia se manifiesta desde dos perspectivas claramente identificables: la directa, cuando son los mismos ciudadanos quienes participan en la toma de decisiones de carácter político a través del voto. En ésta, la sociedad participa de manera continua en el ejercicio del poder; como en el caso de la participación ciudadana, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros. Por su parte, la democracia representativa, es aquella donde los ciudadanos ejercen el poder político a través de sus representantes; de esta forma el ejercicio de los poderes del Estado y la toma de decisiones deberá expresar la voluntad política de los ciudadanos.

La democracia representativa es aquella que mayoritariamente se practica en el mundo. En términos teóricos, permite generar un modelo de organización política, que otorga a los ciudadanos una mayor y directa capacidad de intervención en la toma de decisiones de carácter público. Incorpora activamente al ciudadano en la vigilancia y el control de la aplicación de las políticas públicas; procura que los mismos se organicen y preparen para proponer iniciativas o para expresarse a favor o en contra de una medida.

Tanto la democracia directa como la representativa, tienen en común el principio de legitimidad, es decir: cuando un poder es aceptado como legítimo y como tal debe ser obedecido. Estos dos principios: el poder que descansa en el consenso de quienes son sus destinatarios, y aquel por el cual es legítimo el poder que deriva de la superioridad de quien lo detenta. En el primer caso se tiene un poder ascendente, en el segundo un poder descendente. Al imaginar el sistema de poder como una pirámide, se puede pensar que fluye de la base al vértice o viceversa. Tanto la democracia directa como la indirecta reconocen su principio de legitimidad en la forma de poder ascendente. La diferencia está en el hecho de que en la primera el consenso se expresa sin mediaciones, y en la segunda lo hace a través de intermediarios que actúan en diferentes niveles a nombre y por cuenta de quienes están en la base.

A partir de la base se puede llegar a distinguir tres fundamentos que deben enmarcar cualquier aproximación sistemática al concepto:

- La democracia debe entenderse como un principio de legitimidad, por lo cual se trata de una forma de organización en la que el poder no puede enraizarse en una auto investidura, ni tampoco derivar de la fuerza;
- La democracia es un sistema político, y como tal los procedimientos institucionales aseguran que el poder se transmita por mecanismos representativos;
- La democracia debe entenderse como la aspiración hacia un ideal. Este último resulta fundamental porque permite la dimensión temporal del concepto, proyectándolo normativamente hacia un futuro.

Al retomar a la democracia desde la perspectiva de la experiencia, se puede observar que está apela siempre a la de cumplir los principios básicos de representación y participación de una u otra forma. A lo largo de la historia reciente la democracia puede describirse o relacionarse de mejor forma con la tercera de las condiciones antes descritas. A juzgar por la historia, la democracia parece retomar la inacabada construcción del orden deseado antes que la realización de los principios de participación y representación. Básicamente porque ni la fuente de legitimidad que emana de la participación en la toma decisiones ha existido, ni los mecanismos institucionales que garantizan la representación han estado asegurados en un periodo de tiempo determinado.

A partir de ello resulta conveniente señalar el particular punto de vista tanto de José Carbonell, como de Rodrigo Gutiérrez en cuanto a los elementos que hoy en día son necesarios y convenientes para conformar una definición:

...la democracia presupone también elementos abstractos, tales como libertades de asociación y expresión, estado de derecho, reconocimiento de derechos fundamentales, acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia y eficacia en el ejercicio de las responsabilidades públicas y otros, que impactan en las instituciones y políticas públicas del Estado, para garantizar la plena existencia de un régimen en el que la sociedad pueda acceder al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.¹

Los elementos señalados en la anterior cita textual, permiten generar una concepción de democracia moderna, actual, evolutiva y en movimiento, que se adapta al contexto, político, económico, cultural y social entre otros.

En este orden de ideas la presente definición reúne elementos muy significativos a considerar, en la reforma constitucional de 2014 en materia electoral, especialmente en aquella parte orientada hacia la equidad de género, y primordialmente en la que hace referencia a las prerrogativas destinadas a la capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo político de las mujeres; tema de análisis de la presente investigación.

III. LOS PROCESOS ELECTORALES Y SU FINANCIAMIENTO

Una de las características fundamentales de las sociedades democráticas es la realización de elecciones, por lo tanto, la democracia como forma de gobierno mantiene una relación directa con los procesos electorales. Estos, representan la forma legal y pacífica para disputar y discutir, en el terreno político, las diferencias ideológicas y de principios de diferentes partidos políticos o individuos que contienden durante una elección por el poder público. Las elecciones son ciertamente, un instrumento clave para designar gobernantes mediante la participación de la ciudadanía. La función de los procesos electorales por

¹ CARBONELL, José y GUTIÉRREZ, Rodrigo, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, IIJ-UNAM-Porrúa, México, 2002, t. III, voz Democracia, pp. 131-137.

lo tanto, es crear condiciones para que exista limpieza y legitimidad en la elección de los gobiernos.

En los últimos años se ha expresado el reconocimiento mundial a los avances y transformaciones políticas en los países en los que los procesos electorales han jugado un papel relevante. El acto de votar, constituye solamente una de las condiciones necesarias para cumplir con los fines de la democracia: la existencia de instituciones, el Estado de derecho, el respeto a las leyes, la libertad y autonomía de prensa, son otras de las condiciones para la vida democrática de un país.

Las elecciones son necesarias por una razón muy importante: es imposible que una sociedad en su conjunto pueda tomar decisiones de manera unánime, adecuada y oportuna. Se requiere por tanto de dar cierto poder de decisión a un individuo o a un grupo de ellos, para que, cómo representantes del pueblo, gobiernen en favor de los intereses de toda la población. Por lo tanto, a través de los procesos electorales es posible no sólo elegir, sino sustituir pacíficamente a un partido o a un candidato. Esto representa para la población contar con un medio indirecto de control de la actuación de sus gobernantes quienes, al saber que el electorado puede en cualquier momento retirarles su apoyo, están obligados en alguna medida a moderarse en el ejercicio del poder y a tomar en cuenta las opiniones y demandas de sus electores.

En los países democráticos las elecciones se hacen regular y periódicamente, para permitir a los ciudadanos hacer una evaluación del desempeño de sus representantes, ratificando sus cargos o sustituyéndolos por otros. Para que los procesos electorales sean confiables y las autoridades y los gobernantes elegidos mediante ellos se consideren legítimos, los procesos deben cumplir con algunos requisitos indispensables, mismos que a continuación se señalan:

- Deben someterse a la competencia todos los cargos en todos los niveles de poder;
- Las elecciones deben poder llevarse a cabo de manera enteramente libre por los ciudadanos y con pleno respeto a su voluntad;
- Se requieren reglas y condiciones que garanticen imparcialidad y limpieza de las elecciones;
- El electorado, es decir, el sector de la población con derecho a sufragar, debe ampliarse a toda la población adulta, sin distinción de sexo, raza, costumbres o posición social.

En la medida que los procesos electorales se han hecho presentes en la vida política de las sociedades, la legitimidad de los gobernantes así electos se fortalece y las posibilidades de resolver las controversias sociales por vías pacíficas y legales aumenta considerablemente. Por lo tanto, dos aspectos esenciales de toda democracia son:

- Contar con condiciones propicias para la competencia electoral, y
- La existencia de un sistema plural de partidos.

Una práctica común para enfrentar los gastos del proceso electoral es a través del gasto público, hipotéticamente ello garantiza y fortalece los elementos de equidad. En general, la justificación del financiamiento público a partidos tiene tres vertientes:

- Equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición;
- Disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos;
- Proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan organizarse y sobrevivir en la contienda electoral.

No obstante, el financiamiento público a partidos también puede tener algunas desventajas:

- Los partidos políticos pueden volverse excesivamente dependientes del erario público;
- Pueden disminuir los incentivos para que los partidos se mantengan tan cerca del electorado como lo harían sin dicho financiamiento;
- Dependiendo de las reglas del juego, el financiamiento público puede premiar o castigar a ciertos individuos o partidos.

Pero incluso con estos inconvenientes, la mayoría de los países democráticos han adoptado algún tipo de financiamiento público, lo cual hace necesario comprender la lógica de estos regímenes de financiamiento, su evolución y consecuencias en el proceso político electoral. La normatividad garantizará que los partidos políticos cuenten de manera “equitativa” con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Y, se otorgará conforme a lo que disponga la ley.

El financiamiento público a los partidos tiene tres objetivos centrales:

- Garantizar que tanto partidos como candidatos cuenten con los recursos necesarios para funcionar y realizar sus campañas bajo cierta igualdad de condiciones;
- Complementar y fomentar la recaudación de ingresos de otras fuentes en condiciones de transparencia y bajo ciertas restricciones que impidan la influencia desmedida de grupos con poder económico;
- Fomentar la participación ciudadana. Esto ocurre al hacer posible una mayor difusión de información sobre los partidos, sus plataformas y la calidad de sus candidatos.

De acuerdo a la experiencia de países con democracias desarrolladas, el papel del financiamiento público en los sistemas de partidos se justifica en aras del interés público. Sin embargo, un problema es que el financiamiento público, al igual que el privado, puede generar incentivos y distorsiones como las siguientes:

- Un sistema de partidos donde los recursos públicos son muy representativos de sus egresos totales, puede producir “partidos rentistas”: partidos que mantienen su registro, y con ello el acceso a recursos importantes, a pesar de resultar perdedores en muchas de las contiendas electorales en que participan;
- Dados sus ingresos y los topes de campaña que enfrentan, los partidos grandes tienen más incentivos para generar estructuras paralelas de gasto y financiamiento, que para diversificar y transparentar sus fuentes legítimas de financiamiento;
- Las reglas de asignación de recursos vigentes aumentan los ingresos relativos de los partidos pequeños en una proporción mayor a su fuerza electoral real, misma que es susceptible de mantenerse o incrementarse mediante el uso estratégico de alianzas y coaliciones;
- La centralización de los recursos públicos en los órganos directivos de los partidos impide que pre candidatos potenciales puedan competir en igualdad de condiciones con los pre candidatos congraciados con sus dirigencias;
- En cuanto a la creación de nuevos partidos políticos, las reglas vigentes ofrecen incentivos para que grupos con capacidad de organización suficiente para lograr su registro condicionado, pero insuficiente para atraer al electorado, tengan acceso a recursos públicos sin enfrentar un costo directo para sí mismos.

Ante ello, es de suma importancia transparentar el financiamiento público y privado que reciben los diferentes partidos políticos. El hecho de que los partidos políticos rindan cuentas del financiamiento que reciben, evita que los recursos económicos tengan un origen ilícito que comprometa a los partidos y sus candidatos. La transparencia en las contiendas electorales tiene como propósito, dar a conocer a la sociedad en general las actividades que desarrollan los candidatos, los partidos políticos, los órganos electorales ya sean administrativos o jurisdiccionales y los propios ciudadanos.

En referencia al financiamiento público de los procesos electorales derivado de la reforma político electoral de 2014, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado A en relación con los artículos 29; 30, numerales 1 y 2 así como 31, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que el Instituto Nacional Electoral (INE), es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad en materia electoral e

independiente en sus decisiones y funcionamiento, que se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, que tiene entre sus funciones la de contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos. Asimismo, el apartado B, inciso *b*), numeral 1, establece que al Instituto le corresponden, para los Procesos Electorales Federales, las actividades relativas a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos.

El mismo artículo (41), en su párrafo segundo, Base I, estipula que los partidos políticos son entidades de interés público y que la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral, así como sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

El citado artículo 41, párrafo segundo, Base II, establece a la letra, lo siguiente:

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. [Inciso reformado DOF 27-01-2016]

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones. [Párrafo reformado DOF 10-02-2014]

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.²

De acuerdo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Artículo 31, numeral 3 precisa que el Instituto no podrá alterar el cálculo para la determinación del financiamiento público de los partidos políticos, ni los montos que del mismo resulten, en razón de que los recursos presupuestarios destinados para este fin, no forman parte del patrimonio del Instituto.

La Ley General de Partidos Políticos, señala en su artículo 70, numeral 1, incisos *a)* y *b)* señala que el Consejo General determinará en el presupuesto anual de egresos del Instituto, la partida destinada a cubrir el costo de la franquicia postal de los Partidos Políticos Nacionales y que será asignada de forma igualitaria a éstos, y cuyo monto total será equivalente al dos por ciento del financiamiento público para actividades ordinarias en años no electorales, mientras que en años electorales ascenderá al cuatro por ciento. Asimismo, el inciso *c)* del citado artículo, establece que en ningún caso el Instituto ministrará directamente a los partidos políticos los recursos destinados a este fin, por lo que, si al concluir el ejercicio fiscal que corresponda quedaren remanentes por este concepto, serán reintegrados a la Tesorería de la Federación como economías presupuestarias.

El artículo 51, numeral 1, inciso *a)*, fracción I señala a la letra, que:

I. El Consejo General, en el caso de los Partidos Políticos Nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los Partidos Políticos Nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales.³

Siendo el caso que la determinación anual del financiamiento público, implica que el monto por distribuir entre los partidos políticos deberá apro-

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 41o. párrafo II.

³ *Ley General de Partidos Políticos*. Artículo. Artículo 51o.

barse sólo para un ejercicio anual, con el objeto de salvaguardar el principio de certeza.

Por lo anteriormente descrito, y en base al financiamiento público a los partidos políticos, el 28 de agosto del 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión ordinaria y mediante Acuerdo INE/CG805/2015 aprobó el Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016. El 27 de noviembre del 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016. El 11 de diciembre de 2015, la Junta General Ejecutiva aprobó el Acuerdo INE/JGE /2015, por el que se proponen: las obligaciones que se derivan de la Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria derivadas del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016, así como el someterlas al Consejo General para su aprobación.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo por el que se establecen las cifras del Financiamiento Público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas de los Partidos Políticos Nacionales para el ejercicio 2016, en el cual se determinó como Financiamiento Público de los Partidos Políticos Nacionales la cantidad que asciende a \$3,953,658,321.27 (tres mil novecientos cincuenta y tres millones, seiscientos cincuenta y ocho mil trescientos veintiún pesos 27/100 M.N) y que se asignó de la siguiente forma;

Financiamiento Público Nacional 2016

Partidos Políticos	Total
Partido Acción Nacional	761,884,428.70
Partido Revolucionario Institucional	1,007,567,871.93
Partido de la Revolución Democrática	456,622,870.04
Partido del Trabajo	217,953,677.11
Partido Verde Ecologista de México	339,109,418.36
Movimiento Ciudadano	314,339,413.12
Nueva Alianza	243,417,322.11
Morena	381,820,920.89
Encuentro social	230,942,399.01
Total	3,953,658,321.27

IV. LA TRANSPARENCIA SOBRE LAS PRERROGATIVAS DESTINADAS A LA CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DEL LIDERAZGO POLÍTICO DE LAS MUJERES

Los derechos fundamentales son aquellas libertades reconocidas en las Constituciones Políticas de los Estados democráticos, por lo tanto no pueden ser exclusivos de persona alguna, sino que todos los hombres y las mujeres los tienen. No obstante para hacerlos cumplir, las democracias constitucionales modernas se han visto en la necesidad de reconocer y legislar en función de las diferencias sociales que las constituyen. En otras palabras, han buscado alcanzar una representatividad incluyente que reconozca los grupos vulnerables, las minorías étnicas o los colectivos históricamente excluidos.

Para que exista una equidad sistemática y periódica en la que sea innecesario establecer mecanismos para evitar la desigualdad entre los géneros, hace falta salvar obstáculos, desafortunadamente en la práctica social y política se demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de elección, ni de participación en la toma de decisiones. En este sentido, el principio de igualdad establece a que es un derecho autónomo e independiente que tiene como finalidad la no vulneración de derechos y libertades en el ejercicio de las actividades de una sociedad. Reconoce como iguales a las diferencias, pues observa al “otro” como un igual, que siendo distinto “a mí”, tiene los mismos derechos y responsabilidades. El principio de igualdad está relacionado con el ejercicio democrático al estar vinculado con los poderes públicos en la elaboración y aplicación de las leyes; y de esa forma, asegura e impide que determinadas minorías o grupos vulnerables puedan quedar excluidos de la protección a sus derechos. Es decir, la función del principio de igualdad consiste en establecer cuándo, cómo y por qué hay que equiparar o diferenciar en el trato a personas, conductas y situaciones.

En este contexto, se distinguen dos formas del principio de igualdad:

- Igualdad formal o ante la ley: es aquella que reconoce jurídicamente a hombres y mujeres con los mismos derechos, las mismas condiciones y oportunidades en todos los campos de la vida y esferas de la sociedad. Busca erradicar todas las formas de discriminación recogida en las leyes;
- Igualdad material o real: consiste en la aplicación efectiva de medidas necesarias para que sea efectivo el acceso al mismo trato y oportunidades, para el reconocimiento y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

De acuerdo al artículo 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la discriminación la define como:

...toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud,

embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.⁴

Dado que los derechos fundamentales no pueden concebirse separados del Estado democrático de derecho, para su cumplimiento, existen mecanismos que ayudan a que su protección y aplicación abarquen de mejor manera a todos los sectores de la población, sobre todo a aquellos que se encuentran en alguna posición de inequidad. Para el caso de la igualdad y la no discriminación, uno de esos mecanismos es la acción afirmativa o discriminación positiva.

Suele darse una confusión entre el principio de equidad y el de igualdad, ambos están íntimamente relacionados, pero son distintos. El principio de equidad reconoce que todas las personas son iguales y que para lograr el equilibrio en el goce de las mismas condiciones en derechos y oportunidades, requiere contemplar las diferencias evidenciando las desigualdades y de esta forma compensar las posiciones de desventaja que derivan de la vulneración de los derechos de unas personas en comparación con otras. Un ejemplo de equidad son las acciones que se sitúan entre las exigencias de la igualdad formal y la aplicación material de la ley. En otras palabras, mientras la igualdad es una meta a alcanzar, la equidad se presenta como los mecanismos prácticos para su consecución.

Como una forma de atenuar la inequidad o de alternativa para enfrentar a dicho fenómeno, la reforma político electoral plantea cambios importantes al ordenar la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. El cambio más importante es la introducción de las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial. Las coaliciones flexibles serán para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f).

Anterior a la reforma, la obligación de acatar la cuota de género obedecía a un mandato legal de garantizar que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas. Con la reforma 2014 ese mandato pasó al orden constitucional, imponiendo a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (art. 41, base I).

⁴ *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. Artículo 4o.

La reforma político electoral publicada el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* y la consecuente publicación de leyes secundarias, trajo consigo, la inclusión de temas trascendentales y el establecimiento de reglas inéditas con la finalidad de propiciar una mayor participación ciudadana y contiendas más equitativas.

En materia de género, el Poder Legislativo Federal estableció que para capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada Partido Político Nacional debe destinar el 3% del financiamiento público ordinario. Es importante recordar que según se establece en el artículo 73 de la propia Ley General de Partidos Políticos, dicho presupuesto podrá ser aplicado en los siguientes rubros:

- a) La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer;
- b) La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género;
- c) La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política;
- d) La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia, y
- e) Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.⁵

El 23 de mayo de 2014, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* los correspondientes decretos por los que se expidieron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Considerando que el artículo 51, párrafo 1, inciso a), fracción V de la Ley General de Partidos Políticos establece que los Partidos Políticos nacionales deberán destinar anualmente para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, el 3% del financiamiento público ordinario, el monto que en total destinarán los partidos durante el año 2016 para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, asciende a la cantidad de \$118,609,749.64 (ciento dieciocho millones seiscientos nueve mil setecientos cuarenta y nueve pesos 64/100 M.N.), distribuido como se muestra a continuación:

⁵ *Ley General de Partidos Políticos*. Artículo 73o.

Financiamiento Público Nacional 2016

Partido Político	Total	Porcentaje Presupuestal -3%
Partido Acción Nacional	761,884,428.70	22,856,532.86
Partido Revolucionario Institucional	1,007,567,871.93	30,227,036.16
Partido de la Revolución Democrática	456,622,870.04	13,698,686.10
Partido del Trabajo	217,953,677.11	6,538,610.31
Partido Verde Ecologista de México	339,109,418.36	10,173,282.55
Movimiento Ciudadano	314,339,413.12	9,430,182.39
Nueva Alianza	243,417,322.11	7,302,519.66
Morena	381,820,920.89	11,454,627.63
Encuentro social	230,942,399.01	6,928,271.97
Total	3,953,658,321.27	118,609,749.64

Fuente. INE 2015

De acuerdo a lo anteriormente presupuestado, los partidos políticos tienen la obligación de entregar un Programa Anual de Trabajo (PAT) a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF): el cual está integrado por proyectos que describen objetivos, metas e indicadores, éstos son la base para el registro del alcance, los beneficios y los resultados. Al concluir el ejercicio anual los partidos políticos presentarán a la UTF un informe de los proyectos registrados. La rendición de cuentas conforme al Reglamento de Fiscalización, señala la entrega de documentación soporte del gasto por rubro, el reporte de objetivos anuales, metas e indicadores, fechas de ejecución y resultados obtenidos.

En el tema de fiscalización, las nuevas reglas que establece la reforma en el artículo 41 constitucional y en el segundo transitorio parecen indicar que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se estará desarrollando en paralelo a las campañas electorales. El art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE), estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos. El artículo segundo transitorio estipula que la nueva ley electoral que deberá expedir el Congreso establecerá un sistema de fiscalización durante la campaña electoral, que incluirá los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos. Además, los partidos podrán optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por conducto del INE.

Un tema recurrente sobre el debate relativo a la equidad de género así como la rendición de cuentas del financiamiento de los partidos políticos, manifiesta el interés demostrado por la sociedad en cuanto a la fiscalización y transparencia en el financiamiento de estos organismos y sobre todo de sus campañas electorales, ello llevó a la Auditoría Superior de la Federación a incluir este tema en su Programa Editorial.

En materia de igualdad los lineamientos responden a la recomendación 23, inciso c, de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en donde se sugiere a los Estados asegurar que los partidos políticos cumplan con su obligación de asignar fondos públicos recaudados a la promoción del liderazgo político de las mujeres.

Como se puede observar, los recursos etiquetados por mandato para la igualdad sustantiva en materia de participación política, deben ser prioritarios como una medida que garantiza la incorporación de las mujeres en la toma de decisiones y en las estructuras de poder. Este esquema de regulación fue impulsado desde la sociedad civil y cuenta con el aval de los partidos políticos, los cuales tienen la facultad exclusiva de establecer la temporalidad y localización donde se implementan los proyectos del Programa Anual de Trabajo (PAT).

Es necesario reconocer que cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de los partidos políticos, tanto de sus recursos como de los resultados; es un derecho fundamental para la ciudadanía y una obligación de los partidos políticos. Por ello, el gasto programado se fundamenta en la rendición de cuentas como un elemento central de la democracia en México, vinculada a las organizaciones de la sociedad civil, ya que promueve la transparencia, honestidad, igualdad de género eficiencia y eficacia.

La legitimidad de las democracias modernas exige garantizar a la ciudadanía un ejercicio eficiente y transparente del erario; para ello, se requiere de un gran sentido de responsabilidad por parte de los actores encargados de ejercer los recursos públicos, además de contar con mecanismos eficaces de fiscalización y control que garanticen la legalidad en el manejo de los mismos.

La transparencia es punto de referencia sobre el cual se debe gobernar y configurar políticas que permitan generar un puente de diálogo directo y claro entre autoridad y ciudadanía, habrá que enriquecer y ampliar la cultura de la misma, convencidos de que ello representa una meta necesaria para el logro de la verdadera democracia y que ésta sea el resultado de una relación de corresponsabilidad entre autoridad y sociedad. Es necesario consolidar una cultura de la transparencia tanto en el servicio público, como en la población en general, para lo cual se requiere mantener una estrecha colaboración entre los institutos de transparencia estatales, el sector público, privado, académico y social, entre otros, para desarrollar programas de capacitación, difusión y sensibilización sobre la importancia del derecho a saber.

El acceso a la información es un derecho de enorme valor que sin duda impulsa la construcción de una sociedad más justa, equitativa y corresponsable

en la gestión de los asuntos públicos que coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y Democracia. El caso de México*, Editorial Siglo XXI, México, 2007.
- ACKERMAN, John, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI editores, México, 2008.
- ANDREAS SCHEDLER, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, 2004.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.
- CARBONELL, José y GUTIÉRREZ, Rodrigo, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, IIJ-UNAM-Porrúa, México, 2002, t. III, voz Democracia.
- CARBONELL, Miguel, *La construcción de la Democracia Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2005.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, IIJ-UNAM, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Diario Oficial de la Federación*: 10 de febrero de 2014.
- Diario Oficial de la Federación*: 27 de noviembre del 2015.
- MORRIS, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Ed. Siglo XXI, México, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO NECESARIO DE LA DEMOCRACIA

Víctor Manuel Díaz Vázquez

I. INTRODUCCIÓN

La democracia es un término que a lo largo de la historia ha tenido diversas concepciones y por lo tanto aplicaciones. Más sin embargo, principalmente ha sido usada para designar un régimen de gobierno. A partir de las revoluciones liberales y republicanas en contra del absolutismo monárquico, también se entendió como contraposición a las dictaduras totalitarias.

Actualmente quienes hablan de democracia, la exigen, la claman, la cuestionan, proponen mejorarla, reconstruirla, instaurarla, más sin embargo, para poder debatir sobre ello hay que tener presente la democracia está en constante movimiento, construyéndose día a día. Una de las diversas muestras de esta evolución democrática la constituye el surgimiento de una serie de instituciones públicas en las que se han delegado la operación de funciones del Estado en beneficio de la sociedad. En el caso de México estas han adoptado en la doctrina constitucional la denominación de Órganos Constitucionales Autónomos y han venido a redefinir esta nueva visión a partir de la autentica división de poderes.

El detonante de estas instituciones ha sido el hecho de que en la realidad, se ha demostrado la necesidad de contar con órganos que no se encuentren sujetos a la presión de alguno de los tres poderes de la unión, para poder desempeñar con total independencia determinadas funciones estatales que así lo requieren, contribuyendo al fortalecimiento del balance de pesos y contrapesos del Estado, que por el contrario fungen como factores de equilibrio entre los poderes públicos.

Ante ello, el presente documento retoma como punto de referencia, aquellas decisiones legislativas que modifican las reglas de la contienda electoral, a partir de una reforma político-electoral. En este sentido, se pretende hacer un breve análisis desde la perspectiva de la transparencia; tratar de involucrarla como elemento básico y necesario para el logro de la democracia, ya que en los últimos años, a la par de ésta se han logrado vínculos que los mantienen estrechamente relacionados, principalmente como consecuencia de la información obtenida a través del acceso a la información, lo cual eleva la exigencia sobre la

gestión pública, permitiendo que los ciudadanos participen con mayor información y tomen mejores decisiones en los procesos democráticos. En este sentido, la transparencia evalúa a los gobernantes, lo que permite premiar o castigar su desempeño; exige la rendición de cuentas para sancionar los resultados de su gestión, limita el poder del gobierno a través de la vigilancia y la fiscalización, fortalece la autoridad política, detecta y corrige errores, entre otros.

Para dar cumplimiento a lo anteriormente descrito, el estudio se estructura de la siguiente manera: En un primer apartado se aborda el tema de la democracia desde la perspectiva conceptual; un término que con el paso del tiempo contiene más elementos para su entendimiento y aplicación. En un segundo capítulo se retoma la reforma político-electoral en México. En un tercer punto, se hace énfasis sobre la importancia de la transparencia en el contexto de los procesos electorales, y finalmente, se concluye con la presente investigación.

II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE LA DEMOCRACIA

Hay dos maneras distintas de entender la democracia: una como forma de gobierno y otra como estilo de vida que abarca distintas esferas: sociales, económicas, educativas, entre otras. La primera surge en la Grecia Clásica donde se elaboraron teorías sobre las formas de gobierno que distinguieron en quien recayera el poder: en uno, varios o muchos. Esta manera de entender la democracia como forma de gobierno, regularmente se orienta al ámbito de lo político electoral, en este sentido se le define como;

...una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la ciudadanía. Un conjunto de reglas —las llamadas reglas de juego— que permiten la más amplia y segura participación de la mayoría de los ciudadanos, ya en forma directa, ya en forma indirecta, en las decisiones políticas, o sea, en las decisiones que interesan a toda la colectividad y que como definición mínima implica fundar el poder político en la voluntad conforme del pueblo, pero actuando, transformado por ella en Nación, conforme a reglas preestablecidas que ella misma se ha dado.¹

En este sentido, la democracia representa una forma de organización del Estado en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes. Por lo cual la democracia se entiende como una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales. Por lo anteriormente expuesto, la democracia implica “el poder del pueblo”, sin embargo,

¹ CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Poder Pública y Participación Ciudadana en el derecho uruguayo”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Montevideo, Uruguay, núm. 5, 2005, p. 55.

desde el punto de vista filosófico es más que ello, ya que representa un sistema socio-político y económico de hombres libres e iguales; ante la ley y en las relaciones sociales de la vida cotidiana.

Como se puede analizar, la democracia en cuanto a su concepción, trata de conducir a uno de los ideales más sublimes que el hombre intenta consolidar en la historia: el ideal de la simetría, de la igualdad y el ideal de la no arbitrariedad. La sociedad auténticamente democrática debe ser simétrica y no arbitraria. En las condiciones actuales la democracia ha significado un gran paso histórico, pero todavía se ubican toda una serie de limitaciones de orden ideológico, político, económico, cultural, técnico y social, entre otros, que limitan en la práctica la verdadera democracia.

Actualmente cabe distinguir dos sentidos en los que se emplea la palabra democracia: uno procedimental y otro estructural. En cuanto a la primera, el término refiere a una forma de votación por medio de la cual se toman decisiones colectivas para la elección de gobernantes. En base a la segunda, la democracia describe cualidades particulares que una sociedad debe de cumplir, como la participación popular, la libertad, la igualdad, o el derecho de las minorías.

Desde el punto de vista procedimental la democracia es simplemente la forma de gobierno en la que los gobernantes son electos por mayoría en votaciones. Este carácter es fundamental y determina todas las demás características de la democracia como sistema gubernamental. Los demócratas consideran que el poder del Estado debe estar limitado por la constitución misma; que las minorías vean respetados sus derechos por las mayorías. Estos elementos hipotéticamente garantizan que sólo bajo un gobierno democrático el hombre puede ser verdaderamente libre. Tanto así que la “libertad” y la “democracia” son “sinónimos” para los efectos prácticos en el discurso político. Más sin embargo, las reglas y leyes establecidas en una constitución se hacen cumplir por el sólo hecho de estar escritas en la misma. En democracia, una mayoría puede reescribir las normas establecidas en la constitución, abolir la separación de poderes y violar los derechos de las minorías. La superioridad numérica le otorga “legitimidad” y la habilita para establecer una tiranía mayoritaria.

La segunda concepción adquirió cierta importancia en las últimas décadas del siglo XX. Esta corriente considera que la democracia no es sólo política sino que debe llevarse a los centros laborales, a la escuela, a la comunidad. Autores como Norberto Bobbio sostiene que deben ampliarse las “sedes” en donde se pueda ejercer el derecho al voto.² Actualmente el mundo ha cambiado tanto que la democracia, por necesidad, ha sufrido grandes transformaciones, en este sentido hace énfasis en tres de esas transformaciones:

- Conforme se fue transitando a una sociedad más compleja, los problemas políticos requirieron capacidad técnica para resolverlos. Pero democracia

² BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1991, pp. 42-44.

y tecnocracia son conceptos antitéticos. La democracia implica la mayor participación posible y en la sociedad moderna hay decisiones que sólo pueden tomar los expertos: cómo abatir la inflación, generar empleo, estabilizar una moneda o resolver la inseguridad, entre otros;

- Conforme se ha ido ampliando el voto, ha habido más exigencias y, por tanto, necesidad de un aparato para atenderlas. Pero la burocracia es un poder ordenado jerárquicamente del vértice a la base y, por ello, contraria a la democracia;
- Conforme aumentan en cantidad y rapidez las demandas sociales se hace más difícil atenderlas. Esto produce lo que se conoce como sobrecargo. La ingobernabilidad, para la teoría política, aparece cuando hay incapacidad para satisfacer adecuadamente las demandas sociales. Estas transformaciones requieren entender la democracia moderna de otra forma.³

Por lo anteriormente señalado, la democracia es algo mucho más amplio y está conformado de tres situaciones claramente establecidas:

- Las condiciones que deben existir para que pueda desarrollarse el proceso electoral de manera limpia y confiable: son fundamentalmente las libertades políticas, de conciencia, de pensamiento, de expresión, de asociación, de circulación, entre otras.
- Las elecciones: voto libre, secreto y universal, corrección en los procedimientos, aceptación de resultados, entre otros.
- Las maneras en que funciona después de las elecciones: el gobierno democrático propiamente dicho.

Como se puede observar, Norberto Bobbio aborda a la democracia desde una perspectiva descriptiva, presentándola como una de las tres formas más antiguas de gobierno, según el número de gobernantes: "...desde lo prescriptivo, señalando que en un abanico de opiniones a lo largo del tiempo, ha variado desde buena a mala, a favor o en contra, y desde la perspectiva histórica, habiendo sido interpretada como progresiva o regresiva según surgiera como superación o degeneración de un sistema político anterior".⁴

En referencia a lo anterior se concluye que la democracia moderna es consecuencia casi natural del liberalismo,⁵ adquiriendo un sentido procedimental pero también ético. Propone grados de posicionamientos entre democracia y liberalismo, que van desde su compatibilidad, hasta los modelos antitéticos,⁶

³ *Ibidem*, BOBBIO, Norberto, pp. 45-50.

⁴ *Ibidem*, pp. 60-62.

⁵ El liberalismo es un sistema filosófico, económico y político que promueve las libertades civiles y se opone a cualquier forma de despotismo, apelando a los principios republicanos.

⁶ Los modelos antitéticos consisten en conseguir la liberación mental mediante ejercicios que nos permitan despegarnos de las reglas establecidas social y personalmente. Consiste en utilizar la antítesis (oposición o contrariedad de dos juicios o afirmaciones), reconstruir, desmenuzar, ver una cosa desde un punto de vista distinto, utilizar la utopía incluso. Hay que partir de una actitud

dado que el desarrollo y la profundización de la democracia concluirá destruyendo al liberalismo, no obstante de encontrarse estrechamente ligados, dado que el liberalismo sólo es posible con la democracia.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL

Los procesos electorales representan un mecanismo legal para disputar en el terreno político, las diferencias ideológicas y de principios de diferentes partidos políticos que contienden durante una elección por el poder público. Las elecciones representan un instrumento mediante el cual se designa a los gobernantes mediante la participación de la ciudadanía y la interacción entre partidos y grupos políticos. Por lo tanto, su función es crear condiciones para que exista limpieza y legitimidad en la elección de los gobiernos.

En este sentido, las elecciones u el acto de votar, constituye solamente una de las condiciones necesarias para cumplir con los fines de la democracia: La existencia de instituciones, el estado de derecho, el respeto a las leyes, la libertad y la autonomía de la prensa, entre otras, son condiciones para la vida democrática de un país.

La construcción de una sólida democracia no es un tema sencillo, pero es deber de cada nación hacer lo posible para encontrar alternativas que permitan el acceso a una mejor calidad de vida de sus pueblos e impulsen una participación activa de la ciudadanía en búsqueda de cambios.

En el caso de México la transición hacia la democracia inició hace casi dos décadas: Actualmente se ha levantado un sistema de partidos competitivo, se celebran elecciones libres, se despliega la libertad de expresión y emerge una sociedad más organizada y participativa, cuyos derechos marcan cada día más los límites del Estado. Más sin embargo, la transición a la democracia no entrañan necesariamente su eficacia y su consolidación: hay que construir una estructura institucional sólida y funcional que asegure la estabilidad del régimen democrático.

Actualmente el problema reside en que la joven democracia mexicana gira sobre el eje de un entramado institucional débil, obsoleto y atrofiado que arrastra pasivos instituciones resquebrajadas por el peso ilimitado del poder presidencial, procedimientos y mecanismos constitucionales oxidados por la falta de uso, grandes espacios de discrecionalidad, ineficiencias burocráticas, corrupción e impunidad, inercias centralizadoras, y costumbres, prácticas y arreglos al margen de la ley. El balance arroja raquíticos, desde luego insuficientes para sostener una democracia estable. El reto de hoy, en efecto, consiste en construir

de duda para así poder cuestionarnos valores y creencias arraigadas, no para eliminarlas, sino para construir algo mejor.

o fortalecer, según sea el caso, los cimientos necesarios para asegurar la estabilidad de la construcción democrática.

Las experiencias de este siglo muestran casos de transiciones exitosas junto con otros en los que un cambio político democrático no condujo a la construcción de una democracia estable, sino, por el contrario, a situaciones de aguda inestabilidad o a procesos involutivos de corte autoritario.

Por encima de las características de cada país, la diferencia entre los casos donde la democracia se consolidó y los casos donde acabó por desplomarse ha residido sobre todo en la eficacia de los gobiernos democráticos.

En México se vive en una democracia electoral en la que el derecho al sufragio universal se ejerce con plena efectividad. No obstante, para transitar a una democracia de resultados era indispensable actualizar y perfeccionar el régimen político del país y sus reglas e instituciones electorales. En este orden de ideas el 10 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Entre los cambios más importantes se encuentran las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana en materia legislativa (en los niveles federal y estatal), así como la posibilidad de celebrar consultas ciudadanas en que el Presidente pueda enviar iniciativas “preferentes” durante la apertura de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

La reforma constitucional contempla una importante amalgama de instituciones y temas de gran trascendencia para el Estado en su conjunto, para la Federación, los Estados, el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y los Municipios. Las principales modificaciones en materia político electoral resultantes de la reforma constitucional son las siguientes:

- Se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituye al IFE en la organización y vigilancia de las elecciones federales. Se coordinará con los órganos locales para las elecciones estatales. El número de consejeros electorales federales pasa de nueve a once con una duración de nueve años en el cargo;
- Los organismos públicos locales electorales estarán integrados por un consejero presidente y seis consejeros electorales; todos serán nombrados directamente por el INE para un periodo de siete años, sin reelección;
- En un plazo máximo de dos años después de aprobada la reforma en cuestión, la Procuraduría General de la República se convertirá en Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios. Contará con dos fiscalías especializadas: una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción. Su titular será nombrado por dos terceras partes del Senado y podrá ser removido por el Presidente, con el aval de la mayoría calificada de la Cámara alta;

- A partir de 2018, se otorga autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL);
- El Senado tendrá que ratificar la estrategia nacional de seguridad del Presidente y éste tendría que informar anualmente de los resultados;
- Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, a partir de 2018 y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, a partir de 2015. En ambos casos hasta un máximo de 12 años de manera consecutiva;
- Se faculta al Presidente de la República para que, en cualquier momento, pueda optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión;
- Se aumenta del 2 al 3% el porcentaje mínimo de votos requerido a los partidos políticos para conservar su registro. Además, todo partido político que alcance el 3% del total de votos válidos emitidos tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales;
- Para el registro de candidatos independientes que deseen participar por el cargo de Presidente de la República, deberán contar con el 1% de las firmas de la lista nominal de electores y 2% para otros cargos de elección popular;
- Se establece que una elección podrá anularse cuando rebase el tope de gastos de campaña o compra de propaganda en medios, siempre que se determine que la falta fue “sistemática” y “determinante” para el resultado de la elección;
- Los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales;
- Se adelanta del 1o. de septiembre al 1o. de agosto la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones cuando el Presidente de la República inicie su cargo;
- Se adelanta del 1o. de diciembre al 1o. de octubre la toma de protesta del Presidente de la República;
- Respecto al voto de los mexicanos en el extranjero se precisa que podrán ejercer su derecho para la elección de Presidente, gobernador de las entidades federativas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, bajo las modalidades de voto personal en los consulados, embajadas y centros de votación autorizados o por el servicio postal. Resalta que los partidos políticos nacionales y los candidatos a cargos de elección popular podrán realizar campaña electoral en el extranjero.

Con el objeto de implementar de manera adecuada las reformas constitucionales en materia político electoral, se expidieron varias leyes secundarias en la materia:

- Ley General de Partidos Políticos; se busca regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos, tanto a nivel federal como

local, así como distribuir competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales;

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; tiene por objeto reglamentar las normas constitucionales relativas a derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el registro de candidatos, la organización de las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales. Asimismo, busca distribuir competencias entre la federación y las entidades federativas y regular la relación entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales;
- Ley General en Materia de Delitos Electorales; su objetivo es establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno;

En el mes de mayo de 2015 se publicaron los decretos mediante los que se reformaron varios artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a fin de adecuarlas a las nuevas normas.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —entre otras disposiciones—, se reformaron los artículos relativos a la nulidad de las elecciones, estableciendo que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

De igual manera, se reformó el artículo sobre las normas de interpretación para la resolución de los medios de impugnación previstos en la ley. Se prevé que las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados internacionales celebrados por México, así como a las reglas de interpretación gramatical, sistemática y funcional.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se modifica los artículos 185 y 192 para establecer que el Tribunal Electoral funcionará de forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional especializada. Las dos nuevas Salas Regionales del Tribunal Electoral que se crean a partir de la reforma constitucional, deberán iniciar actividades en el mes de septiembre de 2017. La Sala Regional Especializada iniciará sus funciones antes del inicio del proceso electoral 2014-2015.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Se adicionan dos obligaciones a los mismos:

- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y de sus órganos, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales; y
- Abstenerse de infringir, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Finalmente, se destaca que con el cambio normativo que implica esta reforma, inicia una nueva era para México en materia de elecciones, en la cual se permitirá el mejoramiento de los procesos electorales, consolidando la vida democrática y fortaleciendo la capacidad del Estado para alcanzar acuerdos transformadores. Es conveniente reconocer la demanda continua por información precisa y comprobable de los partidos políticos, tanto de sus recursos como de los resultados.

Más sin embargo, en el ámbito de la democracia es importante señalar que la reforma queda a deber en temas como revocación de mandato, referéndum y plebiscito, el hecho de que en un país se lleven a cabo elecciones libres y transparentes, no significa por sí solo que exista una democracia plena, como se pensaba en el pasado, ya que el paradigma contemporáneo de la democracia constitucional, implica hoy en día un concepto mucho más amplio y profundo, que entraña adicionalmente, la existencia del pleno respeto a los derechos fundamentales y una serie de mecanismos que garanticen su efectividad: normas para el funcionamiento de las instituciones de representación popular, la orientación por parte del Estado hacia valores como la tolerancia, la igualdad y la libertad. Otros de los elementos indispensables para la existencia de la democracia constitucional, son la transparencia y la rendición de cuentas.

IV. LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO-ELECTORAL

La transparencia representa aquella obligación de las entidades públicas de hacer del conocimiento la información derivada de su actuación y en ejercicio de sus atribuciones, dicha acción tiene como finalidad el generar un ambiente de confianza y seguridad entre el gobierno y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos estén informados y conozcan de las acciones, responsabilidades, procedimientos, reglas, normas y demás información generada por el sector público en un marco de abierta participación social, por lo tanto, la transparencia pretende formar a una ciudadanía conocedora, responsable y participativa, que conozca y ejerza sus derechos y obligaciones, y colabore activamente en el fomento a la integridad y el combate a la corrupción.

La transparencia por lo tanto es punto de referencia sobre el cual se debe gobernar, configurar políticas y generen marcos normativos en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que permitan generar un puente de diálogo directo y claro entre autoridades y ciudadanía. La transparencia gubernamental refleja democracia y legitimidad.

Aún y cuando la transparencia es un término en construcción que no ha llegado formalmente a consolidarse, existen posturas donde todas apuntan hacia una nueva forma de relación entre gobierno y sociedad; más colaborativa y que atienda de mejor forma a la problemática nacional. La base de esta relación es la circulación libre de la información pública y la construcción de espacios de participación ciudadana que permitan discutir los temas de relevancia desde un espacio genuinamente público e incluyente.

En consecuencia, para lograr sociedades más democráticas se tienen que fortalecer, por un lado, las normas y mecanismos que permitan a las ciudadanía el acceso a la información como parte de un sistema más amplio de rendición de cuentas y por otra parte, para que la democracia se consolide. Por lo tanto se requiere de sociedades más participativas, más educadas, más tolerantes, más propositivas y más críticas, es decir, sociedades que sean el sostén de esos estados democráticos.

El acceso a la Información es un derecho de enorme valor que sin duda impulsa la construcción de sociedades más justas, equitativas y corresponsables en la gestión de los asuntos públicos que coadyuva al fortalecimiento del patrimonio social y de la vida democrática en el país y del Estado.

La información pública es un catalizador de la participación social: quien tiene más y mejor información goza de mayores posibilidades de participar e incidir en la toma de decisiones concernientes a políticas públicas, programas y proyectos. La disposición de información es un recurso invaluable para la exigencia de una pronta impartición de justicia. Más información es igual a más capacidad, mayor solidez en los argumentos y mejores instrumentos para la crítica y la propuesta. Aquellos actores sociales que han sabido traducir sus demandas en reformas legales, en políticas públicas, en formas de participación ciudadana, son los que han podido y sabido acceder a la información que posee su gobierno. Gracias a ellos hemos visto una multitud de cambios y un robustecimiento de las exigencias de la sociedad: en la defensa de los derechos humanos, los programas de desarrollo social, el apoyo a las personas con capacidades diferentes, la equidad entre los géneros y la autonomía entre los órganos electorales.

En este orden de ideas, la reforma político-electoral, representa un cambio que invariablemente afecta a los procesos electorales y a la democracia en México, más sin embargo, es importante señalar si con ello realmente se consolida la misma. Si bien el fenómeno de la participación ciudadana atraviesa en forma transversal a todas las funciones y a todas las instituciones públicas, interesa concretar nuestras reflexiones a la función constitucional de control.

De ninguna manera se puede hablar de equidad en los procesos electorales, no hay que olvidar que en términos generales la sociedad tiene la percepción de que los partidos son costosos aparatos burocráticos que solamente acuden a ella cuando necesitan de su sufragio, de ahí su desconfianza. Se debe aceptar que tener más de setenta procesos electorales, entre locales y federales a lo largo de seis años, es un exceso y propicia la dilapidación de los recursos. Por eso se propone que se compacte el número de elecciones, para que a lo sumo se celebren cuatro en cada sexenio. Ante el ahorro en tiempo y dinero la ciudadanía se sentiría complacida y los partidos se fortalecerían.

La transparencia también debe darse en los procesos electorales, de manera que los candidatos, ciudadanos y partidos, tengan plena credibilidad y confianza en ellos. La competencia electoral es aun profundamente inequitativa. Una causa fundamental de que ello sea así, estriba en la desproporcionalidad en los recursos de los que disponen los partidos para promover ideas y candidatos, lo cual dificulta el crecimiento electoral de los partidos pequeños.

La mayor parte de esos recursos se utilizan en la difusión en medios. Al operar bajo las leyes del mercado, el acceso a tales medios está limitado por el monto del financiamiento de que disponen los partidos. Por lo tanto, mientras más recursos mayor presencia en medios y mayor inequidad en la competencia electoral. Siendo además contratos de carácter privado los que celebran medios y partidos, sus montos y condiciones quedan en ese ámbito, con lo cual se falta al principio de la transparencia. Por no hablar del incremento en costos que la competencia por espacios propicia.

Para resolver esto, es necesario replantearse la forma en que se financian los partidos: hay que eliminar la asignación de recursos financieros públicos a los partidos. Los partidos deberían recibir del Instituto Nacional Electoral apoyos en especie de manera equitativa, consistentes en espacios en los medios para la difusión de ideas y propuestas, así como para la capacitación de sus cuadros y la promoción de la cultura democrática.

Debe facilitar a los partidos que puedan generar sus propios recursos, con estricto apego a la ley. Tal medida no aumentará el riesgo de que dinero ilegal o ilegítimo sea canalizado a las campañas si se establece una estricta y clara normatividad y se hace transparente la operación de los partidos.

Estos cambios en la manera de financiar a los partidos no implicarían prescindir de la rendición de cuentas o de la obligación de dar información, tampoco de auditorías sobre los ingresos propios. En todo caso, la actual legislación, como tristemente ha atestiguado la sociedad, no impide que se dé financiamiento ilegal a los partidos y a los candidatos.

En aras de la transparencia es necesario federalizar la operación de los procesos electorales. Los grandes avances logrados en el ámbito federal en materia de confiabilidad y limpieza en los órganos y procedimientos electorales, no se corresponde aun con los que existen a nivel local. En varios Estados, el control que ejerce el Gobernador sobre las elecciones llega a niveles francamente ver-

gonzosos. Los órganos y los tribunales electorales estatales carecen de la necesaria autonomía que demanda el buen ejercicio de sus responsabilidades. Ante la complacencia de estas autoridades subordinadas, se aplican recursos públicos para las precampañas y campañas de los candidatos oficiales y se cometen todo tipo de delitos electorales que quedan impunes.

Faltan muchas cosas por hacer para que los actores políticos actúen con transparencia y se pueda recuperar la confianza de la ciudadanía en la política y en las instituciones de la democracia. Por lo pronto se señalan las propuestas que permitirán fortalecer el compromiso de los partidos políticos con la sociedad, para el desahogo de los grandes temas de la agenda nacional:

- Crear una ley de partidos políticos que regule y dé transparencia a su operación, sin burocratizarlos;
- Otorgar los recursos públicos en especie, tiempo en medios y en capacitación;
- Facilitar la generación de recursos propios con estricto apego a la ley;
- Disminuir el número de procesos electorales en el país;
- Federalizar las elecciones para garantizar que los gobernadores no tengan el control de los procesos electorales locales.

La colusión entre partidos políticos con el propósito de marginarlo de la contienda electoral representa un agravio a la sociedad, entorpece el tránsito a la democracia y erosiona la confianza en las instituciones de la República.

El financiamiento público o privado por sí mismo no afecta la contienda democrática, sino es el despilfarro, la ausencia de control y su transparencia, por ello es necesario ampliar las facultades de fiscalización del INE, no poner trabas a esta actividad y también otorgarle la posibilidad al ciudadano para que de forma directa solicite información sobre la gestión de los partidos políticos. No es posible concebir un sistema constitucional democrático si no existe rendición de cuentas. Se avecina una reforma electoral en la que, a decir de los principales promotores de ella, existen acuerdos entre las diversas fuerzas políticas para llevarla a cabo. Se espera que en alguno de esos consensos se llegue a determinar la transparencia de los partidos políticos.

La democracia y la transparencia han logrado vínculos que los mantienen estrechamente relacionados, principalmente porque la información obtenida a través del acceso a la información eleva la exigencia sobre la gestión pública y esto permite que los ciudadanos participen más informados y tomen mejores decisiones en los procesos democráticos. En este sentido, la transparencia evalúa a los gobernantes, lo que permite premiar o castigar su desempeño, asimismo exige la rendición de cuentas para sancionar los resultados de su gestión, limita el poder del gobierno a través de la vigilancia y la fiscalización, fortalece la autoridad política, detecta y corrige errores.

En las últimas décadas, la sociedad mexicana ha experimentado un fenómeno gradual y paulatino de transformación en sus instituciones políticas de representación popular, lo que le han permitido identificarse como una sociedad

cada vez más democrática. Esta serie de cambios sucedidos en fechas recientes han ubicado al Estado mexicano y a la sociedad en su conjunto, en la vía adecuada para alcanzar la tan anhelada consolidación democrática, que sin lugar a dudas representa un largo camino por transitar, más sin embargo, es necesario reconocer que han existido avances significativos en la dirección correcta, aunque todavía permanecen una serie de condiciones que necesariamente hay que replantear.

V. CONCLUSIONES

La equidad de la contienda electoral es un principio importante, pero tiene tantos significados diferentes que los distintos partidos políticos y candidatos estarán frecuentemente en desacuerdo sobre lo qué es “justo” o “equitativo”. Naturalmente, cada uno de ellos favorecerá una definición que vaya de acuerdo con sus propios intereses;

Se puede argumentar que una forma de asegurar que cada partido y cada candidato sean tratados justamente es el brindarles precisamente las mismas oportunidades y recursos financieros a cada uno, independientemente de su tamaño y popularidad. El argumento para dar a todos los partidos y candidatos una parte igual de contribuciones financieras, es que todos requieren de una oportunidad igual para presentar su programa o propuestas a los votantes;

Por el contrario, se puede argumentar que el trato igual para los grandes partidos y para los grupos marginales es poco práctico e injusto. Se puede sostener que es injusto e inequitativo darle a un partido pequeño los mismos beneficios públicos y la misma ayuda financiera que a un partido grande. El argumento de la justicia es que no es razonable que un candidato o partido que representa solo a un puñado de simpatizantes tenga la misma posibilidad de transmisión que los grandes partidos;

La transparencia es deseable porque es una salvaguarda contra la corrupción. Promueve la rendición de cuentas y la confianza en el proceso electoral;

Si van a existir límites para los gastos de campaña de los candidatos, deben existir regulaciones acerca de los procedimientos a seguir, con el propósito de asegurar que los límites no van a ser sobrepasados;

Si se otorgan fondos públicos para apoyar a los partidos políticos y candidatos, debe haber normas de rendición de cuentas suficientes y rigurosas para crear confianza de que los fondos han sido usados apropiadamente;

Si las regulaciones exigen que los donantes declaren sus contribuciones a partidos y candidatos, deben establecerse mecanismos para registrar las contribuciones;

Se legisla sobre transparencia y no se atiende a la par y de manera clara y objetiva el tema de los archivos públicos origen de la información;

Se legisla en materia electoral y se constata un desfase con la normatividad existente sobre la protección de datos personales;

Se legisla sobre el derecho a la protección de datos y derivado del avance en las tecnologías sobre información y comunicación es necesario instrumentar un marco normativo sobre derecho a la intimidad;

Se judicializan los procesos electorales a partir de la inconsistencia normativa entre la temporalidad de respuesta a la solicitud de información financiera a un partido político y la temporalidad que contempla normatividad en materia electoral;

En la asignación de recursos públicos se establecen topes mínimos, pero no se establecen mecanismos propiamente de transparencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDREAS SCHEDLER, *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia. 2004.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.
- CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo, “Poder Pública y Participación Ciudadana en el derecho uruguayo”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Montevideo, Uruguay, No. 5, 2005.
- CARBONELL, José y GUTIÉRREZ, Rodrigo, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, IJ-UNAM-Porrúa, México, 2002, t. III, Voz Democracia.
- CARBONELL, Miguel, *La construcción de la Democracia Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2005.
- , *Elementos de Derecho Constitucional*, Coedición IJ-UNAM-Fontamara, México, 2004.
- CORTÉS, Federico, *Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2002.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana*, IJ-UNAM-Porrúa, México, 2002.
- CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1. Auditoría Superior de la Federación. México. 2001.
- Diario Oficial de la Federación*. 10 de febrero de 2014.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, 4a. ed., Madrid. 2004.
- FLORES, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los impuestos*, Editorial Porrúa, 31a. ed., México, 1995.
- FIGUEROA, Aimée, *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara, México.
- MORRIS, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Ed. Siglo XXI, México 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Comisión de Acceso a la Información
Pública y Protección de Datos Personales
del Estado de Tlaxcala**

LOS RETOS EN LA POLÍTICA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN MÉXICO A TRAVÉS DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO

Francisco Javier Mena Corona

I. INTRODUCCIÓN

Para afrontar los nuevos retos tanto nacionales como internacionales, derivados de la globalización y la intrínseca relación entre lo político, lo económico y lo social, la democracia participativa se erige como una novedosa herramienta del nuevo constitucionalismo latinoamericano, para dotar a la sociedad de nuevos instrumentos que le permitan hacer parte de la toma de decisiones políticas, por lo cual esta nueva corriente del constitucionalismo ha estado teniendo un importante auge y desarrollo a nivel internacional.

Con esta nueva herramienta, que pretende dar solución a una serie de problemas, muchos se preguntan, si ella no generará otros nuevos, y si es así, que repercusiones trae a la vida democrática de un país. En el balance de los pros y los contras se encuentra la importancia que representa este nuevo instrumento constitucional para la sociedad.

- ¿Esta forma de democracia fomentará la división de poderes que es tan necesaria para un verdadero equilibrio de las fuerzas de poder y con ello el fortalecimiento democrático de un país?
- ¿En efecto, la democracia participativa se traduce en un mejoramiento de la democracia, o el resultado es contrario?

Los temas principales que se pretenden fortalecer a través del nuevo constitucionalismo son el fortalecimiento de los derechos difusos de la sociedad, la protección a los pueblos indígenas, al medio ambiente y en general a los grupos vulnerables. Con esto vemos, que en el fortalecimiento democrático de la sociedad, se supera la fase de la mera transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información, ya que con esto se pretenden no únicamente el conocimiento de los asuntos públicos por parte de la sociedad, sino dar un rol activo y hasta protagónico en la toma de decisiones públicas.

Decisiones, que consisten fundamentalmente en aquellas que afectan, como ya lo mencionamos, a los grupos sociales olvidados, excluidos, vulnerados, y en general, menospreciados. Lo anterior dará como consecuencia no sólo el fomento de la participación ciudadana, sino también, el desarrollo y fortale-

cimiento político-ideológico de ésta, lo que al final se traducirá en progreso social. Es cierto que los instrumentos de participación ciudadana, representan un arma de doble filo, ya que éstos también pueden ser mal empleados por grupos de poder, que bajo la bandera de la participación ciudadana pretenden entorpecer el que hacer del Estado. Pero también, al día de hoy estos instrumentos pueden funcionar como un paliativo para la terrible situación política, económica y social que vive nuestro país.

Máxime si consideramos, que las reformas estructurales de los últimos 35 años y en específico las llevadas a cabo por la actual administración del presidente Peña Nieto, carecen de legitimidad y apoyo social toda vez que como se comprobaba más adelante estas reformas estructurales que nos han llevado a la inversión del modelo económico neoliberal, a través de las presiones internacionales principalmente provenientes de Estados Unidos y los organismos económicos que éste controla; han derivado en la deplorable situación que atraviesa el país. Si todas estas reformas en su momento hubiesen sido sometidas a la consideración social, o sin en este momento lo fueran, seguramente, serían echadas abajo.

II. DESARROLLO

A través de varios países latinoamericanos, se han establecido a nivel constitucional herramientas de participación, como lo son: la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato, la iniciativa popular entre otros. Estas herramientas de participación ciudadana, si bien es cierto, algunos señalan su origen a partir de 1991 en Latinoamérica, también lo es que su origen no podemos mencionar desde tiempo atrás, en constituciones que aún se encuentran vigentes, por ejemplo, la mexicana de 1917.

Esto es así, ya que como la constitución mexicana lo señala; la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y si bien es cierto, son los órganos de poder los que materialmente ejercen el poder soberano, también lo es que el pueblo en ningún momento sede dicho poder, únicamente faculta a los representantes de los órganos del Estado para que materialicen la voluntad del soberano, es decir, del pueblo. Pese a los ya mencionados instrumentos de participación, la realidad es que la participación ciudadana está lejos de ser una práctica común.

Así lo indica Daniel Zovatto al establecer que de 11 países latinoamericanos —entre los cuales no se encuentra México— que cuentan con instrumentos de participación ciudadana, en casi 30 años (1978-2007) se ha llevado a cabo una consulta al pueblo casi cada 10 años.¹ La situación de la participación

¹ ZOVATTO, Daniel, Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007, en *Democracia directa en Latinoamérica*. Alicia Lissidini, Yarina Welp & Daniel Zovatto, coords. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2008. Pp. 253-296, 265-267.

ciudadana en Europa no es mejor ya que en todo el siglo XX se llevaron a cabo en los países europeos occidentales democráticos únicamente 326 consultas a la ciudadanía. Sin incluir a Suiza ya que debemos destacar que este país es uno de los que más practica la participación de sus ciudadanos en los asuntos políticos; sólo este país ha empleado sus herramientas participativas en más ocasiones que el resto de países europeos juntos. En el caso europeo se tiene un promedio de dos elementos de participación empleados cada década, y en su mayoría, en la realidad son países como Liechtenstein, Irlanda e Italia los que realmente practican la democracia participativa.²

El referéndum que a nuestro juicio ha sido el más importante que se ha llevado en la Unión Europea, fue el que determinó el llamado Brexit, a través del cual se decidió la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea. En el discurso dado por la actual primera ministra de Inglaterra Theresa May, sobre este referéndum, podemos destacar dos cuestiones muy importantes; la primera consiste precisamente en la legalidad del referéndum, la cual fue aceptada ampliamente pese a lo cerrado de la votación, y lo otro, son las miras que tiene el Reino Unido. El Reino Unido está buscando emprender una estrategia industrial, fortalecer su economía global a través de la celebración de diversos tratados comerciales, con diversos países del mundo entre los cuales se encuentra México, así como en el fortalecimiento de su soberanía ahora que vuelven a hacer un país independiente.³

En Estados Unidos aunque la situación es un poco diferente el resultado es prácticamente el mismo. A nivel Federal, no se ha llevado a cabo ningún referéndum; a nivel estatal y local se han realizado, como nos lo indica Matt Qvortrup, entre 4000 y 5000 elecciones de revocación del mandato, aunque tristemente sólo dos gobernadores han sido revocados del cargo: Gray Davis (Joseph Graham Gray Davis, Jr.), 2003 y Lynn J. Frazier, 1921.⁴ La situación política actual de Estados Unidos no es la mejor; auguramos que los instrumentos de participación ciudadana podrán manifestarse por primera vez a nivel Federal, al menos en el debate público, por la llegada de Trump al poder.

Debemos recordar, que debido a las peculiaridades del sistema electoral norteamericano, se puede dar, y por primera vez en la historia de ese país y del mundo entero se ha dado la situación de que un presidente electo demo-

² QVORTRUP, Matt, Referendums in Western Europe, en *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*, 43-64, 43-44 (Matt Qvortrup, ed., Palgrave-MacMillan, Basingstoke, New York, 2014).

³ "Our Vision For Britain After The Brexit." *Vital Speeches Of The Day* 82, no. 12 (December 2016): 378-381. Academic Search Complete, EBSCOhost (accessed January 23, 2017).

⁴ QVORTRUP, Matt, La experiencia estadounidense de 1776 a 2012, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, 207-222, 221 (Yanina Welp & Uwe Serdült, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza

cráticamente, ganó la presidencia con casi 3 millones de votos menos que el candidato que quedó en segundo lugar, como lo fue Hillary Clinton; esto pone en la mesa de debate el sistema electoral no sólo en ese país, sino en muchos otros debido al problema de falta de legitimación frente a sus gobernados que tiene el hoy presidente de los Estados Unidos de América.

Con ello, nos salta una nueva interrogante, la cual consiste en saber cuál es la razón de esta falta de participación ciudadana, sin importar el sistema democrático del que estemos hablando, es decir, el de un país subdesarrollado de Latinoamérica, con grandes deficiencias económicas, lo que lleva a una falta de interés de sus ciudadanos por los asuntos públicos y de los medios tecnológicos y educativos que le faciliten el acceso a la información, que le permitan desarrollar un criterio político sólido de lo que acontece en su país.

Pero como ya lo hemos señalado, a excepción de Suiza, de países europeos desarrollados, países que cuentan con los medios económicos, tecnológicos e intelectuales, tampoco ha tenido protagonismo en la vida política de estas naciones desarrolladas, la participación política de sus conciudadanos. Una de las razones de ello, como lo señala Ramírez-Nárdiz son el centralismo y el presidencialismo.⁵

Continuando con el autor en cita, nos señala que es posible entender por nuevo constitucionalismo latinoamericano, la corriente constitucional que surge en Latinoamérica en la década de los noventa del siglo XX (no ajena en su aparición a la crisis económica, a las reformas promovidas por el Fondo Monetario Internacional, FMI y a sus negativas consecuencias en el empleo y en el empobrecimiento de la clase media, que se producen en la región durante la década anterior), que se extiende hasta el presente y que busca transformar las sociedades de los países en los que se implanta mediante un proyecto que, partiendo de un diagnóstico crítico con la realidad que encuentra, en particular con sus estándares sociales y participativos, trata de lograr una mayor igualdad social, la incorporación de los grupos sociales identificados como excluidos, una mayor participación y una reforma de la sociedad en su conjunto desde una perspectiva progresista.⁶ Todo ello, a través, de las herramientas de participación política de la ciudadanía.

III. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para un mejor entendimiento de lo que la democracia participativa, antes es necesario recordar lo que es en sí la democracia. Para ello tenemos que el

⁵ RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo, "Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?", *Vniversitas* núm. 132 (enero de 2016): 349-388.

⁶ *Idem.*

diccionario de la lengua española establece varias acepciones al respecto las cuales básicamente son las siguientes:

Democracia. Del lat. Tardío *democratía*, y este del gr. *δημοκρατία* *dēmokratía*.

1. f. Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos.
2. f. País cuya forma de gobierno es una democracia.
3. f. Doctrina política según la cual la soberanía reside en el pueblo, que ejerce el poder directamente o por medio de representantes.
4. f. Forma de sociedad que practica la igualdad de derechos individuales, con independencia de etnias, sexos, credos religiosos, etc.
5. f. Participación de todos los miembros de un grupo o de una asociación en la toma de decisiones. En esta comunidad de vecinos hay democracia.⁷

De ahí, nos es posible definir la democracia participativa como: conjunto de instrumentos jurídicos (referendos, iniciativas populares, etc.) cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla (nunca sustituirla), mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar en la democracia.⁸

La democracia participativa tiene, por tanto, por objetivo esencial la mejora de la democracia, entendiendo por tal, la actual democracia representativa y entendiendo los instrumentos participativos como complemento —y no como sustituto— de la representación política. No es este un modelo revolucionario ni mucho menos sustitutivo de la democracia representativa. No es democracia directa (modelo utópico, que, a lo sumo y en un futuro, sería concebible mediante la aplicación masiva y constante de herramientas informáticas), ni tiene por objeto cambiar el modelo democrático actual más allá de permitir que los ciudadanos se impliquen más y reconecten con instituciones políticas (derechos como el sufragio) que, habitualmente, practican poco y, por ende, valoran escasamente.⁹

Sin embargo, y como ya lo mencionamos, no debemos olvidar que en la democracia participativa también existen aspectos negativos que no son menores. Así, se le ha llamado “el lado oscuro” de la democracia participativa no sólo al hecho que ya referimos con anterioridad, de querer someter cada acto y decisión gubernamental a la democracia participativa, por grupos de poder que el único que buscan es el entorpecimiento gubernamental por un lado, y por

⁷ *Diccionario de la Lengua Española*. En <http://dle.rae.es/?id=C9NX1Wr> consultado el 21 enero 2017.

⁸ RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo, *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, 109 (Dykinson, Madrid, 2012).

⁹ RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, 235-236 (Tirant lo Blanch, Valencia, 2010), que explica a Joseph A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia* (Aguilar, Madrid, 1971).

otro, para perpetuarse o acrecentar su poder personal, lo cual a final de cuentas se traduzca en un debilitamiento institucional, principalmente de los poderes públicos y con ello en un menoscabo a la democracia *per se*.

IV. ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Que lo anterior podemos mencionar que de entre los aspectos positivos que nos brinda la democracia participativa, tenemos a los siguientes:

- Se fortalece el intercambio de información y la comunicación entre el gobernante y el gobernador.
- En sí, aumenta la participación ciudadana en la vida política del país y en la toma de decisiones relevantes para el mismo, no sólo por el hecho de participar en uno de estos instrumentos políticos en sí, sino que hace de esta participación un inicio para una participación ciudadana recurrente.
- La participación ciudadana aumenta no sólo de forma cuantitativa, sino también cualitativa; el ciudadano crea un desarrollo político-doctrinal, esto es, la ideología política del ciudadano participativo tiende a ser más profunda y reflexiva.
- Aumento de la formación de los ciudadanos: todos los instrumentos participativos exigen del ciudadano un nivel de información y formación generalmente superior que el requerido para votar en una elección representativa.¹⁰
- Se genera un mayor vínculo e identidad entre la ciudadanía participativa.
- El vínculo de identidad, no sólo se fortalece entre la ciudadanía, sino también entre el gobernante y el gobernador; esto su vez lleva a dar una revalorización del sistema político democrático en sí mismo.
- Aunque para muchos autores, otro de los beneficios es también la mejora de la imagen tanto de los políticos como de los partidos políticos, no hay que olvidar que esto resulta muy polémico relativo, desde el punto de vista del funcionamiento que desempeñen estos, ya que una mayor participación ciudadana podría acrecentar el desprecio hacia los políticos y sus partidos cuando estos realizaron actos de corrupción, entre otros actos de deshonorosos.

Con ello, debemos hacer mención que la participación ciudadana en el quehacer democrático, también acarrea aspectos negativos, como son los siguientes:

- El primero de ellos es el populismo, el cual consiste, no en fomentar las mejores opciones y decisiones para la comunidad, sino para alcanzar fines políticos particulares y la legitimación de los representantes populares a través de constantes consultas ciudadanas.

¹⁰ RUBIO-NÚÑEZ, Rafael, La guerra de las democracias, 16 Asamblea: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 79-107, 86 (2007). Disponible en: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2016%20COMPLETA.pdf>

- La recurrencia en la consulta popular, también genera el riesgo de pasar de una democracia participativa a una democracia populista/plebiscitaria.
- La parte esencial de la decisión política y el de profundidad, al someter a consulta dos posiciones contrarias, a efecto de elegir entre unos si o un no, lo que menoscaba el consenso social. El resultado es que si bien la decisión cuenta con el apoyo de la mayoría, también lo es que pierde legitimación frente a la minoría.

Entre otras cuestiones, más técnicas y de logística se presenta el problema que implica la inversión de recursos económicos, tecnológicos y humanos para la movilización de un gran número de ciudadanos, que deben acudir a las urnas a materializar su participación democrática. No sólo es una movilización de un gran número de personas, sino que en ocasiones la movilización es a través de un extenso territorio.

Aunado a lo anterior, en la mayoría de los ocasiones se requieren instrumentos tecnológicos para emitir y computar la decisión sometida a consideración de la sociedad, herramientas que son costosas para el erario público y ello no garantiza la legalidad de la decisión, toda vez, que en muchos casos, principalmente en los países menos desarrollados y con instituciones sólidas se pueden dar los llamados fraudes a la decisión popular.

La democracia participativa lleva a enajenar poder político en un sujeto decisorio, la ciudadanía, que por su propia naturaleza es irresponsable e inimputable. Esto quiebra uno de los elementos básicos de la democracia moderna: la idea de responsabilidad del gobernante, el fin de la arbitrariedad y el sometimiento al control como garantía de limitación del poder.¹¹

Nuevamente insistimos en que la responsabilidad que tiene el gobierno de realizar su función es inobjetable, pero ello parece estar sustentado únicamente en la teoría; en la práctica, y por la experiencia mexicana, nos damos cuenta de que el gobierno en su conjunto parece ser el más irresponsable a la hora de dirigir el rumbo de este país. Nosotros consideramos que si alguna parte del gobierno puede recomponer esta situación, sería el poder judicial de la Federación, a través de la suprema corte de justicia de la nación, pero para ello requiere de total independencia e insubordinación a los otros poderes. Para lograr lo anterior, lo primero se requiere es un cambio en la forma de elección de los representantes de este máximo tribunal constitucional.

V. LA ELECCIÓN DE MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Montesquieu propuso en su obra “Del Espíritu de las Leyes”, que los poderes públicos se controlaran unos a otros con el fin de garantizar a los ciuda-

¹¹ RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo, “Nuevo constitucionalismo latinoamericano y democracia participativa: ¿progreso o retroceso democrático?”, *Vniversitas* núm. 132 (enero de 2016): 349-388.

danos su libertad, señalando que "...Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder..."¹²

Desde la perspectiva de Montesquieu, los tres poderes no deberían estar depositados en un solo individuo, con posterioridad este principio fue haciéndose popular, incorporándose en el contenido constitucional en varios países del mundo, por ejemplo la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, describe en sus tres primeros artículos la integración de su gobierno. Su doctrina propone que el poder sea el que frene al mismo poder, es decir que cada poder (el que hace las leyes; el que celebra la paz o declara guerra, envía y recibe embajadas y el último que castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares) sea un contrapeso para los otros dos poderes.

Sin embargo, el procedimiento que se lleva a cabo en la actualidad para elegir a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabeza del Poder Judicial de la Federación es un procedimiento que ha recibido innumerables críticas, debido a que por muchos es considerado equivocado en el sentido de que través del el proceso de elección, este poder de la unión queda subordinado a los otros poderes, a los partidos políticos y otros factores reales.

De aquel grueso de facultades donde concurren los poderes de la Unión, las que hoy nos ocupa son aquellas que reúnen al Presidente de la República y a la Cámara de Senadores: El procedimiento para la elección de ministros. Este procedimiento, por demás importante en la vida jurídica del país, se encuentra consagrado en el artículo 96, detallado y complementado con la fracción VIII del artículo 76 y la fracción XVIII del artículo 89, todos pertenecientes al texto constitucional vigente. El artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que para la elección de ministros, es el presidente de la República quien elige la terna que enviará al Senado para que éstos lleven a cabo la elección con el de dos terceras partes de los senadores presentes, esto quiere decir, que no se necesita la presencia de los 128 senadores.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. El primero de los pasos aludido en el precepto constitucional arriba citado, refiere a la terna que ha de formar el titular del Ejecutivo, el Presidente de la República. Siguiendo con la Constitución mexicana, dicha terna deberá ser observada a la luz del artículo 95 que establece que:

Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

¹² MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Ediciones Altaza, Barcelona, 1987.

De acuerdo con el artículo 95 de la Constitución, los requisitos que deben cumplir las personas aspirantes a ministros de la Suprema Corte, son los siguientes:

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

Situación que la práctica mexicana está lejos de materializarse, sólo basta recordar, a manera de ejemplo, la elección del hoy Ministro Eduardo Medina Mora, quien abiertamente se declaró simpatizante del Partido Acción Nacional PAN y fue propuesto al cargo por el presidente priísta Enrique Peña Nieto.

Ministro, que de ninguna manera gozar de buena reputación, toda vez que el ex Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), ex Secretario de Seguridad Pública y ex Procurador General de la República es acusado por diversas organizaciones internacionales como un violador de derechos humanos. Una semana antes de dejar su último cargo, ordenó descongelar 73 millones de dólares el desvío de la partida secreta, en el caso que se sigue contra Raúl Salinas de Gortari. Esto, claramente nos demuestra como para ocupar uno de estos cargos es más importante las relaciones políticas, pese al conflicto de interés que son conlleva y el riesgo a la imparcialidad y división de poderes, que los méritos propios. Por lo que incluso, en tan sólo una semana se juntaron a través de la organización “Change.org” más de 52,000 en contra de la eventual designación.¹³

Podemos dar buena cuenta de que los artículos constitucionales que arriba se citaron y que enmarcan el procedimiento para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación rompen, a todas luces, el principio de división de poderes, lo cual tiene como corolario la desdibujada independencia del Poder Judicial de la Federación y la sujeción de éste ante el Supremo Poder Ejecutivo que, a su vez, representa una importante y delicada fractura del Estado de Derecho en el país, una situación que *per se* es muy preocupante.

Así, desde el punto de vista ideológico, el neoconstitucionalismo consagra los derechos del ser humano tales como: la igualdad, la libertad individual, la democracia, el control del poder, la transparencia en el ejercicio gubernamental, la rendición de cuentas, la responsabilidad política, entre otras; en otras palabras, el derecho a no estar de acuerdo con la posición oficial y oponerse a ella desde el marco constitucional.

¹³ Senado de México. Entregan firmas en contra del posible nombramiento de Medina Mora como ministro de la SCJN. [10 de marzo de 2015] en https://www.youtube.com/watch?v=EH_B3IRGRAs

Concebimos pues, que la democracia constitucional, se funda en el control judicial del poder, con el reconocimiento de derechos y con la participación política ciudadana, que si bien es cierto, su ejercicio no es una obligación, si es un deber cívico, ya que con su ejercicio se fortalece el propio Estado democrático de derecho. En México tenemos una amplia necesidad de la práctica de un verdadero Estado de derecho, en particular de algunos derechos específicos, tales como: la transparencia, la exigencia de una verdadera rendición de cuentas y la libertad de expresión.

Uno de los pilares fundamentales para consolidar la participación ciudadana, es la transparencia y que se y las instituciones del Estado, así tenemos que la transparencia es el medio por el cual el ciudadano conoce las acciones de sus representantes y, por así decirlo, un medio de control y evaluación que tiene el gobernado frente a sus gobernantes. Desde el sector social se han creado organizaciones civiles para exigir los servicios básicos a los gobernantes. Incluso las Organizaciones no Gubernamentales intentan hacer realidad ciertos proyectos ciudadanos, encaminados a subsanar las deficiencias y omisiones de las obligaciones y función gubernamental para atender causas altruistas, como lo son la protección al medio ambiente y a la población vulnerable.

A través del ejercicio de la transparencia, la sociedad se puede dar cuenta de los actos de corrupción de sus autoridades, y combate a esta es otro tema fundamental para el fortalecimiento de la democracia constitucional, la corrupción es el abuso de la confianza depositada por una sociedad, un colectivo o un grupo para obtener un beneficio privado indebido.¹⁴ Combate que se da y se debe dar desde la esfera social, toda vez que es la propia sociedad la que, desde cualquier perspectiva, es la que resulta más afectada. Tal situación cobra relevancia en un país como México, con un pasado y presente plagados de escándalos de corrupción.

Actualmente, la sociedad mexicana cuenta con una herramienta indispensable para la construcción y consolidación de un Estado Democrático y de Derecho, me refiero al Derecho de Acceso a la Información Pública, la cual resulta útil para el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas. Aunque como ya se mencionó, el esto se debe complementar con buenas herramientas que permitan una democracia participativa por parte de la sociedad.

De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Derecho de acceso a la Información también significa *una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía*.¹⁵ Lo cual es acertado, pues esta herramienta permite una participación activa de los individuos dentro del Estado, en lo que Aristóteles seña-

¹⁴ BOHÓRQUEZ, E., "Corrupción: la epidemia silenciosa que afecta a los mexicanos", México, 2011, *Contenido* (573), pp. 60-68.

¹⁵ Special, I.-A. C. (30 de Diciembre de 2009). El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Washington D.C., USA: CIDH.

laba la *res publica*, y que de acuerdo al Estagirita, le da pertenencia y deriva en prerrogativas del individuo que le permiten una realización en la ciudad. Desde esa óptica, es claro que el derecho de acceso a la información, invita al empoderamiento ciudadano, y a su vez, alcanzar un sentido de identidad y pertenencia con su comunidad, pues la participación activa en el ejercicio de estos derechos, motiva el desarrollo de nuevos espacios e instituciones públicas más transparentes, cuyo andamiaje y cimentación tiene como base la ciudadanía.

Asimismo, el reconocerle a las personas el derecho de acceso a la información, es una apertura para generar equilibrios o restablecer los mismos desequilibrios que son generados por la opacidad, la secrecía y el ocultamiento de información pública por parte de los servidores del gobierno. En el caso mexicano, dicho reconocimiento es muy reciente, pues data de inicios del siglo XXI, adquiriendo tal y como lo refiere Robert Alexy en su obra *Derechos fundamentales, una vigencia inmediata en virtud de su positivización* (Alexy, 1993, pág. 21), pues el legislador, al incluir dentro del catálogo constitucional de derechos humanos al de Acceso a la Información Pública, es claro que le dota a este derecho una vigencia inmediata, del cual la persona o el ciudadano miembro de la comunidad, debe de emplearle para efecto de configurar su efectivización.

Estamos hablando del derecho subjetivo, que en palabras de Ferrajoli es *una expectativa a la que corresponde una obligación; a una expectativa positiva corresponde una obligación positiva de prestación, a una expectativa negativa corresponde una obligación negativa de no lesionar*. (Ferrajoli, 2005, pág. 57). Siguiendo las ideas del jurista italiano, el derecho subjetivo es toda potestad reconocida a un sujeto por la ley, la cual le posibilita realizar determinados actos, potestad que se encuentra dentro de la norma, pero que además impone la obligación al Estado de tutelar determinado derecho, obligaciones que en la Convención Americana se le conocen de respeto y garantía de los derechos humanos.

De acuerdo con la jurisprudencia del tribunal Interamericano, la obligación de respeto estaría en un supuesto de inobservancia cuando *en toda circunstancia en la que un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente, por acción u omisión* (Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, 2006). Por su parte, el órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público estaría inobservando la obligación de garantía cuando *no tome todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce*.¹⁶

Derivado de los anteriores razonamientos, tenemos que el derecho subjetivo además de atribuir una situación jurídica o status a determinados sujetos, impone obligaciones tanto positivas como negativas por parte de los funcionarios

¹⁶ Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala, Serie C No. 70 (Corte IDH 25 de noviembre de 2000).

del Estado para efecto de cumplir con los mismos, en el caso que nos ocupa, con aquellos de acceso a la información pública. Aquí es importante señalar que, lo anterior se configura, siguiendo la teoría del equilibrio reflexivo de John Rawls, pues “*los ciudadanos tienen una capacidad de ejercer la razón (tanto teórica como práctica) así como un sentido de la justicia*” (Rawls, 2012, pág. 55), desde nuestra óptica, este equilibrio se consigue cuando el individuo tiene el conocimiento pleno de su esfera de derechos, así como de los instrumentos donde se plasman y reconocen los mismos, pues el desconocimiento de ellos es la principal barrera o limitante para hacer juicios razonados de justicia.

En la práctica democrática de nuestro país es importante conocer tales situaciones, toda vez que quienes dirigen las riendas de nuestro país nos han arrastrado primero a un modelo neoliberal fallido; segundo —pero derivado de lo anterior— a una guerra contra el narcotráfico con las consecuencias ya mencionadas. Pero siguiendo con Arendt, ¿Qué tan legitimados están nuestros gobernantes para ponernos en esta situación tan deplorable?

Es verdad que aproximadamente 15 millones de electores votaron por Felipe Calderón Hinojosa, quien fuera —independientemente de si hubo o no fraude electoral, aunque nosotros consideramos que de hecho lo hubo— legalmente reconocido por la máxima autoridad en la materia como el ganador de las elecciones de 2006. Pero hay otros 15 millones de electores, (menos 250 mil con respecto a Calderón), que votaron por una alternativa, la de Andrés Manuel López Obrador. Y ante estos 30 millones de electores, podemos contar otros 18 que dieron su voto a Roberto Madrazo, Roberto Campa o Patricia Mercado, o simplemente optaron por anular su voto. Pero el dato mayor, es el de los 28 millones de electores que se abstuvieron de participar en la jornada electoral del 2 de julio. Ahí es donde comienza el debate entre la legalidad y la legitimidad.¹⁷ Recordemos que para muchos teóricos de las instituciones políticas existe legitimidad cuando la mitad más uno de los electores decide participar.

Una situación muy similar se vivió durante las elecciones de 2012 en las que resultara ganador el actual presidente de México Enrique Peña Nieto, no es difícil pensar entonces que los casos históricos concretos —como es el de México, país donde al menos a partir del año 2000 se creyó que se superaba por fin un modelo de nacionalismo autoritario dominado por el monopolio de poder de un partido único, el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— sean vistos desde tal perspectiva como casos fallidos.¹⁸ ¿Cuán legitimados pueden estar este tipo de presidentes Calderón y Peña Nieto, con 15 y 19 millones de votos respectivamente para gobernar un país de aproximadamente 120 millones de habitantes?

¹⁷ VELASCO YAÑEZ, David, “Legalidad y legitimidad. La crisis política del final del sexenio y su perspectiva”, México, *Xipe Totek* 15, no. 4. 2006, pp. 384-395.

¹⁸ MÉNDEZ, L. (2015) “La vida en el imaginario de la resistencia popular por Ayotzinapa: la comunidad en contextos de terrorismo de Estado”. *Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana* 30, núm. 189. 67-72.

Si aunado a lo anterior consideramos que en una encuesta encargada por el recién creado Instituto Nacional Electoral, se entrevistaron a 11 mil ciudadanos en diez Estados del país y los resultados arrojaron que tres cuartas partes de los entrevistados aseguran que no confían en las instituciones ni en los partidos políticos: prácticamente no confían en nadie; además, 66% sostiene que las leyes se respetan poco o nada¹⁹ lo que deriva en que la gran mayoría de la población no se sienta representada por sus gobernantes de los últimos 30 años y sobre todo gobernantes deslegitimados de las últimas administraciones que nos han llevado a la guerra contra el narcotráfico y a una mayor inmersión en el fallido modelo neoliberal, por lo que en las próximas líneas mencionaremos en qué han consistido estos fallos del modelo económico que han producido la actual tragedia nacional.

Es cierto que vivimos en el proceso de incrementación de la interconectividad entre las sociedades de tal forma que los eventos que se dan en una parte del planeta cada vez más van teniendo efectos en personas y sociedades distantes, entre los ámbitos en los que se desarrolla la actividad humana y por ende la globalización, tenemos al social, económico y político, conocido como fenómeno de globalización.²⁰ Sin embargo, también es cierto que al día de hoy este proceso tiene una nueva connotación coyuntural de grandes dimensiones a nivel mundial y en México no nos hemos dado cuenta o al menos parece que nuestros gobernantes no se han dado cuenta de ello, como lo expondremos a continuación.

Retomando la mencionada situación del consenso de Washington y el modelo económico neoliberal específicamente para el caso y realidad mexicana, tenemos que con motivo de los préstamos por parte del FMI y de las consecuentes “recomendaciones” impuestas por dicho fondo, México inició una amplia apertura comercial y privatización de las empresas nacionales, las cuales se agudizaron aún más en el sexenio posterior, encabezado por el presidente Carlos Salinas de Gortari —quien no debemos olvidar que también llegó a las presidencias de la república deslegitimado y viciado con la sombra del fraude electoral—; en cuya administración, se firmaron tratados como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) que impulsaron la apertura comercial y se privatizaron cientos de empresas públicas, lo cual, dio como resultado que al concluir su administración y al inicio de la del presidente Ernesto Zedillo se desatara una de las peores crisis que haya vivido el país.

Estas crisis debilitaron naturalmente la estructura del poder: si antes éste se concentraba —de manera fáctica— en la figura del Presidente, ahora pasó a

¹⁹ PÉREZ, C. Ayotzinapa: el invierno de nuestras desventuras. Reflexiones sobre la naturaleza del mal en tierras mexicanas. *Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana* 30, núm. 189, 2015, pp. 73-82.

²⁰ BAYLIS, J. & SMITH, S. *The globalization of world politics: And introduction to international relations*. Second edition, Oxford University Press, New York, United States. 2001, p. 7.

nuevos centros de poder: las élites empresariales, los grandes centros de poder internacional y el crimen organizado, lo que devino en la formación fallida de un Estado neoliberal y el debilitamiento del poder político.²¹

Así, en la actualidad se han venido dando importantes reformas, de las llamadas “reformas estructurales”, afines al modelo económico neoliberal y con ello el país está viviendo una nueva etapa de apertura comercial y privatización²² de las zonas estratégicas que habían estado reservadas para el aprovechamiento exclusivo de la nación, como es la industria eléctrica, y sobre todo la industria petrolera con todos sus derivados, es decir, la reforma energética, la cual es una de las más destacadas, pero también tenemos a la reforma educativa, la reforma laboral, la reforma financiera, la hacendaria y la reforma en materia de telecomunicaciones. Todas estas reformas han dejado un muy mal sabor de boca, ya que presentan grandes carencias y retrocesos, de las cuales podemos mencionar sólo a manera de ejemplo lo siguiente:

En materia de telecomunicaciones, prácticamente los monopolios no han sido tocados; en materia hacendaria, los contribuyentes cautivos siguen siendo los únicos que en realidad contribuyen y, además, han sido castigados aún más por cuanto al monto de sus contribuciones; los que no contribuyen siguen sin hacerlo o no contribuyen como debieran, como es el caso de quienes se dedican al comercio informal y el caso de las grandes empresas, respectivamente.

Por cuanto a la reforma energética, podemos mencionar que más bien parece ser una reforma petrolera, ya que para poderla llamar energética debió haber abarcado una mayor variedad de temas que también resultan ser de gran importancia, como es el caso de las energías renovables; sin embargo, estos temas no fueron tocados exhaustivamente. Asimismo, esta reforma deja abierta la puerta para la extracción de Gas *Shale* mediante la técnica de fractura hidráulica o también conocida como *Fracking*, con los daños ambientales que acarrea,²³ técnica que ya está siendo probada en México a pesar de que en gran parte de Europa ya ha sido prohibida. Un último punto a destacar respecto de esta reforma fue que no se contempló la transferencia de tecnología de las transnacionales que inviertan en esta materia a las empresas públicas como es el caso de Pemex para poder hacerlas realmente competitivas.

Por cuanto a la reforma educativa, tenemos que más que una reforma educativa parece ser una reforma laboral para los trabajadores de la educación, ya que esta reforma se enfoca precisamente en las condiciones laborales tanto del personal docente como administrativo, menoscabando las prestaciones laborales

²¹ MÉNDEZ, L. (2015) “La vida en el imaginario de la resistencia popular por Ayotzinapa: la comunidad en contextos de terrorismo de Estado”, *Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana* 30, no. 189. 67-72.

²² FRIEDMAN, B. “Globalization: Stiglitz’s case”. *The New York review of books*.

²³ MCDERMOTT-LEVY, R., Kaktins, N. & Sattler, B. (2013). Fracking, the Environment, and Health. *American Journal of Nursing* vol. 113, núm. 6, 45-51.

de dichos trabajadores. La reforma educativa implica además un retroceso brutal en los derechos laborales, pues los maestros quedan fuera de la protección que comprende el Artículo 123 constitucional, que establece los términos de ingreso, promociones y permanencia para todos los trabajadores del país; es una ley que incluye siete nuevas causales de despido.²⁴

Por cuanto a la reforma laboral tenemos dos situaciones; primero que la reforma no ha dado los resultados esperados en cuanto a la creación de empleos y los generados están mal pagados, y dos; esta reforma, contraviniendo los tratados internacionales en materia de derechos humanos y en materia laboral, redujo considerablemente los derechos de los trabajadores mexicanos. Ello con el real objetivo de hacer más atractiva la inversión extranjera para aprovechar la mano de obra barata, sin embargo debemos mencionar que la realidad es que el día de hoy existe una declarada guerra comercial entre el presidente de los Estados Unidos de América y el pueblo mexicano, para impedir en la medida de lo posible la inversión extranjera en México y principalmente de las empresas norteamericanas.

Esto no sólo desde el ámbito legislativo sino que ahora también desde el jurisdiccional como lo podemos constatar con la jurisprudencia por contradicción de tesis 422/2013 que fue resuelta el año pasado, en la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que es legal, y por lo tanto, que ahora ya se podrá embargar el salario de los trabajadores por deudas de carácter civil y mercantil; es importante aclarar, que si bien es cierto, que dicho criterio —en nuestra opinión— no contraviene desde el punto de vista del derecho positivo, lo establecido en la Constitución, también lo es que en términos de justicia, la Suprema Corte ha sido parcial a la hora de emitir sus decisiones.²⁵

Lo anterior es así, ya que en fechas recientes se opuso a la revisión y consulta popular para una posible alza en el salario mínimo, cuando sabemos que dicho salario no se ha incrementado en la misma proporción que lo ha hecho la inflación, sino por el contrario, en términos de poder adquisitivo es uno de los más bajos de América Latina. Para algunos economistas, el salario mínimo en México ha perdido hasta un 70% de su poder adquisitivo; según datos del INEGI ha perdido en los últimos cincuenta años el 52% de su poder adquisitivo,²⁶ lo que da como resultado que el salario mínimo actual sea inconstitucional, y sobre eso la Corte no se ha pronunciado.

La determinación de la Corte de ninguna manera fue sorpresiva, ya que por los argumentos vertidos a lo largo del presente trabajo investigación, nos podemos dar cuenta de que este tribunal constitucional iban a avalar la determina-

²⁴ ABOITES, H. (2015). Reformas y Ayotzinapa: percepciones y estrategias en la lucha magisterial (2012-2015). *Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana* 30, núm. 190. 83-91.

²⁵ HUERTAS, O., CARMONA, E., SALAZAR, K., & PULIDO, R. &. (2015). El caso Ayotzinapa y la resistencia civil en México: un análisis a partir de los crímenes de Estado. *Revista Científica UNINCCA*, 20(2), 133-148.

²⁶ LOEZA, C. *Indicador político México*, 2004, núm. 27. 10-11.

ción del ejecutivo por las razones ya dadas, que son la falta de independencia y el control político que se encuentra sujeta por lo que difícilmente puede fungir como contrapeso y como verdadero garante de los derechos constitucionales de la ciudadanía.

Por lo que concluimos que la austeridad fiscal, la privatización y la liberación de los mercados, que fueron los tres pilares aconsejados por el consenso de Washington durante los años ochenta y noventa,²⁷ todas estas medidas, antes y ahora, encaminadas hacia una mayor apertura comercial y promoción de inversiones de capitales extranjeros en el territorio nacional y hacia una mayor estabilidad y crecimiento económico han fracasado en México.

Además de que consideramos que se ha dejado de lado al inversionista y al productor nacional, lo cual ha dado y seguirá dando como resultado una merma en la competitividad de los connacionales. Consideramos que las mencionadas reformas también dejan en el olvido a quienes tendrían que tener en primer plano de importancia, a la clase más desprotegida, como lo es la clase media y sobre todo la población más pobre de este país, que son más de 50 millones mexicanos.

En el neoliberalismo hay ganadores y perdedores, ventajas y desventajas, y así como hay que saber cómo juzgar a la globalización²⁸ también hay que saber cómo juzgar al neoliberalismo en particular. En el neoliberalismo para que existan ganancias tiene que haber explotación, explotación que se da de los recursos económicos y financieros sobre los recursos naturales y humanos; y si sabemos que México no tiene los recursos económicos y financieros, es de deducirse que quienes sí los tienen serán los beneficiados de esa explotación de los recursos naturales y humanos en este país. Esto se agrava aún más si se entra de lleno al modelo neoliberal sin una adecuada estrategia por parte de quienes toman las decisiones; estrategia que hasta la fecha no se tiene.

Sin olvidar, que al día de hoy si bien es posible que no vayamos hacia la desglobalización como lo señala Alfredo Jalife²⁹ es innegable que el mundo está teniendo una nueva tendencia económica, con una tendencia más proteccionista de su economía interna. Así lo demostró Gran Bretaña con su salida de la Unión Europea y así lo está llevando a cabo el actual presidente de los Estados Unidos, Donald Trump al firmar apenas este lunes 23 enero 2017 el decreto para la salida de los Estados Unidos del acuerdo que más pacífico de cooperación económica (TTP)³⁰ por sus siglas en inglés.

²⁷ STIGLITZ, Joseph, *El malestar en la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez Braun, Taurus, España, 2002, p. 81.

²⁸ Véase SEN, Amartya, *How to judge globalism. The American Prospect*. United States, vol. 13, núm. 1, 2002, pp. A2-A6.

²⁹ Véase ampliamente JALIFE-RAHME, Alfredo, *Hacia la desglobalización*, México, Jorale Editores. Grupo Editorial Orfil Valentini. 2007.

³⁰ El economista. "Trump firma decreto para la salida oficial de Estados Unidos del TPP". Consultado el 24 de enero de 2017. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/01/23/trump-firma-salida-estados-unidos-tp>

También, a través de las constantes amenazas de renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o de la salida definitiva de este, situación que genera gran tensión tanto política como en los mercados internacionales, hasta el punto que el gobierno mexicano, a través del secretario de economía Ildefonso Guajardo manifestó al día siguiente, es decir, este martes 24 enero de 2017 que en dado caso de que las renegociaciones de dirección en quitar los beneficios a México, estaríamos dispuestos a abandonar dicho tratado comercial.³¹

VI. CONCLUSIONES

Por todo ello podemos concluir, que debido a que la democracia participativa tiene tanto aspectos positivos como negativos, lo importante se centra en el tema de la regulación de las herramientas de participación ciudadana, ya que en su regulación se encuentra la clave para dirección los resultados de la democracia participativa, hacia el desarrollo político y democrático de una sociedad.

Una correcta regulación de la democracia participativa en el nuevo constitucionalismo latinoamericano no es suficiente para alcanzar estos fines positivos; esto, toda vez de que las condiciones económicas y sociales así como educativas y culturales en que se encuentran nuestros países latinoamericanos, al día de hoy son un factor determinante para el resultado que nos pueda proporcionar esta forma de hacer democracia.

Por esto, la democracia participativa vista en relación con los estados latinoamericanos, sí que tiene unos riesgos evidentes. Puede ser utilizada para empeorar la democracia en la medida en que se debiliten las instituciones representativas. Aunque si nos podemos analizar, por ejemplo, las llamadas reformas estructurales realizadas en México en los últimos años, nos podemos dar cuenta de la democracia participativa difícilmente podría producir pero los resultados que la forma de gobierno realizada a placer por los factores reales de poder que gobiernan este país.

Muchos señalan que el riesgo que implica la democracia participativa, es el fortalecimiento del poder ejecutivo frente al legislativo; sin embargo, en la actualidad nos damos cuenta que claramente esa disparidad de fuerzas entre los poderes de la unión es más que evidente. En la actualidad, no sólo el legislativo se encuentra subordinado al poder ejecutivo sino también lamentablemente el órgano garante de la constitución que debiera ser el poder judicial de la Federación se encuentra subordinado al Presidente de la República, principalmente debido a la forma de elección de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³¹ RT. “México sopesa abandonar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. Consultado el 24 de enero de 2017. Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/229341-mexico-sopesar-abandonar-tlcan>

Un Estado que busque consolidarse como un Estado social y democrático de derecho reconocer, respetar y promover los derechos humanos en el plano doméstico e incorporar el emanado de fuente internacional, así como el reconocimiento jurisdiccional de los organismos internacionales de garantía, además de la promoción de la participación ciudadana.

El Estado mexicano, en términos generales ha cumplido satisfactoriamente a su sistema normativo del derecho internacional de los derechos humanos; sin embargo, aún queda largo camino por recorrer para su consolidación material y la participación ciudadana a través del ejercicio de derechos tan fundamentales como los son el de acceso a la información y la libertad de expresión resultan ser un factor esencial para acercarnos a dicha consolidación.

Es claro que, el derecho de acceso a la información pública, además de ser una autentica herramienta indispensable para la construcción y consolidación de un Estado Democrático y de Derecho, es un derecho fundamental para la construcción de una autentica ciudadanía, pues le permite la participación activa y directa dentro del Estado.

Además de ser la llave de la ciudadanía para adentrarse en los asuntos públicos, nos permite generar los equilibrios entre el gobierno y los individuos, o en su caso restablecerlos, pues el derecho de acceso a la información pública tiene como fin terminar con la opacidad, la secrecía y el ocultamiento de información pública por parte de los servidores del gobierno.

No podemos dejar a lado que, de conformidad con el desarrollo internacional y jurisprudencial de los derechos humanos, el derecho de acceso a la información pública, cuenta con un lugar trascendente para el pleno desarrollo de otros derechos humanos, pero no es un derecho absoluto, pues este se encuentra sujeto a restricciones.

Sabemos bien que las restricciones no pueden ser vistas como escudos u obstáculos, pues tal y como lo señalamos, los funcionarios no se encuentran vulnerados frente a la obligación de rendir su declaración patrimonial en diversos momentos, toda vez que tanto la Constitución como la Convención Interamericana contra la Corrupción imponen la obligación de rendir declaración patrimonial como una herramienta para la consolidación del Estado democrático de derecho.

Ciertamente, la obligación tanto constitucional como convencional respecto a que todo funcionario deberá rendir su declaración patrimonial representa una herramienta de consolidación democrática y legitimidad de los funcionarios del Estado, al prevenir los actos de corrupción, así como un elemento eficaz para fincar responsabilidad tanto administrativa como penal.

Para concluir, creemos que el problema del fracaso del neoliberalismo en México no es un problema dado por la implementación de este modelo económico *per se* —y de ninguna manera proponemos cambiar a un modelo socialista y mucho menos comunista—. En términos estratégicos se ha venido fallando bastante en la implementación del modelo neoliberal —lo que haría fracasar a

cualquier modelo económico— pero ese no es todo el problema identificado para dar respuesta al fallo en cuanto al aumento del crecimiento económico y la reducción de la brecha de la desigualdad en América Latina y sobre todo en México, la apatía social y la desinformación son otros factores.

Así en este nuevo constitucionalismo, se requiere el fortalecimiento de la democracia participativa, a través de ciudadanos informados de la vida política nacional que puedan diseccionar esa democracia participativa hacia un mejoramiento de la democracia en sí y en la vida política de la nación. Se necesita llevar a cabo una verdadera división de poderes a través de la independencia y el fortalecimiento del poder judicial de la Federación, con elementos verdaderamente honorables y capaces que puedo satisfacer la demanda social de justicia e imparcialidad y de contrapeso a los abusos de los demás poderes.

Creemos que por los actuales tiempos en los que estamos viviendo, se presentaron grandes adversidades políticas y económicas ya no sólo desde el interior del país debido a la crisis económica, la corrupción en el sistema político y la inseguridad que se vive en las calles debido a la pobreza, la falta de empleo, educación y la desarticulada lucha contra el crimen organizado, sino ahora también desde el vecino país del norte que ese a los abusos económicos y financieros que hemos sufrido y el sometimiento político, se había manejado como un socio comercial. Al día de hoy la amenaza económica que representa el país del norte, es más real que nunca. Vivimos una declarada guerra económica y financiera con el país más poderoso del mundo, sin embargo, creemos que es una gran oportunidad de unirnos la sociedad y el gobierno para afrontar esta nueva amenaza y por fin apoyar la economía y el desarrollo nacional, la soberanía y a la sociedad en su conjunto.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- “Our Vision For Britain After The Brexit”. *Vital Speeches Of The Day* 82, no. 12 (December 2016): 378-381. Academic Search Complete, EBSCOhost (accessed January 23, 2017).
- ABOITES, H. (2015). Reformas y Ayotzinapa: percepciones y estrategias en la lucha magisterial (2012-2015). *Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana* 30, núm. 190. 83-91.
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo, *Democracia participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, 235-236 (Tirant lo Blanch, Valencia, 2010), que explica a Joseph A. SCHUMPETER, Capitalismo, socialismo y democracia (Aguilar, Madrid, 1971).
- , *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, 109 (Dykinson, Madrid, 2012).
- BAYLIS, J. & SMITH, S. *The globalization of world politics: And introduction to international relations*. Second edition, Oxford University Press, New York, United States. 2001, p. 7.

- BOHÓRQUEZ, E. “Corrupción: la epidemia silenciosa que afecta a los mexicanos”, México. 2011. *Contenido* (573), Pp. 60-68.
- Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala, Serie C No. 70 (Corte IDH 25 de noviembre de 2000).
- Diccionario de la Lengua Española*, En <Http://dle.rae.es/?id=C9NX1Wr> consultado el 21 enero 2017.
- El economista*, “Trump firma decreto para la salida oficial de Estados Unidos del TPP”. Consultado el 24 de enero de 2017. Disponible en <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/01/23/trump-firma-salida-estados-unidos-tp>
- FRIEDMAN, B. “Globalization: Stiglitz’s case”. The New York review of books.
- HUERTAS, O., CARMONA, E., SALAZAR, K., & PULIDO, R. &. (2015). El caso Ayotzinapa y la resistencia civil en México: un análisis a partir de los crímenes de Estado. *Revista Científica UNINCCA*, 20(2), 133-148.
- JALIFE-RAHME, Alfredo, *Hacia la desglobalización*. México, Jorale Editores. Grupo Editorial Orfil Valentini. 2007.
- LOEZA, C., *Indicador político México*, 2004, núm. 27. 10-11.
- QVORTRUP, Matt, La experiencia estadounidense de 1776 a 2012, en *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina*, Estados Unidos y Suiza, 207-222, 221 (Yanina Welp & Uwe Serdült, coords., Instituto de la Democracia, Quito, 2014). Disponible en: https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_Am%C3%A9rica_Latina_Estados_Unidos_y_Suiza
- QVORTRUP, Matt, *Referendums in Western Europe*, en *Referendums around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*, 43-64, 43-44 (Matt Qvortrup, ed., Palgrave-MacMillan, Basingstoke, New York, 2014).
- MCDERMOTT-LEVY, R., Kaktins, N. & Sattler, B. (2013). Fracking, the Environment, and Health. *American Journal of Nursing* Vol. 113, no. 6, 45-51.
- MÉNDEZ, L. (2015) La vida en el imaginario de la resistencia popular por Ayotzinapa: la comunidad en contextos de terrorismo de Estado. *Cotidiano — Revista de la Realidad Mexicana* 30, no. 189. 67-72.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Ediciones Altaza, Barcelona, 1987.
- PÉREZ, C. Ayotzinapa: el invierno de nuestras desventuras. Reflexiones sobre la naturaleza del mal en tierras mexicanas. *Cotidiano — Revista de la Realidad Mexicana* 30, no. 189. 2015, pp. 73-82.
- RAMÍREZ-NÁRDIZ, Alfredo. “NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ¿PROGRESO O RETROCESO DEMOCRÁTICO?”, *Vniversitas* no. 132 (Enero de 2016): 349-388.
- RT. “México sopesa abandonar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. Consultado el 24 de enero de 2017. Disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/229341-mexico-sopesar-abandonar-tlcan>
- RUBIO-NÚÑEZ, Rafael. La guerra de las democracias, 16 Asamblea: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 79-107, 86 (2007). Disponible en: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2016%20COMPLETA.pdf>
- SEN, Amartya, *How to judge globalism. The American Prospect*. United States, vol. 13, No. 1, 2002, pp. A2-A6.
- Senado de México. Entregan firmas en contra del posible nombramiento de Medina Mora como ministro de la SCJN. [10 de marzo de 2015] en https://www.youtube.com/watch?v=EH_B3IRGRAs

- Special, I.-A. C. (30 de Diciembre de 2009). El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. Washington D.C., USA: CIDH.
- STIGLITZ, Joseph, *El malestar en la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez Braun, Taurus, España. 2002. P. 81.
- VELASCO, Yáñez, David. Legalidad y legitimidad. La crisis política del final del sexenio y su perspectiva, México, Xipe Totek 15, no. 4. 2006, pp. 384-395.
- ZOVATTO, Daniel, Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007, en *Democracia directa en Latinoamérica*, Alicia Lissidini, Yanina Welp & Daniel Zovatto, coords. Prometeo Libros. Buenos Aires. 2008. Pp. 253-296, 265-267.

NOVENA PARTE

ACADÉMICOS

Ex funcionarios electorales

LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA INTERVENCIÓN JUDICIAL

José Lorenzo Álvarez Montero¹

I. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

1. La Estasiología, como apartado de la Ciencia Política, que se ocupa del estudio de los Partidos Políticos proyectando enlaces al Derecho, la Sociología, la Historia y la Geografía, entre otras disciplinas sociales, nos proporciona un conjunto de elementos explicativos sobre las relaciones de los ciudadanos con los poderes públicos, destacando el establecimiento ingenuo de las democracias en el siglo XVIII hasta su irrupción en el siglo XX, con la creación de la Organización de Naciones Unidas y específicamente con la Declaración Universal de los Derechos Humanos,² y aunque cualquier sistema democrático es imperfecto, porque como lo señala Robert Dahl al referirse a los sistemas electorales, ninguna democracia puede satisfacer los criterios de enjuiciamiento a los que razonablemente podríamos someterle, definitivamente el gobierno democrático es el mejor.³

En ese escenario de impulso y desarrollo de la democracia, aparecen como actores indispensables de la organización de ciudadanos para contender en las elecciones a fin de integrar los poderes públicos, los partidos políticos.

Efectivamente, en los Estados democráticos modernos los partidos políticos desempeñan la función esencial de organizar a la sociedad, permitiendo a los ciudadanos participar de múltiples formas en la vida política del país.

2. A partir de aceptar la presencia necesaria de los partidos políticos en la vida democrática, resulta imprescindible reconocerles un conjunto de prerrogativas que garanticen su existencia y permanencia, su autonomía y fortalecimiento, como garantías sociales para el cumplimiento de sus funciones, por lo que la mejor manera de asegurar tanto sus derechos como sus obligaciones, es darles reconocimiento constitucional y legal, es decir, señalar marco constitucional que contenga los principios generales de los partidos y expedir las leyes reglamentarias que desarrollen esos principios.

¹ Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

² MARTÍNEZ CUADRADO y otro, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Editorial Trotta, Madrid, 2012, pp. 23-26.

³ DAHL, Robert, *La democracia (Una guía para los ciudadanos)*, Editorial Taurus, Argentina, 1999, p. 152.

Fue a partir de la conclusión de la segunda guerra mundial cuando en Europa primero, y después en América Latina, se inició el proceso de constitucionalización de los partidos políticos, reconociéndoles sus prerrogativas y límites de actuación.

Al abrir paso la doctrina sobre la necesidad de que la actividad política electoral estuviera sujeta a la constitucionalidad y legalidad, se esbozó la intervención de los tribunales en esas materias.

Debido al papel preponderante de los partidos políticos en la vida democrática se hizo necesario garantizar su autonomía y respeto a su vida interna, solo limitada por los principios establecidos en la Constitución y en la Ley, por lo cual la intervención jurisdiccional en la vida interna de los partidos debió precisarse en la legislación.

II. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMÁN Y LA PROTECCIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

1. Sobre la autonomía de los partidos políticos, la garantía de respeto a su vida interna y la intervención jurisdiccional, resulta ilustrativa la sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre la protección del ordenamiento constitucional y del sistema democrático, donde con motivo de la demanda presentada por el gobierno federal, el Parlamento Federal y el Consejo Federal sobre la declaración de inconstitucionalidad y la disolución del partido Nacionaldemócrata de Alemania por considerarlo con perfiles del nacionalsocialismo, antisemitismo, racismo y antidemocrático, solicitando de manera concreta: 1. Declarar que el Partido Nacional Demócrata de Alemania (NPD) es inconstitucional; 2) Que el Partido Nacional Demócrata de Alemania (NPD) y su organización las Juventudes Nacional Demócratas (JN) sean disueltos; 3) Prohibir crear organizaciones que los sustituyan; 4) que al Partido Nacional Demócrata de Alemania (NPD) y a su organización, las Juventudes Nacional Demócratas (JN) se les decomise sus bienes a favor de la Federación con fines de utilidad social y, 5) Se atribuya al Ministro del Interior de la Federación y a los ministros y senadores del interior de los Estados federados el cometido de ejecutar la sentencia.

El Tribunal por su parte reconoce en la sentencia la permanente contribución de los partidos políticos al proceso de formación de la opinión pública. La que ha de realizarse, en democracia, desde los partidos hacia el Estado, derivándose de ello necesariamente una esfera de autoorganización libre frente a los órganos del Estado. “Esta esfera de autoorganización lleva a la ilicitud de toda vigilancia estatal del partido político mediante infiltrados en su estructura interna”⁴ dando

⁴ ALÁEZ CORRAL, Benito; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*, Editorial: Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pp. 309-310.

así la razón al partido demandado que argumenta que “la vigilancia por parte de los servicios secretos del Estado es inadmisibles”.⁵

Más adelante se lee en la sentencia que:

Las relaciones entre los órganos del Estado y los partidos políticos se sitúan bajo el mandato constitucional de la organización básicamente libre de injerencias estatales y abierta a la opinión y a la voluntad del pueblo frente a los órganos del Estado.

2. Ley fundamental Alemán

El artículo 21 de la Ley Fundamental ha reconocido a los partidos como instrumentos jurídico-constitucionales necesarios para la formación de la voluntad política del pueblo y los ha elevado al rango de institución jurídico-constitucional. Al mismo tiempo los partidos no son parte de los órganos del Estado. La garantía de la organización básicamente libre de injerencias estatales y abiertas a la opinión y a la voluntad del pueblo frente a los órganos del estado.

El artículo 21 de la Ley Fundamental dota a los partidos políticos, debido a su especial posición en la vida constitucional, de una mayor garantía de protección y de continuidad (el llamado privilegio de partido). Ello se expresa ante todo en el hecho de que los partidos políticos, a diferencia de otras asociaciones políticas, sólo pueden ser declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional Federal y en que se precisa para ello una mayoría cualificada. De ello se deriva que nadie puede hacer valer jurídicamente la inconstitucionalidad de un partido hasta la decisión del Tribunal Constitucional Federal. Por lo tanto, la decisión del Tribunal Constitucional Federal tiene valor constitutivo en este asunto.

El monopolio de decisión del Tribunal Constitucional Federal impide por antonomasia una intervención administrativa contra la existencia de un partido político, por mucho que se muestre hostil frente al orden democrático-liberal. Se puede luchar contra el partido políticamente, pero en su actividad política debe estar libre de impedimentos.⁶

Hasta antes de esta sentencia, el Tribunal Constitucional Federal no había tenido ocasión de tomar una posición de principio sobre los límites de la vigilancia admisible a los partidos políticos por parte de las autoridades estatales.

III. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

1. Ese movimiento doctrinario, legislativo, constitucional y jurisdiccional sobre los partidos políticos, impactó también al Estado Mexicano, y sin ignorar la presencia de los partidos políticos a partir de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Partido Cardenista Mexicano

⁵ *Ibidem*, p. 321.

⁶ *Ibidem*, pp. 334-335.

(1919), el Partido Nacional Revolucionario (1929), el Partido Acción Nacional (1939), Partido Revolucionario de la Unificación Nacional (1940), Partido Democrático de México (1946), Partido Popular (1948), y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (1954), entre otros, fue la reforma constitucional de 1977 y la ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales la que constitucionalizó a los partidos políticos y les señaló un conjunto de prerrogativas dando lugar a un sistema de partidos.⁷

Efectivamente, fue la reforma de ese año al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la que incorporó a los partidos políticos y los conceptualizó como entidades de interés público con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, otorgándoles una serie de prerrogativas que en reformas posteriores se fueron ampliando.⁸

Completando las disposiciones constitucionales, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos electorales⁹ en los capítulos III y IV del Título primero, introdujo el sistema de Partidos Políticos y los Partidos Políticos Nacionales.

Y precisamente en el citado capítulo IV, integrado por los artículos del 22 al 35, se indica el derecho de elaborar sus estatutos donde se mencionan sus actividades, destacando, entre otras, los procedimientos internos y las formas para la postulación de sus candidatos.

Dicha reglamentación debe normar la estructura interna del partido y de su gobierno ya que al ser una organización de ciudadanos, interesa a sus miembros, simpatizantes y a la sociedad en general, saber los principios que sustenta, la forma democrática de elecciones internas, teniendo así la certeza de que los derechos democráticos de los ciudadanos se respetan en dicha organización.¹⁰

Los restantes capítulos del indicado título se ocupan de los derechos y obligaciones de los Partidos Políticos, de sus prerrogativas, de las asociaciones políticas nacionales, de las Frentes y Coaliciones y de la Pérdida del Registro de los Partidos Políticos Nacionales y de las asociaciones respectivas.

IV. VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS Y LA INTERVENCIÓN DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES

1. Posterior a la citada reforma de 1977, siguieron las de 1986-1987, 1990, 1993, 1994 y 1996, todas importantes para la materia electoral, sin embargo, para el tratamiento de nuestro tema es determinante la reforma electoral 2007-

⁷ ÁLVAREZ ARREDONDO, Ricardo, *El sistema de Partidos políticos en México (Un esquema residual de autoritarismo)*, Miguel Porrúa, México, 2012, pp. 27-44.

⁸ Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal electoral (III), Reformas a la Constitución, México, 1978, pp. 41-223.

⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1977.

¹⁰ KRIEGER, Emilio, *Derecho y legislación Electoral (Problemas y Proyectos)*, Centro de investigaciones interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1993, pp. 222-223.

2008, y aunque la reforma integral al artículo 41 de la Constitución Federal, contiene interesantes e importantes disposiciones sólo me limitaré a destacar la relativa a la intervención de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos.¹¹

De esta manera para iniciar el análisis de la sentencia objeto del presente ensayo, culmino este marco referencial destacando el documento elaborado por el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, cuya participación en la reforma electoral de 2007 tuvo su origen en la propuesta de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) desprendida de la ley para la Reforma del Estado¹² en cuyo artículo 12, estableció los temas de análisis, siendo el segundo de ellos el titulado “Democracia y Sistema Electoral”.

2. Referente al análisis de la sentencia que nos ocupa, el citado documento en el apartado II. Sistema de Partidos y Coaliciones, en el rubro “Derechos y obligaciones de los partidos políticos” señaló:

Establecer el derecho de los partidos a desarrollar su vida interna y adoptar las decisiones que a ellos competen, con autonomía y apego a la ley, sin injerencias indebidas de autoridad alguna; asimismo para garantizar el derecho exclusivo de los partidos a postular candidatos a los cargos de elección popular. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos y condiciones que señale la ley.

La ley establecerá con mayor precisión los actos que constituyen asuntos de vida interna partidista.¹³

3. Propuesta que quedó plasmada en el último párrafo de la base I del artículo 41 constitucional en los siguientes términos: “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”.

Párrafo que se desarrolla en el artículo 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, como se verá más adelante.

Antes de las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008 respectivamente, fue analizado el principio de autoorganización por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la siguiente ejecutoria:

Expediente identificado con el número SUP-JDC-2580/2007 y acumulados,¹⁴ en la que se analizó el principio de auto-organización del Partido Acción Nacional en

¹¹ PAOLI BOLIO, Francisco José, *La reforma de la reforma partidos y derechos político-electorales*, p. 28.

¹² Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007.

¹³ ALCOCER, Jorge, *Sistema de partidos en la Reforma 2007. Estudios para la Reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2009, p. 312.

¹⁴ Resuelto el once de enero de dos mil ocho, por un acto originado el once de noviembre de dos mil siete.

cuanto a la designación de candidatos suscitada en el contexto de la elección del Estado de Hidalgo, en la cual el Comité Directivo Estatal integró la lista de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional con base en los principios de equidad de género y de auto-organización partidaria, no obstante, indebidamente desplazó a la candidatura de uno de los enjuiciantes quien había adquirido derecho de preferencia para ocupar el lugar 3 de la lista al haber obtenido en la Convención estatal el lugar 2, posición que le correspondía designar directamente al Comité Directivo Estatal, por lo que se resolvió éste debía integrar al accionante en la posición que seguía, en el caso, la número 3.

4. En esta vertiente de pensamiento los temas que se abordan, implícita y explícitamente y que dan lugar al título del ensayo, se realizan por medio del análisis de la sentencia cuyo contenido, argumentación y fundamentación, se contrastan con las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Reglamentación del Partido Acción Nacional, a fin de dar a la misma una connotación, desde nuestro punto de vista, que puede o no ser compartido por los lectores o escuchas.¹⁵

V. SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SX-JDC-999/2012

1. Antecedentes con motivo de las elecciones federales de 2012 para renovar al titular del Poder Ejecutivo, así como a los integrantes del Congreso de la Unión, Diputados y Senadores, el Partido Acción Nacional, por conducto de su Comisión Nacional de Elecciones, el 18 de noviembre de 2011 expidió la convocatoria para participar en el proceso interno de selección de las fórmulas de candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa, obteniendo su registro como candidatos propietarios Mauricio Duck Núñez, Julen Rementería del Puerto, Fernando Yunes Márquez y Víctor Alejandro Vázquez Cuevas.

2. Celebrado el proceso interno de selección, el 21 de febrero del 2012 Julen Rementería y Víctor Alejandro Vázquez Cuevas solicitaron la nulidad de la votación recibida en varias casillas por las causales previstas en el artículo 154, numeral 1, fracciones I, V, IX y XI del reglamento de selección de candidatos del citado partido, destacando entre dichas causales la instalación de los centros de votación en lugar distinto al determinado por la Comisión Nacional de Elecciones; recibir la votación por persona u órganos distintos a los facultados por el reglamento correspondiente; ejercer violencia física o presión sobre los funcionarios de casilla o electores, entre otras, y como consecuencia, la nulidad del proceso de selección.

¹⁵ La sentencia citada fue dictada en el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano en el expediente SX-JDC-999/2012, por la Sala Regional Xalapa, el 9 de mayo de 2012, habiendo sido ponente la Magistrada Judith Yolanda Muñoz Tagle.

3. La Segunda Sala de la Comisión Nacional de Elecciones, conoció el asunto y el 20 de marzo anuló la elección, al acreditarse las causales hechas valer, notificando el fallo al Pleno de la Comisión Nacional de Elecciones.

Al tener conocimiento de la Resolución de la Sala, el Comité Ejecutivo Nacional decidió ejercer su facultad de nombrar en forma directa a los candidatos, supuesto que se actualiza cuando se declara la nulidad del proceso interno, hipótesis establecida en el apartado D del artículo 36 BIS de los Estatutos del PAN, recayendo la designación en Fernando Yunes Márquez y Gloria Olivares Pérez, para la primera y segunda fórmula respectivamente. Cabe aclarar que con motivo de la renuncia de Gloria Olivares Pérez, el Comité Ejecutivo Nacional, designó a Julen Rementería del Puerto.

Contra la citada designación de candidatos a Senadores, contenido en el Acuerdo respectivo, Víctor Alejandro Vázquez Cuevas promovió Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano (SX-JDC-937/2012) ante la Sala Regional Xalapa, la cual el 3 de abril revocó la designación realizada, así como los registros respectivos ante el Instituto Federal Electoral, ordenando al partido que de manera fundada y motivada designara a las dos personas que encabezarían las candidaturas debiendo evaluar solo los perfiles de los aspirantes que contendieron en el proceso interno.

El 9 de abril de 2012, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional resolvió por acuerdo CEN/SG/65/2012 designar a Fernando Yunes Márquez y a Julen Rementería del Puerto como candidatos por mayoría relativa al Senado de la República por el Estado de Veracruz, en la primera y segunda fórmula respectivamente.

4. Contra dicho acuerdo Julen Rementería del Puerto presentó ante la Secretaría General del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, argumentando tener mejor derecho para ocupar la primera fórmula.

La citada Secretaría remitió a la Sala Regional Xalapa la demanda, el escrito del tercero interesado donde solicitaba que el acto reclamado se confirmara, y demás constancias pertenecientes al caso.

Debe señalarse que tanto Fernando Yunes Márquez al comparecer en su calidad de tercero interesado, como la entidad partidaria en su informe circunstanciado, solicitaron la atracción del asunto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al cubrir las características de importancia y trascendencia.

Aun cuando el Pleno de la Sala Regional Xalapa ordenó la remisión de las actas del expediente SX-JDC-999/2012 a la Sala Superior, ésta denegó la solicitud de atracción y ordenó la devolución del citado expediente a la Sala Regional para que resolviera la controversia.

5. Remitido el expediente a la ponencia de la Magistrada Judith Yolanda Muñoz Tagle se inició la sustanciación respectiva, solicitando por petición expresa del actor, al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional

copia certificada de la versión estenográfica levantada con motivo de la sesión en que se aprobó el acto reclamado.

Cumplido el requerimiento y sustanciado el expediente se ordenó el cierre de instrucción y se turnó para resolver.

6. Como toda sentencia, la que se analiza, se formó con las tres partes fundamentales: Resultandos, integrados por la sintética historia del procedimiento seguido, desde la presentación de la demanda hasta el cierre de instrucción.

Por lo que hace a la parte medular de la resolución, los Considerandos, destaco lo siguiente:

7. Se fundamentó la jurisdicción y competencia de la Sala Regional Xalapa, correspondiente a la tercera circunscripción, tanto en lo dispuesto por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos como en la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, actualizándose la competencia de la indicada Sala por tratarse de conflictos con motivo de procesos intrapartidarios de selección de candidatos a Senadores Electos por el principio de mayoría, en el caso, de la impugnación del acuerdo CEN/SG/65/2012 del Partido Acción Nacional por conducto de su Comité Ejecutivo Nacional por el que se designó candidatos a Senadores por el Estado de Veracruz.

8. Se reconoció la legitimación de Fernando Yunes Márquez para comparecer en juicio con el carácter de tercero interesado, la oportunidad con que presentó su escrito, así como, el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo del mismo.

Así, con la calidad de tercero interesado, considerado como la persona cuyo interés legítimo en la causa deriva de un derecho incompatible con lo que pretende el actor, Fernando Yunes Márquez fundó su interés, señaló sus pretensiones concretas, ofreció y aportó las pruebas conducentes.

En su pretensión hizo valer la improcedencia del juicio, fundado en la causal del inciso *b)* del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en la falta de interés jurídico, ya que el acto reclamado no afectaba las prerrogativas del actor, en atención a que no fue excluido de la designación, no se le negó el derecho de votar y ser votado, se valoró su documentación y el resultado de ello fue su designación en la segunda fórmula.

La Sala consideró que la argumentación del tercero interesado era infundada por que sí habría afectación del actor de ser votado, ya que de conformidad con el artículo 41 de la propia Carta Magna; 3 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que dicha prerrogativa no se agota con la intervención del ciudadano en la contienda electoral, sino que también implica salvaguardar la existencia de posibilidades reales de que el aspirante ocupe el cargo para el que fue postulado, ya que de acuerdo al ámbito de convencionalidad, todos los ciudadanos deben tener la oportunidad de acceder a las funciones públicas de su país y el Estado tiene la obligación de garantizar ese derecho.

La Sala consideró que la posición de la candidatura era particularmente relevante, pues de no alcanzar el triunfo por el número de votos, existía una segunda oportunidad de ejercer el cargo a través de la primera minoría; por lo que quien encabeza las fórmulas tiene mayores probabilidades de lograr ese objetivo.

En el caso, esa era la vertiente del derecho a ser votado que defendía Julen Rementería del Puerto a través del juicio promovido, ya que al ocupar la segunda candidatura, su capacidad de alcanzar la meta de ser senador disminuía, al subordinarse exclusivamente al triunfo por mayoría relativa.

9. Precisión de las litis y causa de pedir. En este apartado se hace referencia al juicio anterior (expediente SX-JDC-937/2012) cuya resolución revocó las designaciones directas que el Partido Acción Nacional había realizado para postular candidato al Senado de la República, considerando que la Comisión Nacional de Elecciones había incumplido el procedimiento estatutario impidiendo así al Comité Ejecutivo Nacional resolver de manera informada, agregando que en la ejecutoria referida, el Comité faltó a la legalidad, porque sustentó la designación de la primera fórmula en los resultados de la jornada electiva, la cual había sido anulada por la Segunda Sala de la multicitada Comisión y otorgó la segunda posición a una ciudadana ajena a la contienda interna.

Atento a lo anterior, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia ordenando a la Comisión que proporcionara al Comité los elementos necesarios para evaluar los perfiles de los contendientes y a éste último, que emitiera una nueva resolución fundada y motivada en la que designara a los candidatos al Senado, excluyendo como criterio los resultados de la elección anulada y tomando en cuenta sólo los méritos de quienes obtuvieron su registro como precandidatos.

Resultado de la sentencia citada, fue el acuerdo CEN/SG/65/2012 de 9 de abril de 2012, contra el que Julen Rementería del Puerto, promueve el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (expediente SX-JDC-999/2012), argumentando que la Comisión Nacional de Elecciones incumplió con la obligación de informar al Comité de aquellas conductas cometidas durante el proceso interno de selección de candidatos, contrarias a la norma interna y atribuidas a los participantes, a fin de que obraran como impedimento para ser postulado, así como que el Comité Ejecutivo Nacional efectuó una inadecuada ponderación de los perfiles de los contendientes en el proceso interno de selección, solicitando la revocación del acuerdo reclamado, se analizaran sus méritos para ocupar la primera candidatura y ordenara al Partido Acción Nacional lo registrara ante el Instituto Federal Electoral.

Los rubros de agravios hechos valer por Julen Rementería del Puerto contra la Comisión Nacional de Elecciones, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional fueron los siguientes:

a) Incumplimiento de informar al Comité Ejecutivo Nacional de las conductas cometidas durante la elección, atribuidas a los precandidatos o a sus simpatizantes contrarios a la norma interpartidaria; b) La declaración del Presidente del

Comité Ejecutivo Nacional de dejar firme la designación de los candidatos ya formulada; *c)* Omisión de tasar los elementos considerados para la designación; *d)* Indevida ponderación del apartado “valoración del perfil y trayectoria dentro del partido”; *e)* Indevida ponderación del rubro “liderazgo social”; *f)* Encuestas versus trabajo en la sociedad; *g)* Trato discriminatorio; *h)* Indevida ponderación del rubro “aptitud para el cargo de Senador”; *i)* Indevida ponderación del rubro “desempeño y trayectoria en anteriores cargos Políticos”; *j)* Indevida ponderación del elemento “experiencia en campañas” y, *k)* Falta de fundamentación y motivación.

La sala en su estudio de fondo consideró fundados los agravios. Solo el referente a la no determinación del valor porcentual de los elementos que serían considerados en su evaluación de los perfiles de los contendientes para tomar la decisión, lo declaró inoperante.

10. En el rubro efectos de la sentencia, la Sala Regional Xalapa considerando el orden en que deberían asignar las candidaturas, afirmó que el Comité Ejecutivo Nacional habría valorado en forma superlativa los aspectos subjetivos de la candidatura de Fernando Yunes Márquez y en cambio, evaluó solo elementos objetivos de Julen Rementería del Puerto, por lo que calificó de inadecuado el procedimiento seguido por el partido y determinó, a fin de evitar mayores dilaciones, así como suponer que la nueva resolución fuera incumplida por el partido, la Sala se arrogó la facultad de examinar los elementos que razonó y valoró, eran los adecuados para dar orden a las candidaturas.

Lo anterior, adujo con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, párrafo III de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que en plenitud de jurisdicción procedió al examen de los citados elementos que consideró tenían como objetivo encontrar las personas idóneas para integrar el Poder Legislativo Federal, así como las facultades del partido y los derechos de los candidatos.

Inmediatamente después llegó a la conclusión de que Julen Rementería del Puerto poseía un mayor perfil para desempeñar las labores legislativas en el ámbito federal debido a su experiencia en otros cargos, así como que su perfil se ajustaba a los principios y valores del Partido Acción Nacional.

Al efecto en una especie de cuadro comparativo señala:

Primera proposición: Elementos objetivos

Julen Rementería del Puerto	Fernando Yunes Márquez
Diputado local	Diputado local
Presidente Municipal	
Adherente y miembro activo	Adherente
Cargos al interior del Partido	

Segunda premisa: cuidar la prerrogativa del partido.

La decisión a favor de Julen Rementería del Puerto favorece la representación e imagen del partido frente a los propios miembros, porque reconoce la trayectoria de uno de sus militantes.

Finalmente, argumentó que en la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, el sistema determina que el ciudadano podrá emitir solo un voto para las dos fórmulas y por lo tanto la determinación de la Sala no afectaba las posibilidades de que el Partido Acción Nacional obtuviera el triunfo en las elecciones de los candidatos, pues los votos que cada uno obtenga en lo individual redunda en beneficio del otro y del Instituto Político que los postula.

Atento a la síntesis expuesta, la Sala Regional Xalapa resolvió por mayoría de votos revocar el acto reclamado y en consecuencia, ordenar al Consejo General del Instituto Federal Electoral que dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de que les fuera notificada la resolución, procediera a registrar a la fórmula encabezada por Julen Rementería del Puerto en la primera candidatura y a la encabezada por Fernando Yunes Márquez en la segunda, al cargo de Senadores por el Estado de Veracruz, electos por el principio de mayoría relativa, por el Partido Acción Nacional.

Los resolutivos quedaron de la siguiente manera:

PRIMERO. Se revoca el acuerdo CEN/SG/65/2012, de nueve de abril del año en curso, por el que designó a los candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa para el Estado de Veracruz.

SEGUNDO. *Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral que dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de que le sea notificada la presente resolución, proceda a registrar a la fórmula encabezada por Julen Rementería del Puerto en la primera candidatura y a la encabezada por Fernando Yunes Márquez en la segunda, al cargo de Senadores por el Estado de Veracruz, electos por el principio de mayoría relativa, por el Partido Acción Nacional; a la brevedad posible le dé la difusión que conforme a la ley le corresponda y en su caso, adopte las medidas necesarias para que el cambio se refleje en la boleta electoral, lo cual deberá informar a esta Sala, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.*

TERCERO. Se vincula al Partido Acción Nacional por conducto de su Comité Ejecutivo Nacional para que coadyuve al cumplimiento de lo ordenado en este fallo.”...

VI. VOTO PARTICULAR

1. Contra el voto de la mayoría formulado por las Magistradas Judith Yolanda Muñoz Tagle y Yolli García Álvarez, la Magistrada Claudia Pastor Badilla formuló voto particular, con fundamento en el artículo 193 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, realizando un análisis sobre la génesis,

naturaleza y evolución del Senado, explicitando en primer término las ideas de Hamilton, Madison y Jay contenidas en el *Federalista* sobre el Senado.¹⁶ Posteriormente, hace referencia a las Constituciones Políticas del país de 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y a sus reformas de 1874 sobre la restauración del federalismo, para culminar con la de 1917.

En los textos citados la Magistrada se centró en lo relativo a la mayor edad de los Senadores en comparación con los diputados y la relación directa que se establecía entre la misma y la experiencia, la madurez, la prudencia y práctica en los negocios.

Inmediatamente después, destaca las tendencias de las reformas de 1972 y 1999¹⁷ en relación de la reducción de la edad para Senador, recordando la justificación de la última de las reformas citada por parte del Constituyente, en el sentido de que reducir la edad permite una mejor representación política y una más adecuada representación social, desprendiendo de ahí, la Magistrada Claudia Pastor Badilla que, “al menos normativamente, quienes alcancen los veinticinco años que como requisito se prevé para ser Senador, tiene la presunción de ser apto para el cargo”. De tal forma que los primeros elementos de racionalidad y razonabilidad para justificar la validez en el ejercicio de la discrecionalidad sean experiencia como sinónimo virtuoso de edad y juventud, para citar después a Eduardo García de Enterría sobre el ejercicio de la potestad discrecional que permite una pluralidad de soluciones justas a diferencia de los conceptos jurídicos indeterminados en los cuales su aplicación solo permite una solución justa y, citando textualmente al autor indica, “**La discrecionalidad es esencialmente** una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta normalmente en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración”.¹⁸

También cita a Manuel Atienza sobre el control de los actos administrativos discrecionales, indicando las razones que da la autoridad, sosteniendo que las decisiones de los órganos administrativos no se justifican simplemente porque provengan de la autoridad, sino que se deben aportar razones válidas a la luz de los criterios de racionalidad, pues solo de esa forma los actos discrecionales pueden controlarse.¹⁹

2. En el caso concreto, de la resolución impugnada se advierte, afirma la Magistrada, que el Comité Ejecutivo Nacional consideró como razones princi-

¹⁶ HAMILTON, A. Madison, J. y Jay J., *El Federalista*, 2a. ed., FCE, México, 2006, pp. 261-262.

¹⁷ La reforma al artículo 58 en relación a la reducción de la edad de 30 a 25 años, se publicó en el *Diario Oficial* del jueves 29 de julio de 1999.

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Las transformaciones de la justicia administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, Civitas, Pamplona, 2007, p. 43.

¹⁹ ATIENZA, Manuel, “Argumentación jurídica y estado constitucional”, *Anales de jurisprudencia*, México, sexta época, tercera etapa, núm. 261, enero-febrero 2003, pp. 362-364.

pales para determinar la viabilidad de las candidaturas de Fernando Yunes Márquez y Julen Rementería del Puerto, la juventud y la experiencia, entendidos como dos opciones viables, con el mismo valor político, de ahí que la determinación del partido de optar por Fernando Yunes Márquez para ocupar la primera fórmula se hizo en atención a su potestad discrecional.

Con base en las razones expuestas, la Magistrada Claudia Pastor Badilla sostiene que debía confirmarse la determinación del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional respecto al orden de prelación en las fórmulas al Senado de Veracruz.

La extensa narrativa sobre la sentencia obedece, como se afirmó al principio, a que la misma se integra tanto por lo resuelto por la mayoría como por el voto particular formulado. Cuestión importante porque nos permite conocer dos criterios distintos sobre el mismo asunto, las diversas formas de interpretación jurídica y la destacada argumentación que sostienen los ángulos sobre los que se razona y fundamenta la decisión.

VII ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SX-JDC-999/2012

De la lectura y análisis de la sentencia, considero que la Sala Regional Xalapa extendió inconstitucionalmente su jurisdicción, invadiendo el ámbito discrecional del Partido Acción Nacional y consecuentemente desconoció la atribución del citado partido para decidir sobre el orden de las fórmulas de candidatos a Senadores por mayoría relativa por el Estado de Veracruz.

Para fundar nuestra opinión se hará referencia como se indicó al inicio del presente ensayo, al marco constitucional, legal y reglamentario que regula las atribuciones de los partidos políticos en México.

1. Así, el último párrafo de la base I del artículo 41, establece los principios de autoorganización y autodeterminación al disponer que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalan la Constitución y la Ley.

Al no distinguir la Constitución la expresión autoridades electorales, debe entenderse que comprende tanto las administrativas, federales y locales, como las jurisdiccionales Federales y de los Estados.

La disposición constitucional referida establece tácitamente un amplio espacio de complementariedad de construcción, organización, funcionamiento y atribuciones exclusivas de los partidos políticos y tiene como propósito fortalecer los institutos políticos, por lo cual, las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales deben respetar, no interviniendo en sus decisiones internas, las cuales deben estar reguladas en su propia reglamentación.

2. Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamenta las disposiciones constitucionales en materia electoral, en el título primero denominado “de la constitución, registro, derechos y obli-

gaciones”, en el capítulo sexto bajo el rubro “de los asuntos internos de los partidos políticos” el artículo 46 menciona lo siguiente:

Artículo 46

1. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

2. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establecen la Constitución, este Código y las demás leyes aplicables.

3. Son asuntos internos de los partidos políticos:

- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;
- c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;
- d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y
- e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección de los organismos que agrupan a sus afiliados;

Como se puede observar entre los asuntos internos de los partidos políticos, que las autoridades administrativas y jurisdiccionales, deben respetar, absteiniéndose de interferir, está, lo establecido en el inciso *d*) del transcrito artículo 46, referente a los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, prerrogativas de decisión exclusiva de los partidos políticos.

3. También debe destacarse el párrafo segundo del artículo 2, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que dispone:

Artículo 2

1...

2. La conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la auto organización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los partidos políticos.

Por otro lado, el propio precepto 46 en su inciso *a*) incluye la elaboración y modificación de sus documentos básicos, que comprenden, además de su declaración de principios, y su programa de acción, los diversos estatutos que regulan precisamente los asuntos internos de los partidos políticos y que para su validez son revisados por una comisión integrada por tres consejeros del Instituto Federal Electoral, correspondiendo al Consejo General, en su caso, la aprobación de los mismos, junto con los demás documentos básicos, logrando así su registro como partido político.

Dentro de la regulación de la vida interna de los partidos y como asuntos propios está la de constituir órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias, indicando que dichas instancias no podrán ser más de dos a fin de que las resoluciones se pronuncien de manera pronta y expedita.

4. En el caso que nos ocupa, el artículo 43 del Partido Acción Nacional en sus Estatutos generales dispone que los métodos extraordinarios de selección de candidatos a cargo de elección popular serán por elección abierta o designación directa y en el apartado B del propio artículo se indica que el Comité Ejecutivo Nacional, previa opinión no vinculante de la Comisión Nacional de Elecciones, designará de forma directa a los candidatos a cargo de elección popular en los diversos supuestos ahí listados, entre los que se encuentra, lo señalado en el inciso *f*) “por hechos de violencia o conflictos graves atribuibles a más de uno de los precandidatos a cargos de elección popular, o cualquier otra circunstancia que afecte la nulidad entre los miembros del Partido ocurridos en la entidad federativa, municipio, delegación o distrito de que se trate”.

Atento a lo anterior, habiendo la Segunda Sala de la Comisión Nacional de Elecciones decretado la nulidad de la votación del proceso interno para la elección de las candidaturas de senadores de la república por el principio de mayoría relativa, el Comité Ejecutivo Nacional determinó ejercer la facultad prevista en el artículo 46, apartado D, de los estatutos antes citados, designando a Fernando Yunes Márquez para la primera fórmula y a Gloria Olivares Pérez para la segunda fórmula y, ante la renuncia de ésta, la designación recayó en Julen Rementería del Puerto.

Atento a lo expuesto, la Resolución de la Sala Regional Xalapa, ignoró el marco Constitucional, legal y reglamentario, al que se ha hecho referencia, vulnerando los principios de auto organización y autodeterminación del Partido Acción Nacional, al arrogarse una atribución que de manera exclusiva le correspondía, como era designar a sus candidatos a Senadores de la República por el principio de mayoría relativa de acuerdo a su normatividad interna, actuando al margen del marco Constitucional y legal que de manera expresa ordena, como ya se anotó, en el último párrafo de la base I del artículo 41 que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señala la Constitución, disposición que se reitera en la base segunda del artículo 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo la Sala Regional Xalapa ignoró lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral que ordena que la conservación de la libertad de decisión política y el derecho de autoorganización de los partidos políticos, deberá ser considerada por las autoridades electorales competentes, al momento de resolver las impugnaciones relativas a los asuntos internos de los Partidos Políticos.

Con fundamento en este marco normativo la Sala Regional Xalapa debió declarar infundado los agravios del actor, dictar y confirmar el acuerdo CEN/SG/65/2012 de nueve de abril de 2012 emitido por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, por el que se designó a Fernando Yunes Márquez para la primera fórmula y a Julen Rementería del Puerto en la segunda para Senadores por el principio de mayoría relativa para el Estado de Veracruz.

Contrario a lo anterior, como ya se indicó, en violación del marco constitucional, legal y reglamentario la Sala Regional Xalapa en plenitud de jurisdicción se arrogó la facultad para examinar los elementos objetivos válidos que el Partido Acción Nacional tuvo en frente, para poder determinar el orden de las candidaturas.

Así, en la parte medular, en lo que interesa de la resolución, la Sala razonó:

...

Conforme a lo que se ha expuesto es evidente que al tomar la decisión del orden en que debían asignarse las candidaturas, el Comité Ejecutivo Nacional valoró en grado superlativo, aspectos subjetivos de la candidatura de Fernando Yunes Márquez y en cambio, evaluó sólo elementos objetivos para considerar a Julen Rementería del Puerto.

Como se ha señalado, esto se considera inadecuado, pues atendiendo al principio de equidad, ambas candidaturas debieron analizarse necesariamente bajo los mismos parámetros, y al final la decisión debía tomarse adoptando criterios de razonabilidad, conforme a los cuales, los elementos objetivos determinarían el orden y de racionalidad, que permitieran que las candidaturas seleccionadas reflejaran la ideología fines y principios que postula el Partido Acción Nacional.

Esa circunstancia implicaría como consecuencia lógica, obligar al partido a que emitiera un nuevo acto en el que se apegara a dichos parámetros, sin embargo esto no conduciría a ningún efecto práctico, pues acarrearía dilaciones innecesarias en la toma de la decisión; y además, se corre el riesgo de que el partido incumpla lo que se le ordena, dando lugar a una interminable serie de impugnaciones cuyos efectos son nocivos para el proceso electoral.

Por esa causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral esta Sala en plenitud de jurisdicción examinará los elementos objetivos válidos que el instituto político tenía frente a sí, para poder determinar cuál debe ser el orden de las candidaturas; para lo cual, debe tenerse como criterio guía que el fin último es encontrar a personas idóneas que se integren a uno de los Poderes del Estado, por lo que la decisión deberá conjugar este valor supremo con las facultades del partido y los derechos de los candidatos.

La valoración integral de los méritos de ambos contendientes, permite advertir que Julen Rementería del Puerto posee un mejor perfil para desempeñar labores legislativas en el ámbito federal, porque sus elementos objetivos demuestran que ha desarrollado actividades en cargos similares en los ámbitos de competencia local y municipal, ya que ha sido diputado e integrante de dos cabildos, encargos que como se ha señalado desempeñó de manera completa.

Aunado a lo anterior, esta Sala estima que su perfil se ajusta a los fines, principios y valores del Partido Acción Nacional, lo que se acredita con su apego a los Estatutos del instituto político, que exigen a quienes deseen pertenecer a él, asumir un compromiso personal que se demuestra con la participación primero como adherente y después como miembro activo, lo que en el caso se cumple y continúa vigente, pues inclusive ha desempeñado cargos de dirección al interior del partido.

Frente a estos méritos, la candidatura de Fernando Yunes Márquez se respalda en su desempeño como diputado local, cargo en el que se encuentra a la mitad del periodo, sin que exista constancia de que cuando fue postulado como diputado suplente alguna vez haya asumido el cargo.

Aunado a lo anterior, su estatus al interior del partido es de adherente, lo que denota que su compromiso con la causa de Acción Nacional está en vías de consolidación.

Con esos elementos, si la primera proposición de la que parte esta Sala conduce a señalar que los elementos objetivos deben dar el orden de las candidaturas, es inconcuso que para restituir al actor en el goce del derecho violado es necesario invertir el orden actual de la postulación, pues es evidente que los méritos de uno frente al otro son mayores.

Si la segunda premisa es que debe cuidarse la prerrogativa del instituto político, es claro que esta decisión favorece su representación e imagen frente a sus propios miembros, porque se reconoce la trayectoria de uno de sus militantes así como los cargos que ha desempeñado de la mano del partido; y también frente a la sociedad, pues se asume una decisión congruente al proponer la postulación de personas plenamente identificadas como integrantes del partido.

Ahora bien, no debe ignorarse que tratándose de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, nuestro sistema electoral determina que el ciudadano podrá emitir sólo un voto para las dos fórmulas, pues no existe la posibilidad de que los electores puedan separarlas.

En ese sentido, la determinación de esta Sala no afecta las posibilidades de que el Partido Acción Nacional obtenga el triunfo en las elecciones, pues en todo caso los votos que cada uno de los candidatos obtenga en lo individual redundarán en beneficio del otro y del instituto político que los postula.

En esas circunstancias, lo procedente es revocar el acto reclamado y en consecuencia, ordenar al Consejo General del Instituto Federal Electoral que dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de que le sea notificada la presente resolución, proceda a registrar a la fórmula encabezada por Julen Rementería del Puerto en la primera candidatura y a la encabezada por Fernando Yunes Márquez en la segunda, al cargo de Senadores por el Estado de Veracruz, electos por el principio de mayoría relativa, por el Partido Acción Nacional.

Como podrá concluirse, sin un verdadero fundamento legal, porque el párrafo III del artículo 6 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral lo que ordena es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva los asuntos de su competencia y, el orden de las fórmulas de los candidatos para Senadores de la Republica no es competencia del Tribunal, en el caso de la Sala regional Xalapa, sino del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

VIII. CONCLUSIONES

1. La Sala Regional Xalapa, correspondiente a la tercera circunscripción, al resolver el Juicio para Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano en el expediente SX-JDC-999/2012, promovido por Julen Rementería del Puerto contra el acuerdo CEN/SG/65/2012 de nueve de mayo de dos mil doce del Comité Ejecutivo Nacional por medio del cual el Partido de Acción Nacional, designó a los candidatos a Senadores por el principio de mayoría relativa en Veracruz, violó el artículo 41 Base I último párrafo; el artículo 46, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales y el artículo 2, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en consecuencia.

2. Vulneró los principios de autoorganización y autodeterminación del Partido Acción Nacional al sustituir a su Comité Ejecutivo Nacional en su exclusiva atribución de señalar el orden de las fórmulas de Candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en el Estado de Veracruz, y

3. La sentencia respectiva debe calificarse de inconstitucional.

4. Tengo la convicción de que para seguir avanzando y fortaleciendo nuestra incipiente y todavía débil democracia, es indispensable que las instituciones electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, se ciñan al marco normativo de modo que en ejercicio de sus atribuciones no se violente el sistema constitucional electoral.

IX. DESTINO FINAL DE LA SENTENCIA

1. Esta sentencia fue impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por Fernando Yunes Márquez, María del Rosario Guzmán Avilés y Cecilia Romero Castillo, mediante recurso de Reconsideración dando lugar al expediente SUP-REC-35/2012 y acumulados correspondiendo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, habiéndose revocado la misma y confirmando el acuerdo CEN/SG/65/2012 del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional por unanimidad de votos.

2. Esta Sentencia junto con la Sentencia SUP-REC-15/2012,²⁰ y la Sentencia SUP-REC-42/2012 y acumulado,²¹ formó parte de la jurisprudencia 17/2012 cuyo texto es el siguiente:

²⁰ Sentencia SUP-REC-15/2012. Recurrentes: Javier Castelo Parada. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con Sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/REC/SUP-REC-00015-2012.htm>. (Consultada el 3 de enero de 2014)

²¹ Sentencia SUP-REC-42/2012 y acumulado Recurrentes: Zoé Alejandro Robledo Aburto y el Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Elec-

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base I, 60, párrafo tercero, 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción I, inciso *b*), 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 2, apartado 2, 61 y 62, párrafo 1, inciso *a*), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son competentes para resolver sobre la no aplicación de leyes en materia electoral; que la Sala Superior es competente para conocer de los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de las sentencias de las salas regionales, cuando se inapliquen leyes electorales; y que el principio de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos implica el derecho de gobernarse en términos de su normativa interna. En ese contexto, a fin de garantizar el acceso pleno a la justicia, debe estimarse que la normativa interna de los partidos políticos, materialmente es la ley electoral que los regula, al ser de carácter general, abstracta e impersonal, razón por la cual, el recurso de reconsideración debe entenderse procedente, cuando en sus sentencias, las salas regionales inaplican expresa o implícitamente normas internas de los partidos políticos.

3. La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de junio de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.²²

X. FUENTES CONSULTADAS

- ALÁEZ CORRAL, Benito, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, “Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio” Editorial: Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- ALCOCER, Jorge, “Sistema de partidos en la Reforma 2007. Estudios para la Reforma electoral 2007, hacia un nuevo modelo”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2009.
- ÁLVAREZ ARREDONDO, Ricardo, *El sistema de Partidos políticos en México (Un esquema residual de autoritarismo)*, Miguel Porrúa, México, 2012.
- ATIENZA, Manuel, “Argumentación jurídica y estado constitucional”, *Anales de jurisprudencia*, México, sexta época, tercera etapa, núm. 261, enero-febrero 2003.
- DAHL, Robert, *La democracia (Una guía para los ciudadanos)*, Editorial Taurus, Argentina, 1999.
- DOF *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1977.

toral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a La Tercera Circunscripción Plurinominal, con Sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2012/JDC/SX-JDC-01242-2012.btm>. Consultada el 3 de enero de 2014)

²² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, pp. 32-34.

- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: De excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, Civitas, Madrid, 2007.
- HAMILTON. A. MADISON, J. y Jay J., *El Federalista*, 2a. ed., FCE, México, 2006.
- KRIEGER, Emilio, *Derecho y legislación Electoral (Problemas y Proyectos)*, Centro de investigaciones interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México, 1993.
- Ley General de Partidos Políticos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.
- MARTÍNEZ CUADRADO y otro, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Editorial Trotta, Madrid, 2012.
- PAOLI BOLIO, Francisco José, *La reforma de la reforma: partidos y derechos político-electorales*.
- Reforma al artículo 58 en relación a la reducción de la edad de 30 a 25 años, se publicó en el *Diario Oficial* del jueves 29 de julio de 1999.
- Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal electoral (III), Reformas a la Constitución, México, 1978.
- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007.
- Sentencia SUP-REC-15/2012. Recurrentes: Javier Castelo Parada. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con Sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/REC/SUP-REC-00015-2012.htm>. (Consultada el 3 de enero de 2014)
- Sentencia SUP-REC-42/2012 y acumulado. Recurrentes: Zoé Alejandro Robledo Aburto y el Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a La Tercera Circunscripción Plurinominal, con Sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2012/JDC/SX-JDC-01242-2012.htm>. Consultada el 3 de enero de 2014)

EL CONGRESO CONSTITUYENTE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Jesús Castillo Sandoval
Omar Elías Castillo Briones

Antes de abordar el estudio del Congreso Constituyente para la Ciudad de México, es pertinente responder la siguiente cuestión: “¿Qué es una Constitución?”.

Margadant¹ nos proporciona datos interesantes relacionados con las constituciones en el derecho romano.

Refiere que en la antigüedad se le daba el nombre de constituciones a las disposiciones jurídicas emanadas o expedidas por el emperador y era frecuente que el público cuando tenía alguna duda legal respecto a algún caso controvertido, le pidiera opinión al emperador, las peticiones eran atendidas por la secretaria a cargo de Papiniano y Ulpiano, esta fue una de las causas por la que las constituciones fueron fuente directa del derecho positivo de esa época.

Que con el transcurso del tiempo las constituciones fueron aumentando numéricamente en forma incontrolada lo que generó un verdadero desorden por lo disperso de las disposiciones vigentes, este hecho provocó la necesidad de ordenarlas y se resalta, en esa época, todavía no existía imprenta y los libros se escribían a mano.

Pasado el tiempo en el siglo III, el Emperador Diocleciano ordenó codificar las constituciones, esta tarea estuvo a cargo de Gregorio quien compiló las constituciones más importantes desde el año 291 hasta el 365.

Eduardo Pallares² cita a Aristóteles quien en el capítulo IV, de la Política define el vocablo constitución en los siguientes términos: “La Constitución del Estado es una organización regular de todas las magistraturas principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo”.

La anterior idea se refiere a un contexto donde el Emperador gobernó material y formalmente, auxiliado por las magistraturas designadas en determinados territorios cuya soberanía la detentaba el propio emperador.

Agrega, en los países de derecho escrito, la Constitución puede ser definida como la “ley fundamental de un país, que contiene preceptos jurídicos para la formación, organización y funcionamiento de los altos poderes públicos y consagra, además, los derechos sociales reconocidos por el estado”.

¹ MARGADANT, Guillermo F., *Derecho Romano*, Editorial Porrúa, 1983, p. 72.

² PALLARES, Eduardo, *Qué es una Constitución*, Editorial Fontamara, México, 1994, p. 7.

La anterior idea, está referida a la concepción contemporánea que clasifica a las constituciones en escritas y consuetudinarias.

Después del triunfo de la revolución francesa, se consideró que es el pueblo y no el monarca el detentador de la soberanía y aquel es el que instituye a los poderes públicos. Lo anterior se corrobora con la idea de Pallares quien en lo conducente considera:

“La constitución es una ley, elaborada por un órgano excepcional llamado Poder Constituyente, esta ley es de carácter fundamental, porque es la que sirve de base a las demás leyes”.

La idea central, es que el Congreso Constituyente tiene la única, genuina e indelegable atribución de redactar los derechos de las personas y las competencias y atribuciones que les corresponden a las autoridades, de lo que se infiere que un Congreso Ordinario no tiene atribuciones para modificar las disposiciones constitucionales. Lo anterior se fortalece cuando considera:

“En efecto, ninguno de los poderes constitucionales, puede obrar de manera diferente a lo que la constitución les concede o faculta”.

Respecto a las modificaciones sustanciales a la constitución se requiere que participe el pueblo a través de Diputados constituyentes y no de diputados ordinarios como se ha hecho en nuestro país, porque estos no fueron elegidos para reformar o modificar las prescripciones constitucionales, lo anterior es así, si consideramos parte de su pensamiento contenido en la siguiente idea.

“Para que la Constitución se modifique se requiere de la participación del pueblo en comicios, de todo porque es una condición de preservación del pacto federal”.

La crítica severa que hace respecto a las modificaciones constitucionales que ya se habían hecho en la fecha en que redactó su ensayo se centra en dos aspectos: que los legisladores ordinarios han modificado la constitución y no un constituyente y los grupos políticos en lugar de cumplir con los mandatos constitucionales, los incumplen y han ajustado el texto constitucional entre otros fines para satisfacer sus intereses partidistas, idea que hoy se demuestra con las modificaciones que se hicieron entre muchas otras, al artículo 41 constitucional, relacionado con las prerrogativas que deben recibir los partidos políticos con una fórmula que aumenta las prerrogativas conforme se actualice el padrón electoral y se advierte que no obliga a los institutos políticos a realizar trabajos democráticos. Analicemos su reflexión:

“Lo que se ha notado en nuestro país es que la constitución ha sido modificada por acción de legislaturas ordinarias y las modificaciones se han hecho por grupos políticos deseosos de incumplir los mandatos constitucionales”.

Pallares nos ilustra en el sentido que los derechos de las personas son legítimos y anteriores a las autoridades y por esta razón se reconocen en la Constitución, por lo tanto, éstas no los reconocen como un acto de gracia, cuando dice...” Los pueblos tienen una constitución jurídica cuando de hecho gozan de

libertades y no a la inversa, esto es, gozan de libertades porque tienen una Constitución Política”.

Es una inquietud constante determinar en quien reside el poder constituyente. Nuestra historia nos indica en la Constitución de Apatzingán que: “La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía”.

De acuerdo al mandato constitucional establecido en el artículo 39 constitucional la soberanía reside originalmente en el pueblo, lo anterior significa según Eduardo Pallares “... que como el gobierno no se instruye para honra o interés de ningún hombre o clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, estos tienen derecho incontestable de establecer el gobierno que más les convenga, alterando, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”.

Lo anterior, nos permite concluir que quien debe modificar, reformar o aprobar nuevas prescripciones Constitucionales, debe ser un Congreso Constituyente y no un Congreso Ordinario.

El antecedente que generó la decisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal y del Ejecutivo de la Ciudad de México, de que esta última tuviera su constitución; fue al Pacto por México, de fecha 2 de diciembre de 2012, suscrito por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto, Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del Partido de la Revolución Democrática, María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional, en el Castillo de Chapultepec en la ciudad de México.

Por lo que respecta a los compromisos relacionados con la reforma del Distrito Federal, en el compromiso 91, se acordó:

- Definir el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República
- Dotar de una Constitución propia al Distrito Federal.
- Revisar las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación.
- Definir un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.

El Senado de la República informó que sería el 31 de enero de 2017, cuando se apruebe el contenido de la Constitución de la Ciudad de México. Posteriormente le corresponderá al Congreso local que sustituya a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México hacer las adecuaciones y ajustes de la normatividad vigente para que se arreglen a los mandatos constitucionales.

En la Reforma Política para el Distrito Federal que se aprobó en la Cámara de Senadores, se prevé la aprobación de una Constitución Política y de un Congreso Local.

Fue en noviembre de 2013 cuando el PRD presentó una iniciativa relativa la Reforma Política del D. F. El objeto esencial de la reforma es que el Distrito Federal cambie de nombre al de Ciudad de México y se transforme en la entidad número 32, y que continúe siendo la capital del país persigue, entre otros, los siguientes fines:

a) Se suprime la figura de las Delegaciones Políticas y se crean demarcaciones territoriales en la Ciudad de México que serán gobernadas por un Alcalde.

b) La Asamblea Legislativa será sustituida por un Congreso Local con las facultades que le corresponden a los Congresos locales tratándose de reformas constitucionales.

c) El Jefe de Gobierno estará obligado a vigilar la aplicación de recursos federales que se ejerzan en las demarcaciones territoriales.

d) En la Ciudad de México el gobierno federal financiará lo relativo a educación y servicios de salud.

e) Los nombramientos del Jefe de Policía y del Procurador de Justicia de la Ciudad se decidirán por el Jefe de Gobierno.

f) Los salarios en la ciudad no podrán ser inferiores a los de los trabajadores en general de las entidades federativas.

g) Se organizó la elección para el Constituyente, la que se realizó el primer domingo de junio de 2016, el resultado de la elección fue que participó el 28.3% de la lista nominal de electores de la Ciudad de México.

El Congreso Constituyente se instaló el 15 de septiembre de 2016.

La hipótesis de este ensayo es analizar si los integrantes del Congreso Constituyente que se eligieron se ajustaron a los mandatos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El aspecto que distingue a un Congreso Constituyente Originario con relación a un Congreso Constituido, consiste en que el primero es detentador de la libertad que depositaron en él los electores, con el objeto de crear normas supremas que organicen el estado y se reconozcan los derechos de los gobernados.

Por su parte, el Congreso Constituido representa los intereses de sus representados y su función particular es la de legislar para la colectividad.

En forma excepcional, el Congreso Constituido funciona como Congreso Constituyente permanente, sujeto al procedimiento que establece el Artículo 135 Constitucional.

El Congreso Constituyente para la Ciudad de México fue convocado en una forma que requiere ser contrastada con los mandatos constitucionales vigentes, al tenor de las siguientes consideraciones:

¿El Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y el Jefe de Gobierno tienen competencia constitucional para designar diputados constituyentes para la Ciudad de México?

¿Constitucionalmente los diputados y senadores designados por el Congreso de la Unión para fungir como diputados constituyentes tienen absoluta libertad, autonomía y supremacía para elaborar la Constitución de la Ciudad de México?

Dentro del sistema constitucional mexicano, el titular de la soberanía es el pueblo y la ejerce a través de los poderes de la unión, según lo ordena y manda el Artículo 40 constitucional.

Esta facultad fue instituida por el Constituyente de 1917, en los artículos 39 y 40 Constitucionales una vez que se aprobó el texto constitucional, el pueblo soberano se subordinó a los mandamientos constitucionales; consecuentemente la Constitución representa y personifica la soberanía del pueblo y sujeta a los poderes a cumplir su mandato y; expresamente le encomienda al Poder Judicial Federal mantener su puridad, a través de los controles de legalidad y constitucionalidad.

Así, las normas constitucionales son superiores a las leyes secundarias y obliga a las autoridades a sujetarse a sus imperativos, sancionando a la autoridad que emita actos contrarios a sus disposiciones, con la anulación de ellos, siempre que se sigan los procedimientos y formas que previene la Constitución General de la República y las leyes.

La constitución distribuyó las atribuciones que le corresponde a los poderes dotándole de facultades expresas y simultáneamente los limitó respecto a su relación con los gobernados a quienes les reconoció derechos fundamentales, así la Constitución impone la obligación de los funcionarios públicos de respetar sus mandatos y de cumplir las normas constitucionales y las leyes que de ella emanen, según lo establece el artículo 128 constitucional.

Resulta necesario considerar que una vez que la Constitución es promulgada constituye la Ley Suprema de la Unión, le reconoce a las entidades federativas competencia para gobernarse a sí mismas dentro de la distribución de atribuciones y limitaciones consignadas en la propia constitución, las entidades federativas son soberanas y doctrinalmente autónomas pues es la constitución la depositaria de la soberanía del pueblo. En estas condiciones pasemos a analizar las atribuciones conferidas por la Constitución al Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión y al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

La ley suprema de nuestro país, en los artículos del 50 al 79 no establece ninguna atribución para el Poder Legislativo o alguna de las Cámaras que lo conforman para designar constituyentes para la Ciudad de México, ni para ninguna entidad federativa.

En la Constitución Federal, el Poder Ejecutivo no tiene atribuciones, ni competencia para designar a Diputados Constituyentes para la Ciudad de México según se infiere de la lectura de los Artículos 80 a 93 constitucionales.

En los artículos 44, 122, no se establece facultad o atribución del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para designar diputados constituyentes para la Ciudad de México.

Si la Constitución no prevé atribuciones para los poderes antes indicados, es evidente que los actos consistentes en la designación de diputados constituyentes, son inconstitucionales por violación directa a la Constitución.

Para la elección de la Asamblea constituyente se señaló el domingo 5 de junio de 2016, al finalizar la jornada electiva, se capturaron 12,789 actas, se registró una participación ciudadana del 28.3631% que equivale a 1,926,608 votos, de los cuales, los candidatos independientes tuvieron 173,797 (8.3%) y los partidos políticos 1,752,811 votos nulos 166,113 total 2,092,721 votos (83.7%) de la elección resultaron 60 lugares.

Lo anterior revela que el 71.7% de los electores de la Ciudad de México se abstuvieron de votar.

El candidato independiente para conseguir un lugar en el Congreso Constituyente necesitó obtener votos equivalentes a dividir la votación válida emitida entre 60 lugares y el resultado de la división es la condición o requisito para ser elegido diputado constituyente.

Los votos que obtuvieron los partidos fueron:

PAN 198,302, PRI 150,328, PRD 553,192, PVEM 33,306, PT 18,257, MOV CIUDADANO 41,230, NUEVA ALIANZA 54,963, MORENA 633,263 y ENCUENTRO SOCIAL 69,970.

Para Kelsen³ la constitución en sentido material, está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente la creación de leyes.

Conforme a la anterior definición, la norma suprema de las normas generales que crea leyes, es una disposición superior en el sistema legal.

Jorge Jellinek⁴ la define de la siguiente manera:

“La constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.

De la anterior definición advertimos que la constitución personalizada por el constituyente originario es la que construye, además crea y organiza a los poderes Legislativo y Judicial de un estado, así como de otros órganos fijándole límites para evitar abusos en el ejercicio del poder, asimismo, establece un sistema de control cuya función es mantener la pureza e inviolabilidad constitucional.

El Congreso Constituyente Originario tiene una finalidad muy clara, establecer un orden social, reconociendo derechos a las personas y fijando limitaciones a los poderes, lo que no puede es establecer un régimen absolutista, ni anárquico, sino un orden jurídico supremo base de todo el sistema secundario, ésta es la limitación para ese órgano soberano y esta restricción tiene su paradigma en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 2000, p. 22.

⁴ *Ibidem*, p. 22.

de 1789, que contiene el siguiente principio: “Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asignada ni determinada la separación de poderes carece de constitución”.

En la Reforma Constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de enero de 2016, se publicaron diversas reformas entre otras la del artículo 135 párrafo primero.

El texto anterior a la Reforma decía:

Artículo 135. La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El texto actual establece:

Artículo 135. La presente constitución puede ser adicionada o reformada, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstos sean aprobados por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

Las referidas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, se refieren a la adecuación de la Constitución a la participación de la entidad denominada: “Ciudad de México”.

Como consta en los lineamientos para la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cabe mencionar que el artículo 4 relativo a la normativa aplicable, numeral 1, menciona: “Para la interpretación y aplicación de las normas que regulan el proceso de elección de los integrantes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, deberá estarse a lo que establece el decreto, así como su finalidad, siempre conforme con la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte”.

Lo anterior significa que para la interpretación y aplicación de las normas que regulan el proceso de elección de los integrantes de la asamblea constituyente de la Ciudad de México, deberá de cumplirse lo que establece un decreto expedido por un legislativo ordinario, fungiendo como constituyente permanente, pero condicionado a respetar estrictamente la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

En el artículo 5 se mencionan los acuerdos aprobados por el INE que se consideraron aplicables para la elección de la Asamblea Constituyente, y que se tomaron de las aplicables a las elecciones ordinarias, es decir, se hicieron adaptaciones mutatis-mutandis (haciendo los cambios necesarios) en lo aplicable, cuya significación es que se igualó la elección de la Asamblea Constituyente a una elección de Diputados o Senadores ordinaria, cuando se trata de elecciones completamente diferentes, porque no es lo mismo elegir diputados constituyentes que tienen funciones específicas como organizar un estado que un diputado o congresista cuya función es hacer leyes ordinarias.

Se facultó a los partidos políticos a registrar sesenta fórmulas de propietarios y suplentes y se incluyeron las candidaturas independientes, cuyas firmas de respaldo fueron 73,792.

La conformación del Congreso Constituyente se acordó por las fuerzas Políticas del país de la siguiente forma:

- 60 Diputados electos por voto popular por el principio de mayoría relativa, considerando a la Ciudad de México una sola circunscripción territorial.
- 14 Senadores designados por las dos terceras partes de los Senadores que integran la Cámara de Senadores.
- 14 Diputados designados por las dos terceras partes de los diputados presentes que integren la Cámara de Diputados.
- 6 Diputados designados por el Presidente de la República.
- 6 Diputados designados por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

La elección de los Constituyentes para la Ciudad de México, se fijó para el domingo 5 de julio de 2016 y la organización de esas elecciones se le encomendó al INE, la Asamblea Constituyente se instaló el 15 de septiembre de 2016, con 99 constituyentes y se determinó que los trabajos se llevaran a cabo en la antigua sede del Senado de la República, en la calle de Xicoténcatl en el Centro de la Ciudad de México, ya instalada la Asamblea constituyente se designó al Diputado Constituyente número 100.

La Asamblea constituyente tiene la atribución de discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de constitución elaborado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

La división territorial de la Ciudad de México estará integrada por los territorios que actualmente tienen las Delegaciones Políticas y serán gobernadas por un Alcalde y 10 Concejales electos por un periodo de tres años.

Se consideró en el Proyecto de Constitución que en ningún caso el número de Concejales será menor de 10 ni mayor de 15 y serán elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en una proporción de 60% y 40% respectivamente, con la posibilidad de reelección por un periodo adicional. La postulación será realizada por el mismo partido o cualquiera de los integrantes de la coalición que los hubiera postulado.

Sobre esta cuestión debe precisarse que los municipios están regulados en el artículo 115 constitucional y en dicho fundamento no se establece la figura de los concejales.

Expuestos los anteriores antecedentes recurriremos a la doctrina constitucional para entender lo que es un constituyente.

El constituyente es el titular de la soberanía, ésta significa: “*La negación de toda subordinación o limitación por el Estado por cualquier otro poder*”.⁵

⁵ CARRE DE MALBERG, citado por TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, 2000, p. 6.

El poder soberano es independiente y es supremo.

La independencia está dirigida a las relaciones internacionales, en el caso de la Ciudad de México, razonablemente la debemos concebir respecto a los poderes instituidos Ejecutivo, Legislativo y Judicial y otros grupos de Poder.

La Supremacía se refiere a su soberanía interior, es decir, no admite intervención de individuos ni órganos del Estado, los constituyentes deben ser soberanos, en el ejercicio de sus funciones pues en el documento fundamental se dictarán fórmulas que contengan el ideal de la Constitución General de la República, así como garantizar el bien social, la solidaridad y la justicia.

Tena⁶ sostiene: "Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la Nación" líneas adelante apunta "El acto de emitir una Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinada por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del propio pueblo.

Agrega: "El pueblo a su vez titular originario de la soberanía, subsumió en la constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó".

En efecto, la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Austin.⁷

Conforme a lo anterior, la designación de diputados constituyentes por parte del Ejecutivo Federal, de la Ciudad de México así como del Senado y de la Cámara de Diputados Federal son actos emitidos sin base ni apoyo constitucional porque de acuerdo con el principio de legalidad constitucional los poderes solamente pueden hacer lo que la Constitución General de la República les atribuya o faculte y como ninguno tiene facultades para nombrar constituyentes para la ciudad de México, sus actos están afectados de inconstitucionalidad porque rebasaron las fronteras que la norma constitucional les asignó.

Nótese los actos antes referidos no fueron decididos por el Congreso Constituyente originario, sino por individuos que carecen de competencia constitucional para hacerlo.

Tena⁸ nos proporciona una opinión sobre este tópico: "La soberanía popular se expresa y personifica en la constitución, que por eso y por ser fuente de los poderes que crea y organiza, está por encima de ellos como ley suprema".

Otra reflexión surge del mandato contenido en el artículo 133 constitucional, cuyo texto es el siguiente:

Artículo 133. Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ibidem*. p. 10.

⁷ Austin citado por Tena p. 11.

⁸ TENA RAMÍREZ, *ibidem* p. 12.

y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Las normas constitucionales, son normas supremas, con rango de Ley Suprema de la Unión y por tanto, las designaciones de las referidas autoridades, respecto a los diputados constituyentes para la Ciudad de México no están de acuerdo a la constitución, porque no encuentran fundamento en ella.

Además, es evidente que los órganos que hicieron la designación correspondiente infringieron lo dispuesto por el artículo 128 constitucional, que impone la obligación a los funcionarios públicos respetar la Constitución, en la fórmula que dice: “Todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

No se desconoce la competencia de las entidades federativas y de la hoy ciudad de México para gobernarse, pero el ejercicio del poder está sujeto a las limitaciones, mandatos y atribuciones que la Constitución Federal les impone, esto es, las entidades no son soberanas pues están limitadas al pacto federal.

La ciudad de México no es una entidad de nueva creación, ya que substituye al Distrito Federal, por lo tanto lo único que cambió fue su nombre y esto se pudo realizar a través de una reforma constitucional como lo establece el artículo 135 de la Carta Magna.

Es un principio fundamental del derecho constitucional que evita el abuso del ejercicio del poder, se infiere precisamente de la división de atribuciones y competencias de los poderes, donde cada poder está limitado por las funciones que el constituyente originario del asignó, así que cualquier función realizada sin apoyo constitucional deberá considerarse inconstitucional, porque sus facultades son expresas y determinadas.

El poder constituyente permanente es un órgano complejo y de conformidad con el artículo 135 constitucional funciona con la participación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados quienes pueden modificar el texto constitucional a través de los mecanismos de adiciones y reformas. Para modificar la constitución, previamente deben instalarse como Congreso Constituyente. En estas condiciones, ni el Congreso de la Unión (Cámara de Senadores y de Diputados trabajando simultáneamente sobre reformas o adiciones constitucionales) y las legislaturas de los estados después de haberse aprobado reformas o adiciones pueden modificar los textos constitucionales, consecuentemente crear un órgano diferente para modificarla no encuentra apoyo constitucional.

La interrogante a resolver es si tratándose de modificaciones constitucionales relacionadas con la transformación del Distrito Federal en la ciudad de México necesariamente se debió convocar al Congreso Constituyente permanente. Efectivamente así fue, como se demuestra de la lectura del decreto por el que se

declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016.

En ese decreto en el artículo séptimo transitorio se establecieron las bases para convocar al Constituyente para elaborar la Constitución para la ciudad de México.

Se mandató que el Congreso Constituyente se conformara con cien diputados constituyentes. En la Instalación solo participaron 99 diputados, consecuentemente no se reunió el requisito cuantitativo ordenado, aun cuando con posterioridad se incorporó el diputado constituyente para la Ciudad de México número 100.

También se mandató que 60 diputados se eligieran por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, siendo ésta el territorio del Distrito Federal.

Se Facultó a los partidos políticos Nacionales a registrar candidatos mediante listas de fórmulas integradas por propietarios y suplentes, así como de ciudadanos mediante candidaturas independientes quienes tuvieron que acreditar un apoyo equivalente al 1% de la lista nominal de electores del Distrito Federal.

Al INE se le ordenó integrar una lista de hasta 60 formulas con los nombres de los candidatos y conforme a los cómputos debió declarar las fórmulas que obtuvieron una votación igual o mayor al cociente natural de la fórmula de asignación de diputados constituyentes, Tanto, para formulas registradas por los partidos como las registradas a candidatos independientes.

Es necesario analizar detenidamente el apartado III del citado artículo séptimo transitorio que consiste en que:

a) A las fórmulas de candidatos independientes que hubieren alcanzado una votación igual o mayor al cociente natural que resulta de dividir la votación válida entre 60.

b) A los partidos políticos se les asignaran las restantes. Estableciendo un nuevo cociente de unidad, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar, considerándose los restos mayores si hubiera diputaciones por asignar.

El citado artículo séptimo transitorio en el inciso b), establece:

Que serán designados 14 senadores, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara a propuesta de la Junta de Coordinación Política.

14 diputados Federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara a propuesta de la junta de Coordinación política.

Se menciona una fórmula que dice:

“Los legisladores federales designados como Diputados Constituyentes en términos del presente apartado y el anterior, continuaran ejerciendo sus cargos federales de elección popular, sin que resulte aplicable el artículo 62 constitucional que textualmente dice:

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador.

Conforme a la interpretación Constitucional y Jurídica del precepto mencionado, la Constitución Federal prohíbe que los Diputados y Senadores propietarios durante su encargo, puedan desempeñar otra comisión o empleo en la federación o en los estados, por los cuales se disfrute de sueldo, a cuyo efecto se requiere licencia previa de la cámara respectiva, en el caso de los designados por los ejecutivos federal y de la ciudad de México y por la coordinación política, es irrelevante que disfruten o no de sueldo porque la prohibición, tiene la teleología de desempeñar dos cargos al mismo tiempo, por lo tanto no se puede ser Diputado o Senador del Congreso de la Unión y de manera simultánea ocupar el cargo de integrante del Constituyente para la ciudad de México, 6 Diputados Constituyentes serán designados por el Presidente de la Republica y; 6 designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En las relatadas condiciones es evidente que el texto del artículo 62 constitucional, no puede dejarse sin efecto por la voluntad de los integrantes de la Junta de Coordinación Política, por la razón suficiente que no tienen la calidad de Constituyente Originario, ni pueden determinar la no aplicación del citado precepto en un artículo transitorio porque esa decisión viola el Estado de Derecho, además las únicas formas para modificar el texto constitucional es por adiciones o reformas y como el contenido del artículo 62 constitucional, no fue reformado ni adicionado, por tanto, el constituyente permanente y la Junta de Coordinación Política carecen de facultades constitucionales para dejarlo sin efecto,, por esa razón ese acto resulta inconstitucional.

La designación de Diputados Constituyentes por el Ejecutivo Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal son atribuciones que La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no las prevé y como estas facultades no le corresponden al Congreso Constituyente permanente, ni a la Junta de Coordinación política del Congreso de la Unión, consecuentemente las designaciones fueron hechas al margen de la Constitución ya que sus actos no fueron producto de una adición o reforma constitucional,. Además, porque carecen de competencia constitucional para hacerlas.

Por otra parte, los constituyentes deben ser personas libres sin pertenencia a órganos políticos, así que la designación por parte de los Ejecutivos Federal y de la Ciudad de México, los hacen dependientes de quien los propuso y por esta razón sus actos están afectados de falta de libertad en la toma de decisiones.

Otra razón a considerar es que los diputados designados no fueron elegidos para conformar un Congreso Constituyente, es decir, ninguno de ellos recibió el voto ciudadano para reformar la Constitución, por esta razón cobra aplicación lo considerado por Tena cuando dice:

El defecto consiste en que las cámaras federales y locales, integrantes de un órgano constituyente, no se forman por individuos designados para una función constituyente, la cual requiere aptitudes distintas a las del legislador ordinario, de ese modo la voluntad de los electores no tiene por objeto la designación de representantes Constituyentes.

Además como los legisladores ordinarios pueden convertirse en cualquier momento, por su voluntad, en constituyentes, los electores carecieron de oportunidad para nombrar mandatarios precisamente constituyentes, tampoco la tienen para aceptar o no el acto reformatorio de unos representantes no designados expresamente para ese objeto. Por último la facilidad de realizar las reformas en un solo proceso, dentro de un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior, ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores, sino también permite la prodigalidad de las reformas, que hasta la fecha alcanzan en la constitución de 17 un número excesivo.

En efecto, el Congreso constituyente permanente, personificado por el Congreso de Unión elegido solo para hacer leyes, sin autorización del pueblo para hacer reformas a la constitución, se ha acostumbrado a reformarla, sin que exista oposición alguna, pues hasta la fecha de escribir este manuscrito se han hecho 699, reformas Constitucionales. Con lo anterior se demuestra la falta de legitimidad en la designación de los diputados constituyentes.

Con relación a la Supremacía Constitucional, debe establecerse con toda puntualidad que si la Constitución delimitó y determinó las respectivas esferas competenciales a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal, así como las atribuciones expresas a las entidades Federativas y al Distrito Federal, hoy Ciudad de México cada una de sus facultades son estrictas y si en su ejercicio de exceden su conducta constituye un patente abuso de poder.

Sobre esta cuestión Tena⁹ consideró: “Por último, si alguno de los poderes federales lleva a cabo un acto para el cual no tiene facultades expresas, desconoce la Constitución Federal. En todos los casos dichos, opera el principio de la Supremacía de la Constitución Federal”.

Es de observarse que si los electores votaron por Diputados y Senadores, como legisladores ordinarios para integrar el Congreso de la Unión, es claro que no fueron votados ninguno de ellos para integrar o formar parte de un

⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *ibidem*, p. 57.

Congreso Constituyente para la Ciudad de México, por lo tanto, los actos que emitan como constituyentes contienen vicio de inconstitucionalidad.

En otro orden de ideas quien puede dejar sin efecto un mandato constitucional es un Congreso Constituyente originario, no las personas que constituyen el Congreso Constituyente permanente, con base en el objeto mismo de las competencia y atribuciones que les corresponden.

Para comprender la dimensión de lo narrado se puede hacer una analogía en los siguientes términos: ¿Si los integrantes del Congreso de la Unión y de la Cámara de Senadores deciden cambiar la forma de gobierno republicana, por una monárquica, contándose con la aprobación del Congreso Constituyente Permanente y con la mayoría de las Legislaturas de las Entidades Federativas, se puede reformar la Constitución vigente, por el constituyente permanente o se requiere convocar a un Constituyente originario?

La respuesta es que los legisladores ordinarios no están facultados ni tienen competencia constitucional para decidir este tipo de actos, pues la competencia le corresponde a un constituyente originario, que debe ser convocado para ese fin.

Lo que no se puede olvidar es que el Congreso Constituyente para la Ciudad de México, al elaborar la Constitución, no podrá variar el texto de la Constitución vigente, pues es una limitación que establece la misma Constitución en el artículo 116.

En conclusión, es necesario reflexionar sobre el cambio de las Delegaciones Políticas de la ciudad de México a demarcaciones que estarán conformadas por un Presidente Municipal y Concejales, sin embargo, el artículo 115 Constitucional sólo regula al Municipio conformado por Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, lo anterior, nos hace pensar si posteriormente también se reformará el artículo citado para poder cumplir con la Reforma Política para la Ciudad de México.

Lo que se debió hacer fue reformar la Constitución como ella misma lo prevé y no convocar a un constituyente viciado.

BIBLIOGRAFÍA

- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Derecho Constitucional*, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1979.
- CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, 2000.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Dos siglos de constitucionalismo en México*, Editorial Porrúa, 2009.
- LINARES QUINTANA, Segundo, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editorial Plus Ultra, 1968.
- MORALES REYNOSO, Ma. de Lourdes, Enrique URIBE ARZATE e Hiram R. PIÑA LIBEN, *Génesis y prospectiva del poder Constituyente en México*, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, *El sistema de la Constitución Mexicana*, Editorial Porrúa, 1971.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, 1975.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 2000.

—, *Leyes fundamentales de México*, Editorial Porrúa, 1975.

LA JURISDICCIÓN COMO LÍMITE A LAS DECISIONES POLÍTICAS, LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL

María de Jesús García Ramírez¹

I. INTRODUCCIÓN

Si bien la regulación legal de los procesos electorales y la solución de las controversias derivadas de ellos datan de muchos años atrás, lo cierto es que no podemos hablar de justicia electoral propiamente, sino a partir de la reforma constitucional de 1996, que instituyó un sistema de medios de impugnación con la finalidad de garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos electorales; además de abrir la posibilidad de impugnar las leyes electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad creadas desde 1994.

Lo anterior no implica desconocer el primer antecedente de esta *nueva* jurisdicción en nuestro país, que se remonta a 1812 cuando la calificación de las elecciones era realizada por el Poder Legislativo —lo cual prevaleció hasta ya entrada la década de los noventas—; seguido del recurso de reclamación de 1977; después por la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1986 (TRICOEL), transformado posteriormente en el Tribunal Electoral Federal de 1990 (TRIFE), que al incorporarse al Poder Judicial de la Federación en 1996 se convirtió en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

A lo anterior deben sumarse las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobadas principalmente en 2007, 2013, 2014 y 2016, las cuales en conjunto, han traído como resultado el fortalecimiento y consolidación de la justicia electoral —en el ámbito federal y local—, instrumento esencial para la transición democrática de nuestro país, desde luego sin dejar de lado la denominada reforma en materia de derechos humanos de 2011.

¹ Ex Presidenta del Tribunal Electoral de Michoacán. Actualmente Coordinadora de la Subdirección Técnica y de Seguimiento de la Secretaría Ejecutiva del Consejo para la Implementación, Seguimiento y Evaluación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Michoacán y profesora interina en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

De ese modo, se dejó atrás el modelo de autocalificación de las elecciones, vigente como se mencionó, desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta 1993 por cuanto ve a al Poder Legislativo y en 1996 para el Ejecutivo, pues las Constituciones mexicanas, con excepción de la de 1836, adoptaron dicho sistema, mediante el cual, las Cámaras erigidas en colegio electoral realizaban la calificación de los comicios, según se ha señalado en diversas participaciones —en Michoacán se suprimió hasta 2001—. Aunque, como también hemos sostenido en otras ocasiones, durante distintas épocas hubo intentos porque el Poder Judicial resolviera las controversias de esta materia, lo cual dio lugar al conocido diferendo entre los Ministros José María Iglesias, quien sostenía la denominada tesis sobre *la incompetencia de origen* e Ignacio L. Vallarta.²

De acuerdo con lo expuesto, podría afirmarse que en los últimos años hemos logrado importantes avances en la regulación respecto al desarrollo y calificación de los comicios, pero sobre todo en la protección de los derechos político electorales, cuyo concepto se ha extendido, pasando del mero derecho

² El Ministro Iglesias aducía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía resolver los conflictos que a través del juicio de amparo se hicieran valer contra leyes o actos de las autoridades por estimarse violatorios de garantías individuales, cuando se le negara el carácter de competente a la autoridad responsable. En su concepto, la competencia dependía de la legitimidad del nombramiento, el cual debía llevarse a cabo de conformidad con las leyes vigentes, por tanto, conforme a dicha tesis la Corte estaba facultada para desconocer como legítima la autoridad de un Estado, cuando estuviera funcionando sin que hubiera sido elevada al poder en virtud del voto popular, por no haber elecciones debiendo haberlas, cuando en las elecciones se hubiera infringido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o cuando en ellas no se hubiere procedido en los términos establecidos por las Constituciones locales de los Estados (caso Dondé). Por su parte, el Ministro Vallarta, quien combatía la referida tesis derivada del caso Dondé en 1878, al asumir la Presidencia del más alto Tribunal, reiteró la posición que venía sosteniendo desde años antes, haciendo hincapié en que los casos de *incompetencia de origen* planteaban *cuestiones políticas*, por lo cual no constituían una controversia judicial. De acogerse las tesis Iglesias, sostenía, se arribaría a la anarquía, pues pocas administraciones resistirían el examen de sus títulos. Para Vallarta los amparos relativos a la incompetencia de origen provocaban la búsqueda de ilegitimidad de la autoridad en épocas remotas mediante el examen de muchos hechos consumados y consentidos, los cuales no afectaban derechos reales o personales y no interesaban a personas que pedían justicia, sino a partidos que luchaban haciendo valer sus derechos políticos. Si bien aceptó la tesis de que *todo mexicano tiene derecho de no ser gobernado sino por autoridades legítimas, también consideró que ese derecho no podía hacerse valer a través del amparo*, único medio de control constitucional en esa época, sino en la vía y forma determinadas en las leyes, ya que el ciudadano que considerara ilegítimo a un presidente, a un congreso, a un gobernador o a una legislatura, no debía ir a los tribunales a entablar una demanda contra ello aunque esa demanda fuera de amparo, sino debía ocurrir al colegio electoral que revisaba y computaba los votos, que apreciaba las causas relativas a la elección y que resolvía definitiva y finalmente sobre la validez del acto político, entre otros argumentos, que llevaron a incorporar como causa de improcedencia de la acción de amparo cuando el acto o resolución fuera de naturaleza electoral. De esa manera, el Poder Judicial se mantuvo al margen de las cuestiones político electorales hasta 1977, en que se comienzan a dar los primeros intentos por judicializar la resolución de los conflictos electorales, al establecer el denominado recurso de reclamación, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al que nos hemos referidos en otras participaciones.

a votar, ser votado y de asociación, a todos aquellos derechos humanos vinculados con la materia electoral. Todo ello, en gran medida, gracias a los límites que los jueces —la jurisdicción electoral— han ejercido sobre la actividad política, legislativa y administrativa, constituyéndose en verdaderos garantes de la constitución y protectores de los derechos humanos que tanto ésta como los tratados internacionales suscritos por México reconocen, actuación que tampoco es ilimitada, como se pondrá de manifiesto más adelante.

II. EL PAPEL DE LA JURISDICCIÓN EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

1. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL COMO LÍMITE A LOS PODERES PÚBLICOS

La premisa planteada en el apartado anterior puede explicarse claramente a partir del pensamiento de Ferrajoli, quien afirma que si el estado de derecho consiste en la sujeción a la ley por parte de los poderes públicos, el espacio de la jurisdicción equivale al sistema de límites y vínculos legales impuestos a los poderes públicos y crece con el desarrollo del referido sistema, a partir de la evolución del derecho como técnica de regulación de dichos poderes, determinando así el desarrollo del Estado mismo y de sus instituciones; por tanto, sostiene el profesor de la Universidad de Camerino, el progreso del estado de derecho es *simultáneo y paralelo al desarrollo del papel de la jurisdicción*, pues a toda expansión del principio de legalidad, a todo paso dado en la tarea de limitación y sujeción al derecho del poder, inevitablemente ha correspondido un aumento de los espacios de la jurisdicción, la cual entra en acción ante la presencia de violaciones legales, por lo que, mientras más se amplía, mediante la imposición de mayores obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos, se incrementa el área de las posibles violaciones del derecho mismo, a través del control judicial de cada día más acciones realizadas por los poderes públicos.³

Ello explica el escaso avance de las jurisdicciones en las sociedades antiguas donde, como sabemos, el papel que desempeñaba el Estado era mínimo, asumiéndose como *tutor y garante del orden público interno*.⁴ Aunado a que no se le concebía como parte procesalmente, ni a las demás entidades públicas. Y por

³ Cfr. FERRAJOLI, Luigi, Conferencia “el papel de la función judicial en el estado de derecho”, impartida el 20 de mayo de 2003, durante el seminario *función judicial y estado de derecho*, organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/18/drl/drl3.pdf>, 18 de diciembre de 2016.

⁴ La intervención del Estado se constreñía a buscar dar certeza a la sociedad a través del derecho y la jurisdicción penal y civil. La primera, destinada a la verificación y al castigo de los ilícitos penales, y la segunda, a la tutela de los derechos en las relaciones privadas y a la verificación y reparación de ilícitos civiles.

si fuera poco, al juez sólo se le atribuía el papel de aplicador del derecho. En consecuencia, los actos legislativos y administrativos —ya no se diga los de naturaleza electoral— estaban exentos de control judicial.

Con el desarrollo de las funciones del Estado, surgieron el contencioso administrativo y legislativo, durante los siglos XIX y XX, respectivamente, este último al instituirse el denominado control de constitucionalidad sobre la legislación ordinaria.⁵

Lo anterior trajo consigo la creación de jurisdicciones nuevas, pasando de las tradicionales —*penal, civil y mercantil*— a toda una gama de especialidades con las cuales se busca que, en la medida de lo posible, todos los actos de autoridad se sujeten a revisión jurisdiccional.⁶ En este rubro se ubica a la jurisdicción electoral mexicana, donde como es sabido, quienes la integran ejercen un control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad respecto de los actos u omisiones que afecten derechos humanos de naturaleza político electoral.

Tal avance se atribuye principalmente a dos cambios: *a)* En estructura del sistema jurídico; y *b)* En la estructura del sistema político.

El cambio en la estructura del sistema jurídico ocurrido en el siglo pasado propició la transición del estado democrático de derecho, al actual estado constitucional de derecho, debido al surgimiento de las constituciones rígidas, las cuales incorporaron principios y derechos fundamentales como límites y vínculos frente a todos los poderes, sometiéndolos principalmente a la Constitución, ya no solo a la ley.⁷

Como consecuencia de dicha transformación, el legislativo perdió la calidad de omnipotente; en consecuencia, la validez de las leyes ya no solo se determinaría atendiendo a su vigencia y al cumplimiento de los procedimientos previstos para su emisión, sino por ser coherentes con los principios constitucionales. Dependiendo de su contenido.

⁵ Así aconteció en nuestro país a partir de las reformas constitucionales de 1994 y 1996, mediante las cuales se incorporaron las acciones de inconstitucionalidad y el control de constitucionalidad de los actos de autoridad en materia electoral, respectivamente, partir de lo cual, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de tribunales constitucionales, han contribuido a garantizar el estado constitucional de derecho, al constituirse en garantes de la constitución y de los derechos humanos que la misma reconoce en conjunto con los tratados internacionales. Papel que en el caso del Tribunal Electoral se asumió aún antes de la reforma de junio de 2011.

⁶ Se alude al concepto de autoridad en sentido amplio, dentro del cual se incluye a los partidos políticos.

⁷ Es importante recordar que en el modelo tradicional, el estado de derecho se sustentaba básicamente en la preeminencia de la ley —omnipotencia del legislador— y la democracia en la omnipotencia de la mayoría —omnipotencia de la política sobre el derecho— y, por tanto, del parlamento, siendo la legislación competencia exclusiva de la política, y al volverse democrático el legislador en las formas de representación parlamentaria, una concepción cien por ciento política y formal de la democracia, identificada con la voluntad de la mayoría. Mientras que al juez solo se le atribuía la función técnica de aplicación de la ley.

Otro ámbito que perdió su tradicional preponderancia fue la política, al invertirse su relación con el derecho. De ese modo, tanto la política, como la legislación producida por ésta se sujetan al derecho. Éste deja de ser un instrumento de la política, mientras aquella se convierte en un sujeto para la actuación del derecho, de los principios y derechos humanos contenidos en la Constitución, dando lugar incluso al cambio de la dimensión de la democracia.⁸

El segundo de los cambios aludidos, relacionado con el sistema político, se originó por el desarrollo del estado social durante el siglo XX, el cual trajo como resultado, entre otros, la ampliación de las funciones del Estado, al incrementarse su papel interventor en la economía y por las exigencias de los derechos sociales constitucionalizados. De acuerdo con Ferrajoli tal fenómeno también contribuyó al efecto expansivo de la jurisdicción, a la cual se le atribuyó la *defensa de la legalidad frente a la criminalidad del poder, esto es, la defensa del estado de derecho, que no es otra cosa que la sujeción a la ley por parte de todos los poderes públicos, a su vez considerada premisa fundamental de la democracia*, lo que también significa transparencia, controlabilidad y responsabilidad en el ejercicio de las funciones públicas, igualdad de todos ante la ley, ausencia de poderes invisibles, tan solo por citar algunos aspectos.

2. EL SURGIMIENTO DEL JUEZ DEMOCRÁTICO Y SU IMPACTO EN LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

Además de los cambios descritos en líneas anteriores, el nuevo paradigma también modificó la concepción en cuanto al papel del juez frente a la ley, transformándolo en garante de los derechos humanos, aún en contra del legislador.

En ese sentido, como se ha dicho, las decisiones de todos los poderes del Estado están sujetas al control judicial, y en su caso, pueden invalidarse cuando violen tales derechos. La interpretación judicial entonces, se convierte en un juicio de validez de la propia ley, mediante su confrontación con la constitución y los derechos humanos.

Ello trajo consigo, como también se mencionó, un viraje en el papel que desempeñaban los jueces, quienes ya no se sujetaron exclusivamente a la ley, sino a la Ley Suprema, convirtiendo a la jurisdicción en un límite a la democracia política, naciendo así la figura del denominado *juez democrático*, quien ejerce una función acorde a la concepción sustancial o constitucional de la democracia.⁹

⁸ La democracia pasa de su dimensión política —forma representativa y mayoritaria de la producción legislativa— a la dimensión sustancial —que imponen los principios constitucionales, los cuales vinculan el contenido de las leyes, condicionando su validez sustancial a la garantía de los derechos fundamentales de todos—.

⁹ La discusión entre Michengelo Bovero y Luigi Ferragoli, sostenida el 3 de septiembre de 2001, durante la mesa redonda intitulada *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparada*, realizada en el entonces Instituto Federal Electoral, es de gran utilidad para entender la diferencia entre las dimensiones formal y sustancial de la democracia. Puede consultarse en www.ine.mx/

A la luz de esta noción, lo verdaderamente relevante es que al juez le corresponde lo *no decidible* por las mayorías conforme al concepto político de la democracia; es decir, el ámbito conformado por aquello cuya exclusión de la voluntad de las mayorías se determinó en las constituciones democráticas y deben sustraerse de cualquier convención si se asume con ese carácter, a saber: la tutela de los derechos fundamentales, considerados por Ronald Dworkin como *derechos contra la mayoría*, y la sujeción de los poderes públicos a la ley, que a su vez se convierte en la garantía máxima contra el arbitrio y contra las violaciones de la misma voluntad de la mayoría que produjo la ley. Es en ambos valores del principio de igualdad donde descansa la dimensión democrática de la jurisdicción y por ende, el fundamento del papel que desempeña el juez democrático.

Por ello, el propio Ferrajoli asigna a la jurisdicción el calificativo de *contra-poder*, que demanda además como fuente de legitimación el principio de independencia frente a la mayoría; es decir, requiere una actuación ajena a poderes internos y externos para poder cumplir cabalmente con su función.¹⁰

En síntesis, el fin último del juez democrático, como lo señala Aharon Barak, cuya opinión se comparte plenamente, consiste *tanto en la búsqueda como en el ferviente deseo de proteger y preservar el carácter democrático del Estado, la salvaguarda de la separación de poderes, pero sobre todo, garantizar y cultivar los derechos humanos como su primera y sagrada obligación, pues sin ellos la democracia no puede existir, por no ser simplemente el gobierno de la mayoría, como se apuntó*. Para cumplir cabalmente su papel, *el juez debe ser creativo y resolver con humanidad, comprometido en la delicada tarea del equilibrio entre los valores en conflicto*. Por ello, opina el ex Presidente de la Corte de Israel, *juzgar no es, ni debe ser simplemente un trabajo, sino una forma de vida*.¹¹

De ahí la importancia del rol que el juez democrático desempeña en el estado constitucional de derecho, al constituirse en garante de los derechos humanos frente al poder, lo cual demanda vigilar que la actuación estatal se apegue a la Constitución y a la Ley. Así, también contribuye a la evolución y perfeccionamiento de las instituciones del Estado. Ello explica la conocida expresión “*aún hay jueces en Berlín*”.¹²

docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Materialeslectural/docs/CONFERENCIA-13-MICHELANGELO-BOVERO.PDF.

¹⁰ En ese sentido, la jurisdicción puede definirse como la verificación de las violaciones del derecho: de los actos inválidos y de los actos ilícitos; por tanto, para su ejercicio es condición *sine qua* non la existencia de un acto inválido o ilícito, o bien de una situación donde se demande la aplicación de la ley.

¹¹ Cfr. *El papel del juez en una democracia en*: <http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/24098/21566>, consultada el 18 de diciembre de 2016.

¹² En alusión al capítulo de la historia que da cuenta del control ejercido por un juez en contra de la despótica determinación del Federico el Grande, Rey de Prusia, de demoler un molino que afeaba su majestuoso palacio, cuyo propietario acudió a la justicia, logrando que se fallara a su favor.

3. LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LOS JUECES A TRAVÉS DE LA MOTIVACIÓN DE SUS DECISIONES

El control que la jurisdicción ejerce frente al Estado demanda cada día una mayor legitimación de sus integrantes —jueces—, quienes tienen el deber de justificar sus decisiones, ya no solo ante las partes del proceso. Siguiendo a Juan Igártua, dicha legitimidad de los jueces es *la ley de la razón*, por tanto, se trata de una cuestión racional, que se realiza mediante la motivación de sus decisiones.¹³

De ahí que el deber de motivación de las resoluciones judiciales constituya un principio general del ordenamiento constitucional y una exigencia de todos los ordenamientos procesales.¹⁴

En palabras de Javier Ezquiaga, la garantía de motivación se convierte en un elemento de control, de racionalidad de la administración de justicia y de la legitimidad democrática del juez.¹⁵

Así, la motivación como instrumento técnico procesal y como garantía político-institucional cumple dos funciones principalísimas: por un lado facilita el uso adecuado del derecho de defensa a las partes, al tiempo que se convierte en un control riguroso de instancias judiciales superiores cuando se hacen valer los recursos pertinentes; y por otra, es un factor de racionalidad en el desempeño de las funciones jurisdiccionales, al garantizar que la solución brindada a la controversia sea producto de la aplicación racional del ordenamiento, no de la arbitrariedad o capricho en el ejercicio de la administración de justicia.¹⁶

Este deber de justificar las decisiones judiciales, configurado inicialmente como una garantía dentro del proceso, pretendía informar a las partes respecto a la justicia o no de una determinada decisión, entre otras cosas, los alcances de la decisión. Pero esto también sufrió una modificación sustancial con el surgimiento del constitucionalismo democrático, ingresando a formar parte del denominado *núcleo duro* de las garantías del debido proceso, que buscan salvaguardar la libertad y la vigencia de los derechos fundamentales frente al poder estatal. En esto estriba el principio jurídico-político de la motivación a que se refiere Igártua, el cual constituye la posibilidad de control de la actividad estatal más importante, como es la jurisdiccional.

¹³ Cfr. IGARTUA SALAVERRÍA, Juan, *la motivación de las sentencias, Imperativo Constitucional*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, p. 23.

¹⁴ Cfr. TARUFFO, Michele, *La motivación de la sentencia civil (Traducido por Lorenzo Córdoba Vianello)*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, pp. 332 y ss.

¹⁵ Cfr. EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *El deber de fundar y motivar la decisión judicial como instrumento para la rendición de cuentas a los ciudadanos, en 20 años en México. Sobre argumentos e interpretación*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México, 2013, pp. 215 y ss.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 386.

A partir de ello, dicha función puede ser fiscalizada ya no solo por las partes o los sujetos del proceso, sino por la ciudadanía en general, como también señala Perfecto Andrés Ibáñez, asegurando un control republicano y democrático sobre la conducta y decisiones de los jueces.¹⁷ Control externo que permite a la comunidad vigilar y fiscalizar si existen o no razones en la solución de un caso y de si éstas son buenas o correctas. Esto es, un instrumento para la rendición de cuentas de la judicatura frente a los ciudadanos.

III. LA JURISDICCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

Las inconformidades derivadas de los procesos electorales celebrados periódicamente para elegir a los titulares del poder ejecutivo y legislativo, así como a los Ayuntamientos, han demandado una resolución, que permita la transición pacífica del poder.

Dicha función atribuida en principio al colegio electoral, actualmente se deposita en manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales de la República Mexicana, en sus respectivos ámbitos competenciales —en el caso de las leyes corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad—, pero ello requirió de una serie de reformas aprobadas en diversas fechas, a las cuales nos referimos brevemente enseguida:¹⁸

- *Reforma constitucional de 1977*. Dispuso el primer mecanismo de control de legalidad en la materia, como fue el denominado recurso de reclamación, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya vigencia se prolongó durante casi diez años, sin que el máximo Tribunal haya resuelto en cuanto al fondo ninguno de los recursos planteados, pues únicamente se le facultaba para *emitir una opinión respecto a la validez de las elecciones*, pero sin efectos vinculantes. La última instancia seguía siendo el colegio electoral.
- *Reforma constitucional de 1986*. Creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano autónomo especializado de naturaleza administrativa y

¹⁷ ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto, *Acerca de la motivación de los hechos en la sentencia penal versión pdf, en biblioteca virtual, consultada en: www.cervantesvirtual.com*, p. 114, consultada el 16 de diciembre de 2016.

¹⁸ Como medios de control de legalidad y constitucionalidad de los actos electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral regula la procedencia de los siguientes recursos y juicios: *recurso de revisión; recurso de apelación; recurso de reconsideración; juicio de revisión constitucional; juicio de protección de los derechos político electorales, y juicio de revisión del procedimiento administrativo electoral, juicio de inconformidad y juicio para dirimir los conflictos laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores*. Mientras que la Ley de Justicia Electoral del Estado de Michoacán contempla *el recurso de revisión; recurso de apelación, juicio de inconformidad y juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano*.

acotadas facultades, entre ellas, conocer de los recursos de *apelación y queja*. Se integraría con siete Magistrados Numerarios y dos Supernumerarios nombrados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y *sus resoluciones solo podían ser modificadas por el Colegio Electoral*, cuyas determinaciones eran definitivas e inatacables.

- *Reforma Legal de 1990*. Sustituyó el referido Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), que a la luz del artículo 285 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), fue concebido como un órgano jurisdiccional autónomo, competente para sustanciar y resolver los diversos medios de impugnación previstos en la normativa electoral, aunque la calificación de las elecciones continuó en manos de los Colegios Electorales.
- *Reforma constitucional de 1993*. Modificó la integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, al cual le atribuyó el carácter de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, cuya integración debían garantizar los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; funcionaría en pleno y en salas; sus sesiones de resolución serían públicas. La Cámara de Diputados se erigiría en colegio electoral a fin de calificar sólo la elección presidencial.
- *Reforma constitucional de 1994*. Amplió las hipótesis de procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, estableciendo la posibilidad de impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las leyes de la materia, cuando se consideren contrarias a la Norma Suprema, pudiendo ser expulsadas del ordenamiento jurídico mexicano con efectos generales.
- *Reforma constitucional de 1996*. Modificó la estructura, funcionamiento y atribuciones del Tribunal Federal Electoral, incorporándolo al Poder Judicial de la Federación, para convertirlo en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conformado entonces por una Sala Superior y Cinco Salas Regionales, la primera integrada con 7 magistrados y las segundas por tres, las cuales tendrían a su cargo el control de legalidad de los actos y resoluciones electorales, pero además, estableció por primera vez en la historia de nuestro país el control de constitucionalidad de tales actos, lo que hasta entonces se había negado. Además de la competencia para conocer y resolver los conflictos suscitados con motivo de los procesos electorales federales, dicho órgano se convirtió en la última instancia en el sistema de calificación de las elecciones locales.
- *Reforma constitucional de 2007 y legal de 2008*. Amplió la competencia y atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableciendo además la permanencia de las Salas Regionales, que hasta antes de tales reformas sólo ejercían funciones jurisdiccionales durante los procesos electorales.
- *Reforma electoral 2014*. Surgida del denominado *Pacto por México*, esta modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

ha sido calificada como una de las de mayor trascendencia en la historia político electoral de nuestro país. Para algunos implicó la nacionalización de las elecciones. Como sea, lo cierto es que modificó sustancialmente la estructura, funcionamiento y atribuciones de las autoridades electorales, ordenó la emisión de leyes generales en materia de instituciones y procedimientos electorales y de partidos políticos, entre otras. Por ello, sus efectos pueden identificarse, por lo menos, en dos ámbitos: *nacional y local*.

a) **Nacional.** Fortaleció al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al incrementar sus atribuciones y disponer la creación de tres salas regionales adicionales, una de ellas especializada en materia administrativa electoral;¹⁹ y

b) **Local.** Respecto a la justicia electoral local, también tuvo implicaciones importantes, destacando el reconocimiento constitucional de las garantías judiciales a favor de quienes integran la judicatura electoral de los estados, añeja demanda que ya desde 2007 había sido planteada ante el Congreso de la Unión a través de la *Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana*, y de manera individual por algunos Magistrados Locales mediante el Juicio de Amparo. Además, se homogeneizó la naturaleza de los Tribunales, al disponerse que todos ellos serían permanentes, autónomos, actuarían de manera colegiada y se integrarían por número impar, reservándole exclusivamente al Senado de la República la facultad de designar a quienes integrarían dichas instancias jurisdiccionales.²⁰

La evolución referida permite que actualmente las inconformidades derivadas de los procesos electorales y todas aquellas que impliquen la probable vulneración a un derecho político electoral se diriman a través de los diversos mecanismos previstos tanto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como por las Leyes de Justicia Electoral de los Estados, de los que conocen las instancias especializadas en la materia, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales de las Entidades Federativas, en sus respectivos ámbitos competenciales, quienes según se ha dicho, ejercen un control de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de los actos y resoluciones electorales.²¹

¹⁹ Para los efectos de este trabajo interesa destacar la trascendencia de la reforma en cuanto a los órganos jurisdiccionales, sin que ello implique soslayar la modificación en cuanto a la estructura, funcionamiento y atribuciones de los Institutos Electorales, como lo son el INE y los OPLES.

²⁰ En varias ocasiones hemos destacado la gran diversidad de Tribunales y Salas Electorales Locales que existían a lo largo de la República Mexicana hasta antes de la mencionada reforma.

²¹ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, María de Jesús y VILLAGÓMEZ LEÓN, Alfonso, *Democracia electoral rijosa y litigiosa: el caso de la paridad*, en Monitor Democrático 2016, Universidad Autónoma de México, COPUEX y otros, pp. 927 y ss.

IV. EL CONTROL JURISDICCIONAL COMO LÍMITE A LAS DECISIONES POLÍTICAS, ADMINISTRATIVAS Y LEGISLATIVAS EN MATERIA ELECTORAL

La premisa básica planteada al inicio, consiste en la afirmación de que a partir de la reforma constitucional de 1996 citada, la jurisdicción se ha consolidado como un límite a las decisiones electorales, coadyuvando a la evolución y perfeccionamiento del sistema democrático mexicano, acorde a las exigencias del estado constitucional de derecho. A continuación algunos casos que demuestran tal hipótesis.

1. EN CONTROL JUDICIAL COMO LÍMITE A LAS DECISIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La consolidación del sistema de justicia electoral en México y en particular el control ejercido por quienes integran esta nueva jurisdicción, asumiéndose como verdaderos jueces democráticos, ha permitido ampliar la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, entre otros, frente a los partidos políticos como sujetos del derecho electoral, por ejemplo en los rubros que a título ilustrativo veremos a continuación.

A. EN CUANTO A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MILITANTES

Destaca el cambio de criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que consideraba improcedente el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano contra actos u omisiones de los partidos, lo cual abrió la posibilidad en 2003 de impugnar directamente los actos partidistas, aunado al control directo que podía ejercerse a través del análisis de los actos y resoluciones de las autoridades electorales relacionados con ellos.

Esta vía se consideró más efectiva que la administrativa, existente hasta entonces, junto con la revisión estatutaria que realizaba el entonces Instituto Federal Electoral, para garantizar los derechos de la militancia partidista.²²

Ya desde 2004 la Sala Superior había reconocido el derecho de los partidos de auto-regularse y auto-organizarse, pero teniendo como límite el apego a la Constitución y el respeto a los derechos político electorales de asociación en

²² Tesis S3ELI 03/2003, del rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS". Dicho criterio interrumpió el contenido en la jurisprudencia S3ELI15/2001, intitulado: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Ambos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

materia política, así como todos aquellos inherentes a sus afiliados, miembros o militantes. Así, se marcó la pauta para sujetarlos también al control judicial, evitando zonas de inmunidad, como lo exige el estado constitucional de derecho.²³

Lo anterior, es congruente con el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva y el reconocimiento de la obligación que tiene el Estado de garantizar la protección de los derechos político electorales del ciudadano, frente a cualquier acto de autoridad, estatus que para efectos de la procedencia del juicio ciudadano se les atribuye a dichas organizaciones.

El cambio de criterio impactó decididamente primero, en el número de impugnaciones, pero también en la diversidad de los temas sujetos a revisión, lo cual al mismo tiempo propició la evolución y perfeccionamiento de los mecanismos de protección de los derechos político electorales, sobre todo de quienes militan en los distintos partidos políticos existentes en nuestro país, cuyos efectos se han extendido a la propia regulación constitucional de algunas figuras del sistema electoral mexicano, pues a partir de ello se incorporaron —por ejemplo en la reforma constitucional de 2007—, normas más claras para dar mayor efectividad a la impugnación de actos partidistas considerados definitivos.

De igual manera la reforma legal —artículo 10 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral— incluyó los criterios de la Sala Superior relacionados con la exigencia de que previamente a interponer los medios de impugnación, debían agotarse las instancias intrapartidarias existentes, siempre que resultaran efectivas, de lo contrario, el afectado podría acudir *per saltum* ante la justicia electoral.²⁴

B. INTERÉS LEGÍTIMO

Otro aspecto que contribuyó a la democratización de la vida interna de los partidos políticos mediante la judicialización de sus decisiones, fue el diverso criterio sostenido por la máxima instancia en la materia, en cuanto al interés legítimo de la sociedad en el desarrollo y progresión del sistema de partidos, lo cual conduce a que sea el Estado —a través de la jurisdicción— el encargado de encauzar constitucional y legalmente la actuación de tales agrupaciones. Por ello, a partir del análisis de sus derechos y obligaciones, la sala sostuvo que los derechos tienen sus obligaciones correlativas, entre ellas, *la obligación general de conducir su actuación por los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus*

²³ Por ejemplo al resolver el expediente SUP-JDC-803/2002 el 7 de mayo de 2004.

²⁴ *Cfr.* Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2002, de la voz: MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVAD Y 9/2007, intitulada: PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.

*militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, así como de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.*²⁵

También a raíz de la reforma constitucional de 2007 se estableció en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un capítulo específico denominado “*De los asuntos internos de los partidos políticos*” en donde se reguló todo lo relativo a su organización y funcionamiento, que esencialmente se mantuvo en la actual Ley General del Partidos Políticos.

Gracias a ello, inició el control judicial de la actividad partidista, al principio a través de los medios de impugnación planteados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y posteriormente ante los Tribunales locales especializados en dicha materia, destacando, entre otros temas: la libre asociación, los requisitos mínimos para el registro de partidos y la constitucionalidad de las normas intrapartidarias.²⁶

C. NORMAS INTRAPARTIDARIAS

Otro aspecto en el que la jurisdicción electoral —Sala Superior— se ha constituido como límite a las decisiones de los partidos es en lo que corresponde a sus normas intrapartidarias, obligándolos a sujetar sus estatutos a la Constitución y a la Ley. Bajo estos supuestos, la Sala Superior ha declarado la inconstitucionalidad de distintas normas partidistas, por ejemplo: por no contar con procedimientos democráticos para la elección y renovación de órganos directivos y concentrar la mayoría de las decisiones en el presidente nacional, centralizando injustificadamente la toma de decisiones;²⁷ y, sobre la base de que tal control debe armonizar el derecho de libre asociación de los ciudadanos y la libertad de auto-organización de los propios partidos.²⁸

²⁵ Entre otros, al resolver el expediente SUP-JDC-284/2007.

²⁶ De los primeros asuntos resueltos por la Sala Superior respecto a la vida interna de los partidos políticos, en particular de los expedientes identificados con las claves SUP-JDC-781/2002 y SUP-JDC-788/2002, derivó la tesis del rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, en la cual se sostuvo, entre otras cosas, que para acreditar los requisitos mínimos para considerar democráticos los estatutos de los institutos políticos, no basta con la simple manifestación de máximas o principios generales que resalten tales requisitos, como una mera declaración, sino que es indispensable que la actividad del partido se regule mediante el establecimiento de disposiciones sistematizadas, obligatorias y adecuadas, y se garanticen los medios efectos para la realización de sus fines.

²⁷ Expediente SUP-JDCD-21/2002.

²⁸ Al respecto, véase la tesis S3EL 008/2005, del rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTO-ORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.

Asimismo, en relación a la manera en que la jurisdicción controla o limita la vida interna de los partidos resultan ilustrativos los asuntos resueltos sobre: la forma de organización interna y los derechos de la militancia, la configuración interna y límites externos a las convocatorias para dirigentes y precandidatos a cargos de elección popular, sobre todo antes de que se regularan a nivel nacional las candidaturas independientes, pues los partidos eran la única vía para acceder a los cargos de elección popular.

Especial atención merece la Integración de listas de representación proporcional, vinculadas con la igualdad en dos ámbitos: la participación de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, así como la participación de la mujer y la igualdad de género.

Respecto a los efectos del principio de igualdad de género, mediante el control judicial se limitó la actuación ilegal de los partidos políticos, lográndose notables avances a partir de la interpretación y argumentación contenida en las decisiones judiciales.

Recordemos que un primer mecanismo encaminado a incrementar la participación de la mujer en la vida política, fueron las denominadas cuotas de género, cuya reglamentación sufrió diversas modificaciones, disponiéndose hasta antes de la aprobación de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, que era obligación de los partidos políticos, entre otras, garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular; asimismo, previó que, con excepción de las candidaturas de mayoría relativa que hubieran sido resultado de un proceso de elección democrático, de la totalidad de solicitudes de registro que presentaran los partidos o coaliciones, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, debían integrarse con al menos el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad y que las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de cinco candidaturas, en cada uno de los cuales habría dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Aquí destaca la resolución recaída al expediente SUP-JD-C461/2009, donde se consideró que conforme con la interpretación gramatical y sistemática de la normativa nacional e internacional, la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional prevista en el artículo 220 del otrora Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistía en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encontrara en dos lugares consecutivos del segmento respectivo, como lo había propuesto originalmente el partido político responsable, con lo cual se buscó equilibrar la participación política de ambos sexos en el Congreso de la Unión, en un plano de igualdad sustancial, a fin de mejorar también la calidad de la representación política, y de eliminar los obstáculos que impedían el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política.

El cumplimiento de las normas que los propios partidos se han dado, es otro de los aspectos donde la jurisdicción ejerce un efectivo control. Por ejemplo, en cuanto a las cuotas indígenas, en un asunto donde se demandó la inclusión en una de las listas de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, postulada por el Partido de la Revolución Democrática, sobre la base de la acción afirmativa indígena prevista en la propia normativa partidaria (que había sido negada por considerar que no demostró tener la calidad de indígena) la Sala Superior estimó que la definición de las candidaturas por los órganos políticos del partido no podría ser arbitraria, sino que estaba sujeta a la normativa interna del partido, en particular a las acciones afirmativas establecidas a favor de la igualdad de género, así como a las relativas a la participación de jóvenes, de migrantes y la de indígenas. El ejercicio de auto-regulación entonces, impone a los órganos del partido el deber de cumplir con las normas internas, como la relativa a la acción afirmativa indígena para garantizar, entre otras cosas, la inclusión de las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas en las postulaciones de candidaturas a los cargos de elección popular.

En congruencia con lo anterior, y toda vez que el promovente demostró su calidad de indígena, la Sala Superior determinó la manera en la cual debía operar dicha acción afirmativa para hacerla congruente con el sistema democrático.²⁹

Dichos casos, a los que podrían sumarse muchos más, por ejemplo los derivados de la citada reforma de 2014 que incluyó la obligación de respetar el principio de paridad, integrar las fórmulas con candidatos del mismo género y no postular a las mujeres en distritos perdidos, sirven de sustento a nuestra premisa inicial, en cuanto que la jurisdicción —el sistema de justicia electoral— es un medio de control del poder político partidario que actualmente puede hacerse valer ante los Tribunales Federal o Locales especializados en la materia, para garantizar que la actuación de los partidos se apegue a la constitución y a la ley, a fin de salvaguardar los derechos político electorales de los ciudadanos, principalmente de sus militantes y simpatizantes —en el caso de estos últimos el de asociación—, propiciando al mismo tiempo la conformación de un sistema de partidos acorde a los principios del estado constitucional de derecho y respetando el principio de auto-organización.

2. EL CONTROL JURISDICCIONAL COMO LÍMITE A LAS DECISIONES LEGISLATIVAS

Como se ha venido reiterando, con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en 1996, se incorporó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, como única vía para plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación su no

²⁹ *Cfr.* Sentencias recaídas a los expedientes SUPJDC-466/2009 y SUP-JDC-488/2009.

conformidad con la Ley Suprema, en cuyo caso puede invalidar dichas leyes con efectos generales, expulsándolas del sistema normativo mexicano; y, por otra parte, se instituyó el sistema de medios de impugnación, a fin de garantizar que todos los actos electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Así, el sistema de justicia en materia electoral quedó integrado por dos vías: la acción de inconstitucionalidad, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y el sistema de medios de impugnación del que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.³⁰ Ello implicó someter a control judicial las decisiones legislativas, incluyendo por primera vez, como se dijo, las leyes.

Lo anterior llevó a que el Máximo Tribunal del país conociera y, en su momento, se pronunciara respecto a la constitucionalidad de distintas leyes electorales, muchas de ellas habiendo sido anuladas con efectos generales y por tanto expulsadas del sistema normativo mexicano.

Con motivo de la reforma electoral 2014 y las consecuentes adecuaciones de los marcos jurídicos locales a lo establecido por las Leyes Generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto un importante número de acciones, pronunciándose sobre diversas temáticas, destacando tan solo a manera ilustrativa los siguientes:

a) *Convenios entre el entonces Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales Locales.* Donde se determinó garantizar la autonomía de los órganos locales, frente a los poderes de las propias entidades federativas.³¹ En la sentencia se sostuvo, entre otras cosas, que el artículo 81, fracción XXXV, de la entonces vigente Ley Electoral del Estado de Nuevo León, al subordinar la facultad que se confería a la Comisión Electoral para firmar los convenios de colaboración con el otrora Instituto Federal Electoral a la autorización de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Local, transgredía los principios de autonomía e independencia de que debían gozar los institutos electorales de los Estados, conforme al artículo 41, base V, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) *Facultad de las legislaturas locales para legislar en materia de coaliciones.*³² Al resolver, la Suprema Corte de Justicia determinó que los poderes legislativos locales no pueden exceder lo previsto en la reforma constitucional, cuyo artículo segundo transitorio estableció entre los ámbitos de especialización de la Ley General de Partidos Políticos, el correspondiente al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de las coaliciones.

³⁰ Siendo importante recordar que con la reforma constitucional de 2007 se facultó al Tribunal Electoral para inaplicar leyes sobre materia comicial que resulten contrarias al Pacto Federal, pero limitando esa posibilidad al caso concreto sobre el que verse el juicio respectivo, imponiéndole el deber de informar al Máximo Tribunal del país.

³¹ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 102/2008 y 103/2008.

³² AI-41/2014 y acumuladas.

c) *Libertad de expresión*.³³ Al respecto, se resolvió que a partir de la reforma al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 10 de febrero de 2014, solo se protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, no así a las instituciones. Por tanto, sostuvo la Corte, no existe en la Ley Suprema la necesidad de excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, por no ser una restricción válida a la libertad de expresión. Aunado a que esa medida no tiene cabida en el artículo 6 constitucional, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión, los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

Como puede advertirse, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad ha impuesto e impone un límite o control a la actividad legislativa, plasmada por excelencia en las leyes.

Sin embargo, las leyes no son las únicas que contienen decisiones del legislativo, pues en el ejercicio de sus atribuciones puede ocurrir que apruebe o emita acuerdos o alguna determinación con efectos electorales, con los que se afecten derechos político electorales de los ciudadanos.

A manera simplemente ejemplificativa, conviene traer a colación la resolución recaída en el denominado Caso San Pedro, Chenalhó, Chiapas (SUP-JDC-1654/2016), abordado en diversa publicación, pero que con el ánimo de evidenciar otro ámbito de control judicial respecto a las decisiones legislativas, ejercido en esta ocasión por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación referimos de brevemente.³⁴

En este asunto, la ciudadana Rosa Pérez Pérez promovió *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano* en contra del decreto emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, que aceptaba su renuncia al cargo de Presidenta Municipal de San Pedro, Chenalhó, y designaba Presidente Sustituto.

La causa de pedir de la promovente se hizo consistir en que había sido víctima de violencia política de género, lo cual incluyó diversos actos perpetrados por servidores públicos, un ex candidato y varios ciudadanos, a fin de obligarla a pedir licencia o renunciar al cargo de Presidenta Municipal para el que había sido electa.

Al respecto, la Sala Superior determinó que el juicio debía resolverse *con perspectiva de género y enfoque intercultural*, conforme a los estándares mínimos para garantizar a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia y

³³ AI-35/2014, AI-38/2014 y AI-90/2014.

³⁴ GARCÍA RAMÍREZ, María de Jesús, *El impacto de la violencia política de género en el ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres, en vías de publicación*.

discriminación, previstos en diversos instrumentos internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Generales, que incluyen su derecho a una tutela judicial efectiva.³⁵

Así, concluyó que con los elementos probatorios existentes en el expediente se demostraba la existencia de actos que implicaban violencia política de género en contra de la quejosa, por lo que para restituirla en el uso y goce de sus derechos político electorales violados, como lo era el de ejercer el cargo de Presidenta Municipal para el que había sido electa, procedía:

1. Revocar el decreto legislativo emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, que aceptó la renuncia y designó presidente sustituto;
2. Instar al Congreso del Estado, para que, con el apoyo del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y dependencias que estimara pertinentes, llevara a cabo los actos jurídicos y materiales necesarios para la reincorporación de Rosa Pérez Pérez al cargo de Presidenta Municipal para el que había sido electa democráticamente, así como implementar las medidas idóneas y razonables y eficaces para que en coordinación con el Cabildo y demás autoridades resguardaran el orden público del referido Municipio con motivo de dicha reincorporación, hasta en tanto se restablecieran las condiciones de seguridad tanto para los integrantes del cabildo como para los habitantes del Municipio;
3. El pago de contraprestaciones y demás emolumentos que debió percibir la actora desde la emisión del Decreto impugnado;
4. Vincular a la Secretaría de Gobierno para que, a través del dialogo y la concertación, de manera oportuna, adecuada y eficaz, creara los cauces para sensibilizar a las partes en conflicto a efecto de que colaboraran en el cumplimiento de la sentencia;
5. A los integrantes del ayuntamiento se les vinculó a coadyuvar con el cumplimiento de la ejecutoria;
6. Informar a la Sala en un plazo breve y razonable del cumplimiento;
7. Por último, para efectos de su difusión, se ordenó traducir un resumen de la sentencia a las lenguas que correspondieran, vinculando al Instituto Electoral del Estado para que lo fijara en sus estrados y en los lugares públicos de San Pedro, Chenalhó, además de las comunidades que lo integran y, por las vías idóneas, hacer del conocimiento de los habitantes, de manera oral y en lengua indígena, tanto el resumen como su traducción.

³⁵ Citó como criterio orientador el sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis P.XX/2015, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, 10a. época, del rubro: "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA" referido en la supra nota 18.

Sin duda, este caso ilustra con claridad, el control ejercido por la jurisdicción electoral en contra de otras decisiones legislativas, que sin ser leyes, afectan los derechos político electorales de los ciudadanos.

3. EL CONTROL JURISDICCIONAL COMO LÍMITE A LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS

Al ampliarse el concepto de los derechos político electorales, mediante la interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ya no solo se conciben como la posibilidad de votar, ser votado y de asociación política, la función protectora de la justicia electoral se extendió también a diversas determinaciones de naturaleza administrativa.

En efecto, conforme al criterio de la Sala Superior, el derecho a votar comprende el de ocupar y ejercer el cargo.³⁶ En ese sentido, el artículo 79, párrafo 2, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece la procedencia del juicio ciudadano para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.³⁷ De esa manera, la jurisdicción electoral se consolida como límite o control frente a los distintos actos que afecten tales derechos, incluidos los administrativos.

Ejemplo de lo anterior, es la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente SUP-JDC-4370/2015, promovido por Yolanda Pedrosa Reyes en contra del Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí y otros.

La causa de pedir consistió, entre otras cosas, en el impedimento para ejercer las funciones inherentes al cargo de magistrada del mencionado Tribunal Local para el que había sido designada por el Senado de la República, al no permitirle imponerse de los acuerdos, actuaciones y demás documentación concerniente a las actividades del órgano jurisdiccional y acciones como el aseguramiento de su oficina por parte de autoridades ministeriales, lo cual a su juicio constituía acoso, discriminación, inequidad y violencia por parte de funcionarios de las responsables, concretamente el Presidente y Secretario General de Acuerdos.

³⁶ Jurisprudencia 20/2010, del rubro: DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUIR EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.

³⁷ *Cfr.* La tesis de jurisprudencia identificada con la clave 3/2009, de rubro: “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”, consultable a fojas 196 y 197, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, con fundamento en el marco jurídico internacional, constitucional, y demás Leyes Generales y Locales que la Sala consideró aplicables, clarificó los alcances e implicaciones de conceptos como *igualdad y no discriminación contra la mujer, acoso laboral y violencia política de género*.

En cuanto al acoso laboral (mobbing), sostuvo que de acuerdo con la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se configura cuando se presentan conductas, en el entorno laboral, que tienen por objeto intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir;³⁸ es decir, está constituido por una serie de acciones que tiene por objeto menoscabar la honra, la dignidad de las personas, su estabilidad emocional, e incluso su integridad física con el objeto de aislar a una persona en concreto, o bien, generar una actitud propicia o complaciente para los deseos o intereses del agente hostigador o agresor, cuyo combate ha buscado la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de diversas disposiciones normativas, por ejemplo mediante el acuerdo III/2012, emitido por el Comité de Gobierno y Administración del Máximo Tribunal del país por medio del cual se emitieron las bases para investigar y sancionar el acoso laboral y el acoso sexual en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se reconoce que el acoso laboral deriva de una serie de actos o comportamientos, sea en un evento o en una serie de ellos, en el entorno de trabajo o con motivo de este, con independencia de la relación jerárquica de las personas involucradas, que atenten contra la autoestima, salud, integridad o seguridad de las personas; entre otros: la provocación, presión, intimidación, exclusión, aislamiento, ridiculización, o ataques verbales o físicos, que pueden realizarse de forma evidente, sutil o discreta, y que ocasionan humillación, frustración, ofensa, miedo, incomodidad o estrés en la persona a la que se dirigen o en quienes lo presencian, con el resultado de que interfieren en el rendimiento laboral o generan un ambiente negativo en el trabajo.

De igual manera, destacó el contenido del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, emitido por la Sala Superior de común acuerdo con la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, la Comisión de Atención a Víctimas del Delito y el Instituto Nacional de las Mujeres.³⁹ También citó que, en diversos casos, la Sala Superior, se había pronunciado acerca de los derechos de los funcionarios judiciales, así como del cumplimiento de las garantías judiciales de los mismos.⁴⁰

³⁸ Cfr. IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA. Tesis: P. XX/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo I, p. 235, Tesis Aislada (Constitucional).

³⁹ Consultable en http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/

⁴⁰ Por ejemplo al resolver los expedientes: SUP-JDC-3/2014, donde se pronunció respecto del derecho de una de las integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Tabasco, para desempeñar

En consecuencia, como resultado del análisis al material probatorio existente en autos, el Tribunal determinó que se acreditaba una actuación concertada por parte de los integrantes del Tribunal Local y del Secretario General, con la finalidad de obstaculizar e impedir el desempeño de las funciones de la actora, en su carácter de Magistrada del citado órgano jurisdiccional. Apreciándose, en principio, que el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Local, desconoció el nivel jerárquico que correspondía, como integrante del órgano jurisdiccional, sin que el Presidente, al tener conocimiento de tal circunstancia tomara las medidas correctivas necesarias para permitir el adecuado ejercicio de la función que tenía encomendada.

Por el contrario, el citado funcionario emitió expresiones y argumentos a fin de reforzar la percepción de que la promovente no tenía derecho a acceder a la información inherente a las funciones del mismo Tribunal Local.

Lo anterior, dado que el Secretario General de Acuerdos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, fracción II del Reglamento Interior del Tribunal Local era un funcionario jerárquicamente subordinado al Presidente del órgano colegiado.

De la misma forma, se concluyó que del testimonio notarial citado se apreciaba que ante la solicitud de información presentada por la actora el doce de junio de dos mil quince, en principio ante el Secretario General de Acuerdos y posteriormente ante el Presidente del Tribunal Local, la respuesta en ambos casos había sido coincidente.

En este sentido, llamó la atención de la Sala Superior, la respuesta formulada por el Secretario General de Acuerdos, en el sentido de que no podía permitir a la magistrada solicitante el acceso a la información correspondiente, de manera inmediata, sino que de acuerdo con el artículo 8o. de la Constitución contaba con diez días para dar respuesta, lo cual se calificó a todas luces incorrecto, pues lo dispuesto en el mencionado artículo Constitucional, no resultaba aplicable a los integrantes de un órgano jurisdiccional como el citado Tribunal, ya que por el contrario, de lo señalado en los artículos 14 de la Ley de Justicia Electoral, 20 y 37 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de San Luis Potosí, se apreciaba que los integrantes del órgano colegiado debían tener acceso, de manera inmediata y sin impedimentos a toda aquella información propia del funcionamiento del Tribunal.

el cargo de presidente del citado órgano jurisdiccional; SUP-JDC-194/2016, en el cual se analizó el ejercicio de las atribuciones de la Presidenta del Tribunal Electoral de Tamaulipas en relación con la designación de los funcionarios electorales que integran las ponencias de los magistrados del órgano jurisdiccional, en donde se concluyó que los integrantes del colegiado tienen la facultad de designar a su personal de apoyo, atribución que no puede ser asumida por la Presidente del citado Tribunal; y SUP-JDC-574/2016, en el que analizó la legalidad de la remoción del Presidente del Tribunal Electoral del estado de Oaxaca, y si bien se confirmó la determinación emitida por el Pleno del órgano, se revisó que tal actuación se hubiera realizado respetando las garantías del funcionario judicial.

Por tanto, resolvió la Sala, no era jurídicamente viable sostener, que un integrante del pleno, debiera sujetarse a la autorización que a su petición diera un funcionario jerárquicamente inferior, como lo era el Secretario General de Acuerdos, con lo cual se robustecía la idea de una actuación dirigida a impedir el ejercicio de las actividades de la actora cuando frente al requerimiento que realizó para que el Secretario General de Acuerdos le pusiera a la vista el libro de actas de las sesiones del pleno, el citado funcionario afirmara que dicha atribución era del Subsecretario, lo cual evidenciaba, cuando menos, desconocimiento de la normativa que regía su función, ya que de conformidad con lo previsto en los artículos 44, fracción VI y 49 del Reglamento Interior del Tribunal Local los libros en los cuales se asentaban las diversas actuaciones del órgano colegiado eran responsabilidad directa del Secretario General de Acuerdos.

En el mismo sentido, conforme al artículo 44, fracción X del ordenamiento en cuestión el Secretario General de Acuerdos era el superior inmediato del personal de apoyo, entre ellos el Subsecretario; de ahí que, la oposición sustentada en que los libros solicitados por la actora se encontraran bajo resguardo del Subsecretario, no resultaba razonable.

Igualmente se estimó como una actuación indebida por parte de los integrantes del órgano colegiado, la negativa a incluir las manifestaciones o consideraciones de la promovente en el acta de la sesión de Pleno, con independencia de que el resto de sus integrantes estuvieran o no de acuerdo con las mismas, pues parte de la naturaleza de un órgano colegiado estriba en la diversidad de opiniones e incluso en el disenso respecto del sentido o consideraciones sustentadas en una determinación del órgano colegiado, siendo inadmisibles que las opiniones de cada uno de sus integrantes puedan ser objeto de censura o autorización de sus pares, pues esto constituiría una transgresión a la libertad y autonomía de que gozan los integrantes de un órgano colegiado.

También se tuvo por acreditado el hecho relativo al sello y aseguramiento ilegal de la oficina de la quejosa, a petición de los Magistrados y Secretario General de Acuerdos del Tribunal Local, bajo el argumento de que se había cometido un ilícito, supuestamente consistente en la alteración de un documento correspondiente a un expediente bajo responsabilidad de la actora.

Lo anterior, porque de la documentación analizada no se apreciaba en concreto, en qué consistía el ilícito denunciado, tampoco se advertía la existencia de una denuncia presentada formalmente, sino únicamente una llamada telefónica, ni se había hecho imputación alguna en contra de la magistrada, que hubiera llevado a la necesidad de asegurar y clausurar sus oficinas.

Por todo ello, el máximo Tribunal concluyó que la actora había sido sometida a una serie de acciones y conductas por parte de los integrantes del Pleno y del Secretario General, a fin de impedir el ejercicio de sus funciones como integrante del órgano colegiado. Conductas que podrían constituir acciones de impacto laboral trascendente, al generar un clima laboral adverso, no solo para la propia actora, sino incluso para el personal que laboraba con ella, pues era

evidente que tales acciones tenían por objeto disminuir, limitar o menoscabar el ejercicio de la actividad laboral de la promovente para que adoptara una posición de mayor docilidad frente al resto de los integrantes del pleno.

Conforme a tales consideraciones, las acciones desarrolladas por los integrantes del Pleno del Tribunal Local e incluso por funcionarios de inferior jerarquía que la actora, como el Secretario General de Acuerdos del citado órgano jurisdiccional, se enmarcaban dentro de una serie de acciones que tenían por objeto generar un clima laboral adverso hacia la actora, con la finalidad de incidir en su comportamiento y en su trato hacia los demás magistrados, ya que las conductas probadas no podían obedecer al trato ordinario que se presenta entre los integrantes de un órgano colegiado, incluso cuando en ciertas circunstancias el debate de las cuestiones jurídicas pueda ser intenso o apasionado; ya que en el caso, existía una marcada actitud concertada y continua de los integrantes del órgano colegiado hacía la quejosa, con la finalidad de incidir en su comportamiento y obstaculizar el debido desempeño del cargo. Actos que además se emitieron en contra de la única integrante mujer del órgano colegiado.

En consecuencia, se determinó que existió una situación de rispidez entre los integrantes del Pleno del Tribunal Local que había tenido impacto en el funcionamiento del órgano colegiado, y generado una situación de violencia laboral sobre la actora, quién se había visto impedida para ejercer sus funciones, e incluso había sido objeto de conductas que tenían como finalidad menoscabar sus derechos fundamentales.⁴¹ Por ello, ordenó:

a) Al Presidente del Tribunal Local y al Secretario General de Acuerdos del mismo órgano permitir a la actora el acceso a toda aquella información y documentación relacionada con el funcionamiento del Tribunal Local, necesaria para el adecuado ejercicio de sus funciones como integrante del órgano colegiado.

⁴¹ Previo a establecer los alcances de la decisión, la Sala estimó importante destacar la situación de incertidumbre en que actualmente se encuentran los Tribunales Locales del país, derivada de la reforma político-electoral de 2014, que reformó, entre otros, el artículo 116, fracción IV, inciso c) apartado 5o. de la Constitución General, para establecer que la designación de los magistrados de los Tribunales Electorales Locales se realizaría por el Senado de la República, expidiendo la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual, en el Libro Tercero, Título Tercero estableció la regulación de los órganos jurisdiccionales locales. Al respecto, dijo, en el artículo 105, párrafo 2 de la norma en mención, se estableció que los citados órganos jurisdiccionales electorales, no estarían adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas; estableciendo una serie de disposiciones básicas tendentes a regular la actuación de los funcionarios judiciales; sin embargo, la Sala estimó que las mismas resultan insuficientes, al no haberse establecido el marco jurídico normativo que debe regir el funcionamiento de estos órganos, por lo que llamó la atención sobre la necesidad de que las autoridades legislativas emitan las normas orgánicas necesarias que regulen el funcionamiento de dichos órganos, la forma de organización, su estructura y las relacionadas entre sus integrantes y los funcionarios del propio órgano jurisdiccional, así como el procedimiento para la imposición de sanciones, en caso de violaciones a la normativa electoral. Lo anterior, a efecto de garantizar la certidumbre en el desarrollo de su actividad, así como los principios de imparcialidad, independencia y autonomía que deben regir la función judicial.

b) Eliminar cualquier impedimento o barrera que tenga por objeto impedir el adecuado y correcto ejercicio de la función pública que en su carácter de magistrada del Tribunal Local tiene encomendada la actora.

c) Dar vista al Senado de la República para que en su carácter de órgano responsable de la designación de los magistrados Roberto Garza de Lira y Oskar Kalixto Sánchez, investigar y, en su caso, impusiera las sanciones que correspondan, por las conductas de violencia y acoso laboral en contra de la actora.

d) Dar vista a la Contraloría Interna del Tribunal Local, a efecto de que realizara la investigación correspondiente y, en su caso, impusiera las sanciones a que hubiera lugar por las conductas imputadas a Joel Valentín Jiménez Almanza, Secretario General de Acuerdos del citado órgano jurisdiccional.

Como puede advertirse, este es tan solo uno de los muchos y claros ejemplos que existen respecto al límite que ejerce la judicatura electoral, entre otros, frente a los actos administrativos emanados de las autoridades electorales locales, que vulneren derechos político electorales.⁴²

Lo expuesto a lo largo de estas reflexiones evidencia el papel fundamental que la jurisdicción en general ha desempeñado en el estado constitucional de derecho, como garante de los derechos humanos, fin último del juez democrático. Lo cual, indudablemente ha contribuido al avance y desarrollo del sistema democrático mexicano.

V. FUENTES DE CONSULTA

Bibliográficas

ANDRÉS IBÁÑEZ, *Perfecto. Acerca de la motivación de los hechos en la sentencia penal versión pdf, en biblioteca virtual*, consultada en: www.cervantesvirtual.com.

EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *El deber de fundar y motivar la decisión judicial como instrumento para la rendición de cuentas a los ciudadanos, en 20 años en México. Sobre argumentos e interpretación*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, México, 2013.

⁴² Véase también la resolución del expediente SUP-JE-107/2016, promovido por Claudia Carrillo Gasca, Consejera del Instituto Electoral de Quintana Roo, en contra del acuerdo emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, que determinó no iniciar el procedimiento ordinario sancionador en contra de varios integrantes del propio Organismo y otros, por actos que presuntamente constituían violencia de género en contra de la promovente, pues con independencia de que en la sentencia solos se modificó el acto impugnado, para el efecto de que la responsable iniciara el procedimiento respectivo además de los tres consejeros que ya habían sido emplazados, a los consejeros representantes los partidos Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y del Trabajo, así como del personal directivo del Instituto Electoral local que fue denunciado, y realizara un análisis integral del contexto de los hechos y conductas expresados en la queja, es un botón más de muestra del control, o límite que a través de la justicia electoral se ejerce respecto de las decisiones de índole administrativa en la materia.

- FERRAJOLI, Luigi, Conferencia “*el papel de la función judicial en el estado de derecho*”, impartida el 20 de mayo de 2003, durante el seminario *función judicial y estado de derecho*, organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/18/drl/drl3.pdf>.
- GARCÍA RAMÍREZ, María de Jesús y VILLAGÓMEZ LEÓN, Alfonso, *Democracia electoral rijosa y litigiosa: el caso de la paridad*, en Monitor Democrático 2016, Universidad Autónoma de México, COPUEX y otros.
- , *El impacto de la violencia política de género en el ejercicio de los derecho político electorales de las mujeres, en vías de publicación*, México 2017.
- IGARTUA SALAVERRÍA, Juan, *la motivación de las sentencias, Imperativo Constitucional*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid 2003.
- BOVERO, Michengelo y FERRAJOLI, Luigi, Discusión sostenida el 3 de septiembre de 2001, durante la mesa redonda intitulada *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparada*, realizada en el entonces Instituto Federal Electoral. Puede consultarse en www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Materialectural/docs/CONFERENCIA-13-MICHELANGELO-BOVERO.PDF.
- TARUFFO, Michele, *la motivación de la sentencia civil (Traducido por Lorenzo Córdoba Vianello)*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006.

Jurisprudenciales

- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, 10a. época. Compilación de Jurisprudencia y Tesis relevantes, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen I y II, 2013.
- Ius Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Hemerográficas

- Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.
- Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.

Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley General de Partidos Políticos.

Casos

- Acciones de inconstitucionalidad AI-35/2014, AI-38/2014, AI-90/2014, AI-41/2014 y acumuladas, 102/2008 y 103/2008 acumuladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Expedientes: SUP-JDC-21/2002, SUP-JDC-781/2002, SUP-JDC-788/2002, SUP-JDC-803/2002, SUP-JDC-284/2007, SUP-JDC-466/2009, SUP-JDC-488/2009, SUP-JDC-33/2015, SUP-JDC-3/2014, SUP-REC-294/2015, SUP-JDC-194/2016, SUP-JDC-574/

2016, SUP-JDC-1654/2016 y SUP-JE-107/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Otros

El papel del juez en una democracia en: <http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/24098/21566>, consultada el 18 de diciembre de 2016.

Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SEGOB, FEPADE, CEAV, INE, INMUJERES, México 2016. Consultable en http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/

**Académicos e investigadores
de la Universidad Nacional Autónoma
de México**

UNA DEMOCRACIA DE BAJOS RESULTADOS

José Luis Benítez Lugo

I. INTRODUCCIÓN

El sistema Democrático debe conducirse bajo estrictos principios de Ética Social “Libre de corruptelas”, cuyo objetivo es lograr el “Gobierno del Pueblo para el Pueblo”, donde las decisiones del gobernante emanen de las necesidades del mismo Pueblo (su definición proviene, de las palabras griegas *Demos* ... pueblo y *Cratos* ... poder o gobierno).

Si bien, el principio constitutivo de la democracia es la Soberanía Popular, donde el soberano legítimo es el mismo pueblo. El Poder Soberano tiene por misión Generar Bienestar Social y Proteger su Riqueza Nacional, frente amenazas internas o externas en todo conflicto, convirtiéndose en un poder políticamente superior al de cualquier otro poder, llámense Empresas, Iglesias, Sociedades Aristocráticas o Sociedades de Poder Económico, etc. Para de esta manera cumplir con su principal misión: “Crear una Sociedad Próspera que goce de Libertad, Educación, Salud, Empleos con salarios dignos, Seguridad, Justicia, Igualdad y Bienestar Social”.

Donde se erradique la Explotación del ser humano, la Esclavitud de cualquier tipo y se ataque el rezago que auspician las economías de usura, quienes favorecen la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, a consta de la Marginación y Pobreza Social del resto de la población. Situación que detona grandes males como son la Descomposición Social, Delincuencia, Corrupción, Impunidad, Perdida de la Riqueza Nacional y muchos otros males que se dan en Estados de Gobierno deshonestos.

Bajo esta situación, surge la necesidad de establecer cuáles son los “Los límites de un sistema democrático”, que deberán de ser acotados, para crear círculos virtuosos de evolución y bienestar social, que garanticen el Crecimiento Social.

Dichos Límites deben de permear a los tres Poderes de la Nación, como son el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Instituciones que tienen por misión evitar la Concentración, Extralimitación o Corrupción o peor aún, el Apoderamiento del Poder, por Dictaduras de Cúpulas o Partidos Políticos que atentan contra el bienestar social del pueblo.

De ahí el por qué distinguir las Tres funciones del Estado en instancias diferentes, en donde cada una de ellas debe servir para controlar y evitar abusos de las otras; dando pauta así a un sistema evolutivo autónomo que se vigila, sanciona y se corrige así mismos.

Toda democracia eficaz, se sustenta estrictamente en un Sistema que genera Desarrollo Social y Bienestar Económico en su Pueblo, bajo los principios de Libertad, Igualdad, Nacionalismo, Educación Avanzada con Ética Social, Desarrollo Tecnológico, Empleo, Salud, Seguridad y Soberanía.

II. TECNICISMOS BÁSICOS

La toma de decisiones en sistemas democráticos se clasifica en 2 tipos:

- 1) Directa.
- 2) Representativa.

Las Ventajas de una y otra se resumen en:

Democracia directa:

- 1.1) Propicia la expresión de intereses individuales.
- 1.2) Permite la expresión directa de la población en procesos legislativos.
- 1.3) Favorece la sensibilización de los legisladores hacia la opinión de la población.
- 1.4) Se reduce la distorsión de la comunicación entre los Partidos Políticos y las Asociaciones Ciudadanas.
- 1.5) Se permite una mayor participación ciudadana.

Democracia representativa:

- 2.1) Se favorece la protección de las minorías ciudadanas.
- 2.2) Puede contribuir a delimitar la demagogia y los abusos de poder bajo democracias eficaces.
- 2.3) Puede contribuir a la estabilización en la toma de decisiones complejas por su contenido técnico.
- 2.4) Puede ser un factor de equilibrio entre los ciudadanos y gobernantes.
- 2.5) Puede facilitar un cambio ordenado en la toma de decisiones que resulten contrarias a cánones tradicionalistas de la sociedad.

Bajo esta brevísima clasificación, los sistemas políticos llegan a utilizar los mecanismos de *Consulta Directa* para legitimar la toma de decisiones legislativas, bajo los argumentos de:

- 1.6) Romper las imposiciones de Partidos Políticos, para facilitar cambios trascendentales en la Nación.
- 1.7) Obligar a los Gobernantes respetar la decisión ciudadana.
- 1.8) Fortalecer las políticas de mayor trascendencia que influyen en la distribución de la riqueza nacional y futuro ciudadano.

1.9) Se convierte en un arma fundamental para delimitar las acciones de Partidos Políticos y Gobernantes Apátridas, en la toma de decisiones que atentan contra el interés Económico y Social de la Vida Nacional. Siempre y cuando el sistema electoral esté libre de corrupción.

1.10) Se da una mayor legitimidad a las Leyes.

1.11) Bajo sistemas legislativos no corruptos, se favorece la toma de decisiones trascendentales en la vida nacional.

1.12) Se define con mayor fortaleza las políticas públicas y económicas de la nación.

Las Desventajas que suelen presentarse en el sistema de *Consulta Directa*, son:

1.13) Los Representantes Gubernamentales suelen desviar sus responsabilidades de incumplimiento e ineficacia, a ficticios argumentos donde establecen que “La ley les impide actuar”.

1.14) Los grupos de poder buscan ENGAÑAR al pueblo, a través de los medios de comunicación, para aprobar acciones o concesiones insanas y corruptas, que atentan contra el bienestar social de la nación.

1.15) Puede darse el caso de la toma de decisiones amañadas de origen, que tienen por propósito violar derechos legítimos de las minorías, bajo el poder injusto de las mayorías.

1.16) Hay casos en donde por razones Técnicas o Culturales, la población ordinaria no está capacitada para la toma de decisiones complejas, razón por la cual se hace necesario el voto de Institutos Públicos Especializados, para la toma de decisiones trascendentales y así minimizar los riesgos en la toma de decisiones, que puedan dañar a la nación.

III. LÍMITES

Como se ha podido inferir, el sistema democrático se constituye como una alternativa de Gobierno, que tiene Metodologías para legitimar sus acciones y velar por los intereses del ciudadano base.

En donde hay alternativas sanas que permiten discernir el COMO o bajo que PROCEDIMIENTO se tomaran las Decisiones Administrativas o se Crearan Leyes, en el ámbito de una Gobernanza Democrática Sana.

Para prolongar la vida operativa del sistema democrático, el cual como todo diseño humano, suele tener su ciclo de NACIMIENTO DE GOBIERNOS, SU DESARROLLO, CORRUPCIÓN y MUERTE, por la descomposición de Líderes deshonesto, que llegan al poder bajo engaños o conspiraciones corruptas.

Esto nos hace recapacitar, que toda Democracia deberá de ser constantemente perfeccionada y sus procedimientos para la toma de decisiones son vitales, para estar acorde a los intereses legítimos del Pueblo y no a la de Grupos de Poder (Empresarios, Partidos Políticos o Líderes deshonestos).

La evaluación de avances y logros en el bienestar social del Ciudadano Base son el punto de partida para establecer los límites que se deben de implantar, para hacer un sistema democrático evolutivo que permita el Crecimiento Económico a beneficio del pueblo. Sin esta premisa, no tiene sentido todo trabajo ciudadano en la construcción de un Gobierno, que no comparte los intereses legítimos a que aspira toda Nación progresista y ética.

Dicho esto, procedamos a la evaluación de resultados de la Democracia Mexicana.

IV. FORTALEZA DEL ESTADO DE DERECHO MEXICANO

Un principio internacional de JUSTICIA y DERECHO, establece que un Estado de Derecho Efectivo, reduce la corrupción e impunidad, para así proteger a los pueblos de actos de despojo o saqueo de sus recursos nacionales.

Convencidos de este principio, el “World Justice Project” se ha dado la tarea de evaluar los índices de Estado de Derecho de 113 países, utilizando 110 mil encuestas de hogares y 2,700 encuestas realizadas a expertos donde se evalúan nueve puntos.

1. Limitaciones a los Poderes de Gobierno.
2. Ausencia de Corrupción.
3. Gobierno abierto.
4. Derechos fundamentales.
5. Orden y Seguridad.
6. Ejecuciones regulatorias.
7. Justicia Civil.
8. Justicia Criminal.
9. Justicia Informal.

Los resultados se resumen en la siguiente Tabla No. 1.

Como se puede ver el Estado de Derecho Mexicano es muy DÉBIL (posición 88, de 113 países evaluados), y esto se arrastra desde la conclusión de la Revolución Mexicana, cuyo proceso evolutivo está muy estancado por la ineficacia y falta de creatividad visionaria de los tres Poderes de la Unión.

Debe quedar claro que a nivel Internacional, México está clasificado en el grupo de países que no se apegan a un Estado de Derecho Eficaz y la responsabilidad recae en su mayor parte sobre el Poder Judicial y Legislativo, quienes contundentemente no están cumpliendo plenamente con la misión que les ha conferido la Nación Mexicana.

Tabla No. 1
Estado de Derecho. World Justice Project. Índice del Estado de Derecho 2016

Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje
1	Dinamarca	0.89	18	USA	0.74
2	Noruega	0.88	20	Uruguay	0.72
3	Finlandia	0.87	21	Francia	0.72
4	Suecia	0.86	24	España	0.70
5	Holanda	0.86	25	Costa Rica	0.68
6	Alemania	0.83	26	Chile	0.68
7	Austria	0.83	33	Emiratos Árabes	0.66
8	Nueva Zelanda	0.83	35	Italia	0.64
9	Singapur	0.82	41	Grecia	0.60
10	Reino Unido	0.81	43	Sudáfrica	0.59
11	Australia	0.81	48	Trinidad y Tobago	0.57
12	Canadá	0.81	51	Argentina	0.55
13	Bélgica	0.79	52	Brasil	0.55
15	Japón	0.78	71	Colombia	0.51
16	Hong Kong	0.77	88	México	0.46

Las puntuaciones van de 0 a 1 (donde el 1 indica la adhesión más fuerte al Estado de Derecho).

El desempeño de los países es evaluado utilizando 47 indicadores en nueve categorías, cada una de las cuales obtiene una calificación y se clasifica a nivel mundial.

Fueron evaluados 113 países por el organismo “Proyecto de Justicia Mundial”.

Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.

V. EVALUACIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Ahora veremos las consecuencias de la Debilidad del Estado de Derecho, en el ámbito de CORRUPCIÓN.

Para valorar con certeza esta variable, es necesario recurrir a Instituciones Internacionales que tienen reconocida solvencia ética y moral, para lo cual recurriremos a “Transparency International”.

Resumen de los Índices de Corrupción (2015), Tabla No. 2:

Tabla No. 2
Transparency International 2015

Lugar (168 Países Evaluados)	País / Territorio	Puntaje - CPU 2015	Error Estándar	Intervalo de confianza 90%	
				Baja	Alta
1	Dinamarca	91	2.16	87	95
2	Finlandia	90	1.77	87	93
3	Suecia	89	1.71	86	92
4	Nueva Zelanda	88	2.39	84	92
5	Países Bajos	87	1.81	84	90
5	Noruega	87	3.00	82	92
7	Suiza	86	2.55	82	90
8	Singapur	85	2.02	82	88
9	Canadá	83	1.63	80	86
10	Alemania	81	2.50	77	85
16	USA	76	3.48	70	82
21	Uruguay	74	1.68	71	77
23	Chile	70	2.15	66	74
36	España	58	4.07	51	65
95	México	35	6.01	25	45
168	Somalia	8	2.33	4	12

Fuente: Transparency International 2015 (publicada el 27/Ene/2016).

La Percepción de Corrupción es un Índice que clasifica a los Países y Territorios en Base a lo CORRUPTO de su Sector Público.

La puntuación esta basada en una escala donde 0 puntos es “Muy Corrupto” y 100 puntos es “Muy Limpio”.

Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.

Esta evaluación evidencia la gravedad la Corrupción que existe en México, situación que contundentemente se refleja en:

- a) Explotación Laboral de Adultos e Infantes.
- b) Tráfico de Personas y Trata de Blancas.
- c) Bajos niveles de Educación Poblacional.
- d) Pobreza Extrema.
- e) Delincuencia y Narcotráfico.
- f) Conflictos abiertos que generan un Estado de Guerra.
- g) Deficientes Servicios Públicos y de Salud.

- h) Bajos Índices de Inversión Industrial y de Crecimiento Económico.
- i) Altos Índices de Desempleo.
- j) Expulsión de Mexicanos a USA y Canadá.
- k) Pérdida de la Riqueza Nacional (bajo ventas o concesiones amañadas) y Devastación Ecológica.
- l) Surgimiento de Multimillonarios (Políticos y Empresarios), que en tiempo record figuran entre los más ricos del mundo, a partir del ejercicio de puestos públicos de alto nivel o por la compra corrupta de bienes nacionales (Bancos, Empresas Gubernamentales, Puertos, Minas, Carreteras, Ferrocarriles, Líneas Aéreas, Plantas Petroquímicas, etc.).
- m) Sistema Hacendario Inequitativo, donde las Mega Empresas, Casa de Bolsa y Concesiones Mineras prácticamente no pagan impuestos, y la carga fiscal se le transfiere al resto de las empresas (Medianas o Pequeñas Empresas y PEMEX) y al pueblo.

La distancia que hay entre las vivencias de México y lo denunciado por Transparencia Internacional, es muy pequeña.

Transparency International.

La magnitud del problema es enorme. El Sesenta y ocho por ciento de los países en todo el mundo tiene un grave problema de corrupción. La mitad del G-20 se encuentra entre ellos.

Los países pobres pierden más de 1 billón de dólares al año por corrupción. *Es la hora de la justicia.*

LA CORRUPCIÓN Y LOS CONFLICTOS, VAN DE LA MANO.

Cinco de los 10 países más corruptos también se encuentran entre los 10 lugares menos pacíficos del mundo.

Como ejemplo en Afganistán, millones de dólares que deberían haberse invertido en la reconstrucción, se han perdido o robado, lo que socava seriamente los esfuerzos para mantener la paz.

Incluso cuando no hay conflicto abierto, los niveles de desigualdad y pobreza en estos países son devastadores.

En Angola, el 70 por ciento de la población vive con menos de \$ 2 dólares US al día (\$41 pesos MX) ... comparativo Año 2017, Salario Mín. Méx. = \$3.90 dólares US al día = \$80.04 pesos MX al día.

Uno de cada seis niños muere antes de cumplir los cinco años, por lo que Angola es el lugar más mortífero del mundo para ser niño.

La billonaria más joven de África apodada Isabel dos Santos, hizo \$ 3.4 billones de dólares de fortuna en negocios de diamantes y de telecomunicaciones. Ella es hija del Presidente.

Lo anteriormente expresado por el organismo “Transparency International”, tiene tonos muy parecidos a los casos de corrupción mexicanos en donde están involucrados Narcotraficantes y un gran número de Gobernadores Estatales (Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tlaxcala, Campeche, Quintana Roo, Zacatecas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Puebla) y altos Funcionarios.

Cómo podríamos explicar la pérdida de BILLONES DE DÓLARES, producto de la Venta y Concesión de bienes nacionales, que en nada se ha reflejado en el pago Total de la DEUDA NACIONAL.

A que me refiero; a la suma del total de las Ganancias Operativas, así como lo sustancialmente Invertido por México en PEMEX, CFE, TELMEX, FERROCARRILES, LÍNEAS AÉREAS, DIÉSEL NACIONAL (DINA), MINERÍA, CONASUPO, FERTIMEX, INDUSTRIAS IDA, CARRETERAS, TELEVISIÓN-CANAL TRECE, BANCOS, ALTOS HORNOS DE MÉXICO, SICARTSA, etc., capital gigantesco que oficialmente ya no son propiedad de la Nación, o se encuentran muy reducidas. Y curiosamente, a partir de estas acciones surgen Nuevos Empresarios con negocios en México, cuyas fortunas se catapultan entre las más importantes a nivel internacional.

Tabla No. 3
Coneval 2008. Evolución de la Pobreza por Ingresos

Año		Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
1992	% de Personas	21.4	8.3	23.4
	% Acumulado	21.4	29.7	53.1
1994	% de Personas	21.2	8.8	22.4
	% Acumulado	21.2	30.0	52.4
1996	% de Personas	37.4	9.5	22.1
	% Acumulado	37.4	46.9	69.0
1998	% de Personas	33.3	8.4	22.0
	% Acumulado	33.3	41.7	63.7
2000	% de Personas	24.1	7.7	21.8
	% Acumulado	24.1	31.8	53.6
2002	% de Personas	20.0	6.9	23.1
	% Acumulado	20.0	26.9	50.0
2004	% de Personas	17.4	7.3	22.5
	% Acumulado	17.4	24.7	47.2
2005	% de Personas	18.2	6.5	22.3
	% Acumulado	18.2	24.7	47.0
2006	% de Personas	13.8	6.9	21.9
	% Acumulado	13.8	20.7	42.6
2008	% de Personas	18.2	6.9	22.3
	% Acumulado	18.2	25.1	47.4

Recopiló: Dr. José Luis Benítez.

Fuente: CONEVAL 2008.

Otro ejemplo de esto es el fraude multimillonario que fue gestado bajo las acciones del FOBAPROA, auspiciados por los Banqueros Mexicanos y con la responsabilidad de los Presidentes de la República en turno, Ernesto Zedillo (PRI) y Vicente Fox (PAN).

Esto contrasta vergonzosamente con el sufrimiento de más de 60 millones de mexicanos sumidos en la pobreza, ver Tabla No. 3.

El CONEVAL señaló que entre el 2006 y 2008 el porcentaje de personas en pobreza alimentaria aumentó de 13.8% a 18.2%, para llegar a 19.5 millones de personas.

México; un país con cerca de 107 millones de habitantes, se estima que hay 50.6 millones de pobres, incluidos los que están en pobreza extrema.

CONEVAL, 19/Nov/2010.—En una conferencia del Dir. Gonzalo Hdz. Licona se filtra información no oficial que de 113.9 millones de mexicanos, 60 millones están en situación de Pobreza.

CONEVAL, Jul/2015, Medición de la pobreza 2014.

Población en Pobreza = 46.2%; 55.3 millones de mexicanos. Urbana-Ingreso menor a \$2,542 pesos al mes (\$124 USD al mes) = \$4 dólares US al día.

Rural-Ingreso menor a \$1,614 pesos al mes (\$78.7 USD al mes) = \$2.6 dólares US al día.

Población en Pobreza Extrema = 9.5%; 11.4 millones de mexicanos. Urbana-Ingreso menor a \$1,242 pesos

(\$60.6 USD al mes) = \$2 USD al día.

Rural-Ingreso menor a \$868 pesos al mes

(\$42.3 USD al mes) = \$1.4 USD al día.

Base Cambiaria: Banxico, cotización del dólar 30/Nov/2016. \$20.5 pesos MX por Dólar US.

Los mayores índices de pobreza se encuentran en los Estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Veracruz, Hidalgo, Zacatecas, Tabasco, Edo. de México.

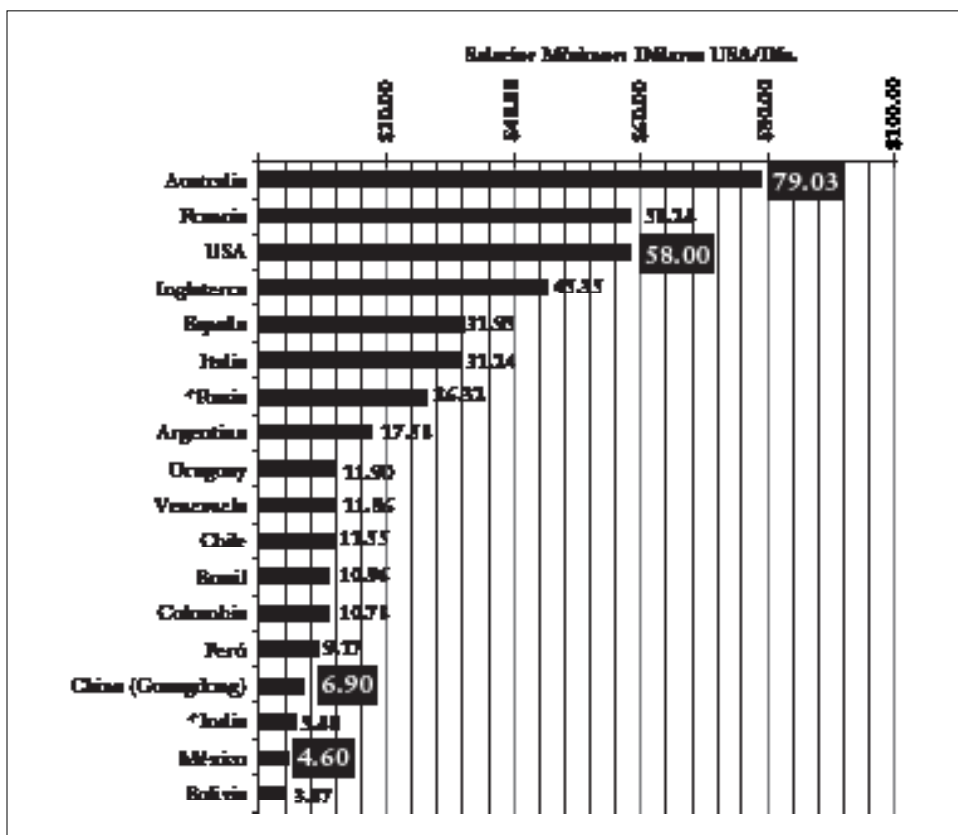
Mensajes estériles, porque los Políticos Mexicanos no actúan para cambiar esto.

Pero esto no termina aun; y día, tras día, se escucha la difícil situación que viven 30 millones de mexicanos expulsados a los USA, a quienes se les criminaliza por ingresar ilegalmente a ese país y se olvida que quienes los expulsaron son los Políticos Mexicanos, emanados de los Partidos Políticos PRI y PAN, por ser mayoría en el Poder Legislativo y su Ejercicio Presidencial; sin olvidar la responsabilidad de los otros Partidos.

Partidos Políticos que no generan crecimiento económico y bienestar social, y solo construyen privilegios para sí mismos, bajo engaños de “Democracia”.

Otro ejemplo de esto, es la institucionalización de Explotación Laboral mexicana, a partir de la imposición del Salario Mínimo más bajo de América Latina-Asia y de la Legalización de contrataciones laborales a través sistemas Outsourcing, diseños perversos que generan pobreza y cuya responsabilidad recae en el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ver Gráfica 4.

Gráfica No. 4
Salarios Mínimos del año 2012



Salarios Mínimos Diarios en Enero/2012.

Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.

En la actualidad (año 2017), *una persona debe trabajar 66 años de su vida en Territorio Mexicano, para igualar el ingreso de 4 ½ años de trabajo en el Estado de Texas (USA)*, haciendo exactamente lo mismo; todo esto bajo los mismos índices de productividad y regímenes de salarios mínimos.

¡A esto se reduce el Nivel de Sensibilidad y Compromiso de algunos políticos y del CONASAMI, en su llamada generación de Bienestar Social y Reparto de Riqueza!

Bases: Actualmente (30/Nov/2016; \$20.50 pesos mx por dólar US; Banxico), el salario mínimo mexicano del año 2017 es de \$80.04 pesos por 8 hrs de trabajo, esto es \$0.49 dólares US por hora, y el salario mínimo más bajo que tiene autorizado USA (Texas) es de \$7.25 dólares por hora.

Bajo este rubro de Salarios Mínimos oficiales, una persona en territorio mexicano debe trabajar 14.8 años de su vida, para igualar el mismo ingreso de 1 año de trabajo en el Estado de Texas (USA), haciendo lo mismo y con la misma productividad.

Y si no se entiende lo grave de esta situación, lo traduciré a las siguientes palabras, Un mexicano debe trabajar 66 años de su vida en territorio mexicano, para igualar el ingreso de 4 ½ años de trabajo en territorio Texano, haciendo exactamente lo mismo.

Figura oficial del salario mínimo en México desde el año 1917.

La figura del salario mínimo se establece con la promulgación de la Constitución General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, específicamente en el artículo 123, fracción VI bajo el principio de que el salario mínimo deberá ser suficiente “...*PARA SATISFACER LAS NECESIDADES NORMALES DE LA VIDA del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia...*”. Se determina, asimismo, en la fracción VIII, que el salario mínimo no podrá ser objeto de embargo, compensación o descuento alguno.

Misión de la CONASAMI (Comisión Nacional de Salarios Mínimos):

Establecer las bases y elementos para que la fijación de los salarios mínimos generales y profesionales ELEVEN EL NIVEL DE VIDA de las y los trabajadores que lo perciben y de sus familias, de manera que los factores de la producción validen el derecho del trabajador(a) a una vida digna.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 123, última actualización al 15/AGO./2016.

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. [Párrafo adicionado DOF 19-12-1978. Reformado DOF 18-06-2008]

...
 A. *Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:* [Párrafo adicionado (como encabezado de Apartado A) DOF 05-12-1960]

...
 VI. *Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales...* [Párrafo reformado DOF 27-01-2016]

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. [Fracción reformada DOF 21-11-1962, 23-12-1986]

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

VI. ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD 2016

Las dos situaciones anteriores van emparejadas al Ámbito de IMPUNIDAD y por su importancia en la vida nacional, la Universidad de las Américas Puebla, ha tenido a bien el realizar una muy importante investigación para evaluar los niveles de Impunidad que imperan en México y otros países.

Esto es lo que ellos informan:

MÉXICO ES EL SEGUNDO PAÍS CON MAYOR ÍNDICE DE IMPUNIDAD, según el Índice Global de Impunidad (IGI-2015), elaborado por la de la Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla (CCSJ).

EL SISTEMA DE JUSTICIA MEXICANO, ENFRENTA GRANDES DEFICIENCIAS: 46% de la población detenida carece de una sentencia condenatoria.

El estudio muestra que a nivel internacional se tiene un promedio 17 jueces por cada 100,000 habitantes; México sólo cuenta con 4 por cada 100,000.

LA CORRUPCIÓN, LA INSEGURIDAD Y VIOLENCIA AL INTERIOR DE LOS PAÍSES, SON EFECTOS DE LA IMPUNIDAD, no sus causas.

“La corrupción es el resultado de la impunidad”, afirmó Ernesto Derbez, rector de la Universidad de las Américas de Puebla, durante la presentación del estudio.

El índice enlistó a 59 países de 193 Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que contaron con información estadística suficiente en materia de seguridad, justicia y derechos humanos.

Estados Unidos ocupa el lugar 15 en materia de impunidad, España, el 17. Alemania se ubicó en el puesto 42.

En contraste, los países con menores niveles de impunidad fueron de Europa del este, como Croacia, Eslovenia y República Checa, quienes ocuparon los últimos tres lugares del conteo. Estas naciones ocuparon los últimos tres lugares debido a que la Unión Europea les exige reducir este tipo de fenómenos para su ingreso al bloque económico.

Derbez reconoció que México es uno de los 12 países que sí reporta y proporciona información en materia de impunidad.

La base de datos del estudio contempló 40,000 variables que, además, estarán abiertas al público para su posterior análisis. El estudio se hizo con base en estadísticas de Banco Mundial, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), informes gubernamentales y no en percepción de la población u opinión de especialistas.

Dr. Ernesto Derbez Bautista fue secretario de Economía y de Relaciones Exteriores durante el sexenio de Vicente Fox, de 2000 a 2003, y de 2003 a 2006, respectivamente.

El mensaje de la UDLAP, a través del Rector Dr. Ernesto Derbez es muy claro y contundente. Y sólo faltaría agregar otros puntos importantes de la investigación realizada:

- En México por cada 100 delitos cometidos, sólo 7 se denuncian, por la desconfianza a la autoridad y por la pérdida de tiempo, generada por su ineficiente Sistema Judicial.
- El nivel de IMPUNIDAD en México es prácticamente del 95% (bajo delitos acreditados).
- Ahora bien, si se incluyen las cifras negras de los delitos “NO Denunciados”, la IMPUNIDAD se eleva a valores del 99%.
- La sobre población penitenciaria a Nivel Estatal es del 30%.
- El rezago de sentencias en primera instancia a nivel nacional es en promedio del 35%.
- A nivel Nacional, el peor desempeño de funciones lo ocupa el SISTEMA DE JUSTICIA, seguido por el SISTEMA DE SEGURIDAD.

Resumen del Índice Global de Impunidad (IGI-2015) realizado por la UDLAP (Tabla No. 5).

Tabla No. 5
Índice Global de Impunidad (IGI-2015)

Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje
1	Filipinas	80.0	37	Suiza	43.0
2	México	75.7	38	Italia	43.0
3	Colombia	75.6	42	Alemania	42.1
4	Turquía	68.7	45	Países Bajos	40.3
5	Federación Rusa	67.3	46	Finlandia	40.3
11	Argentina	58.8	48	Dinamarca	39.4
14	Chile	57.4	49	Noruega	39.3
15	USA	56.4	52	Suecia	38.7
17	España	53.6	53	Polonia	38.2
22	Panamá	51.3	54	Malta	38.0
27	Japón	49.3	55	Bulgaria	37.5
28	Costa Rica	48.7	56	Montenegro	34.9
33	Singapur	46.4	57	Rep. Checa	34.8
34	Francia	44.6	58	Eslovenia	28.2
36	Canadá	43.4	59	Croacia	27.5

Las puntuaciones van de 27.5 a 80.0, donde el valor numérico 80.0 indica el más alto Índice de Impunidad determinado.

El Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla, tiene por misión elaborar estudios sobre el fenómeno de la Impunidad, en los ámbitos Global y Nacional, que permitan diseñar políticas públicas eficaces en materia de Justicia y Seguridad.

Fueron evaluados 59 países por la Universidad de las Américas Puebla.

VII. CALIDAD DE VIDA DE LOS MEXICANOS

Ahora veremos cómo se reflejan estas acciones en la calidad de vida de los mexicanos.

La Organización Internacional “OCDE”, año, con año, evalúa la calidad de vida internacional y la opinión que tienen sobre México es la siguiente.

OCDE (fundada en 1961).—Es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico quien agrupa a 34 *países miembros* (incluyendo a México) y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

¿Cómo es la vida en México?

México ha progresado en gran medida en la última década en la calidad de vida de sus ciudadanos, especialmente en las áreas de educación, salud y empleo. No obstante, MÉXICO SE ENCUENTRA EN UNA POSICIÓN BAJA EN BUENA PARTE DE LOS TEMAS DEL ÍNDICE PARA UNA VIDA MEJOR.

Ingresos: Aunque el dinero no puede comprar la felicidad, es un medio importante para lograr estándares de vida más elevados. En México, el ingreso familiar disponible neto ajustado promedio es de 12,732 USD al año, cifra menor que el promedio de la OCDE de 23,047 USD. PERO LA BRECHA ENTRE LOS MÁS RICOS Y LOS MÁS POBRES ES CONSIDERABLE; la población situada en el 20% superior de la escala de ingresos gana trece veces lo que percibe la población que ocupa el 20% inferior.

Empleo: En términos de empleo, alrededor del 60% de las personas entre 15 y 64 años de edad en México tienen un empleo remunerado, cifra menor que el promedio de la OCDE de 66%. Cerca del 78% de los hombres tienen un empleo remunerado, en comparación con el 43% de las mujeres. EN MÉXICO LA GENTE TRABAJA 2,250 HORAS AL AÑO, MÁS QUE LA MAYORÍA DE LOS HABITANTES DE LOS PAÍSES DE LA OCDE, quienes trabajan 1,776 horas. Casi el 29% de los empleados tienen un horario de trabajo muy largo, cifra mucho mayor que el promedio de la OCDE de 9%; y, entre ellos, el 35% de los hombres trabajan muchas horas en comparación con el 18% de las mujeres.

Educación: Tener un buen nivel educativo es un requisito importante para encontrar empleo. En México, el 36% de los adultos entre 25 y 64 años han obtenido el equivalente de un título de educación secundaria, cifra mucho menor que el promedio de la OCDE de 74%. Esto se aplica ligeramente más en el caso de los hombres que en el de las mujeres, ya que el 38% de ellos han terminado con éxito la educación secundaria en comparación con el 35% de las mujeres. En lo que respecta a la calidad del sistema educativo, el estudiante promedio obtuvo una calificación de 420 puntos en lectura, matemáticas y ciencias en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE. Esta calificación es más baja que el promedio de la OCDE de 497. En promedio, en México las niñas superaron a los niños por 2 puntos, cifra menor que la brecha media de la OCDE de 9 puntos.

Salud y medio ambiente: En el campo de la salud, en México la esperanza de vida al nacer es de casi 74 años, seis años menos que el promedio de la OCDE de 80 años. La esperanza de vida para las mujeres se sitúa en los 77 años, en comparación con 71 años para los hombres. El nivel de partículas atmosféricas PM10 —partículas contaminantes del aire lo suficientemente pequeñas como para pe-

netrar en los pulmones y dañarlos— es de 33 microgramos por metro cúbico, considerablemente más alto que el promedio de la OCDE de 21 microgramos por metro cúbico. Asimismo, México tiene una actuación por debajo de la media en cuanto a la calidad del agua, pues el 78% de las personas dicen estar satisfechas con la calidad de la misma, cifra menor que el promedio de la OCDE de 84%.

Comunidad y compromiso cívico: En lo que concierne al ámbito público, en México hay un sentido moderado de comunidad y nivel de participación ciudadana: el 76% de las personas creen conocer a alguien en quien pueden confiar cuando lo necesiten, cifra mucho menor que el promedio de la OCDE de 90%. La participación electoral, una medida de la confianza pública en el gobierno y de la participación ciudadana en el proceso político, fue del 63% durante las recientes elecciones, cifra menor que el promedio de la OCDE de 72%. La condición social y económica puede afectar los niveles de votación, sin embargo, en México existe poca diferencia en los niveles de la sociedad; la participación electoral entre el 20% que ocupa el nivel superior de la escala de ingresos es del 63%, mientras que para el 20% que ocupa el nivel inferior es del 61%. Esto sugiere que en México hay una amplia inclusión social en las instituciones democráticas.

Satisfacción ante la vida: En general, los mexicanos están más satisfechos con su vida que el promedio de la OCDE. El 85% de las personas dicen tener más experiencias positivas en un día normal (sentimientos de paz, satisfacción por sus logros, gozo, etc.) que negativas (dolor, preocupación, tristeza, aburrimiento, etc.). Esta cifra es mayor que el promedio de la OCDE de 80%”.

En resumen, ... ¡La Calidad de Vida de los mexicanos es BAJA! (OCDE).

VIII. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL

Las administraciones políticas que han ostentado el Poder en los últimos 28 años en México (PRI-PAN), han asegurado que para ser competitivos en la generación de empleos y crecimiento económico, era necesario ofrecer una mano de obra barata, con el mínimo de prestaciones, en un ambiente de apertura económica con bajos aranceles hacendarios y liberación de la economía.

Neoliberalismo.—Es el conjunto de Ideas políticas y económicas capitalistas que defiende la no participación del Estado en la economía, dejando fuera cualquier injerencia gubernamental, fomentando así la producción privada con capital único sin subsidio del gobierno.

De acuerdo con esta doctrina, debe haber plena libertad de comercio, ya que *este principio garantiza el crecimiento económico y desarrollo social de un país.*

Principios básicos:

— La mínima participación del Estado en la configuración de la economía de un país.

— *La poca intervención del gobierno en el mercado laboral.*

— *Política de privatización de empresas estatales.*

— *Libre circulación de capitales internacionales y el énfasis en la globalización.*

— La economía le abre las puertas a las multinacionales para que inviertan.

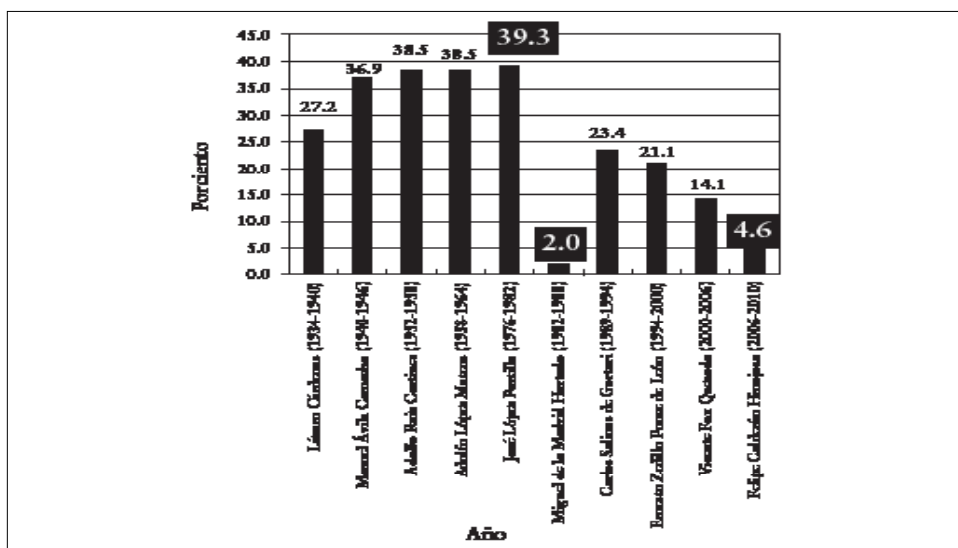
— *Adopción de medidas contra el proteccionismo económico.*

- La operación de las actividades económicas son notoriamente más simplificadas, ya que se reduce la burocracia del estado en el proceso.
- *Oposición al exceso de impuestos y gravámenes.*
- Aumento de la producción, para lograr el objetivo básico del desarrollo económico del círculo inversor.
- *Contra el control de los precios de los productos y servicios por parte del Estado*, es decir, la ley de la oferta y la demanda es suficiente para regular los precios.
- La base económica debe estar formada por empresas privadas.
- Fundamentado totalmente en el capitalismo.

Esta filosofía administrativa que se hace llamar NEOLIBERAL, se implanto con el gobierno presidencial de Miguel de la Madrid H. (1983-1988), Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), y fue seguido por los gobiernos presidenciales de Ernesto Zedillo (1995-2000), Vicente Fox (2001-2006), Felipe Calderón (2007-2012) y el actual Presidente Enrique Peña Nieto, quienes con su estrategia económica NO HAN LOGRADO CONVERTIR A MÉXICO EN UN PAÍS PROSPERO y mucho menos en una POTENCIA ECONÓMICA como lo es CHINA.

El proyecto Neoliberal implantado en México, tiene el mismo tiempo de acción que lo proyectado por CHINA, y la distancia entre nuestras dos economías es brutal. Ellos son ya una Potencia y nosotros somos los más Pobres y Atrasados de América del Norte, ver *índices de crecimiento*, Gráfica No. 6.

Gráfica No. 6
Índice Acumulado de Crecimiento Económico por Sexenio Presidencial



Sexenios estratégicos (1935-2010).
Crecimiento acumulado (%) del PIB en México.
Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.
Fuente: www.mexicomaxico.org

Los costos pagados son gigantescos (Pobreza extrema, Marginación, Delincuencia, Narcotráfico, Impunidad, Corrupción) y los únicos beneficiados han sido los Empresarios de mentalidad usurera y los Políticos Apátridas, que solo se han enriquecido a sí mismos.

Años de cambios a políticas neoliberales mal diseñadas, con bases estructurales de Saqueo Nacional, que solo han logrado empobrecer más al mexicano, bajo los beneficios que otorgan nuestra DEFICIENTE Democracia y clara DEBILIDAD de nuestro Estado de Derecho y Justicia.

Todo esto se refleja en los estándares de Competitividad Global evaluados por el Foro Económico Mundial (WEF), donde se muestra la realidad de México, quien ocupa el **lugar 57**, posición que está muy por debajo de las primeras 28 Economías más Sustentables (ver Tabla No. 7):

Tabla No. 7
Índice Global de Competitividad 2015-2016

Lugar	País	Puntaje	Lugar	País	Puntaje
1	Suiza	5.76	21	Australia	5.15
2	Singapur	5.68	22	Francia	5.13
3	USA	5.61	25	Arabia Saudita	5.07
4	Alemania	5.53	28	China	4.89
5	Holanda	5.50	33	España	4.59
6	Japón	5.47	35	Chile	4.58
7	Hong Kong	5.46	43	Italia	4.46
8	Finlandia	5.45	45	Rusia	4.44
9	Suecia	5.43	50	Panamá	4.38
10	Reino Unido	5.43	52	Costa Rica	4.33
11	Noruega	5.41	53	Rumania	4.32
12	Dinamarca	5.33	54	Bulgaria	4.32
13	Canadá	5.31	55	India	4.31
15	Taiwán	5.28	56	Vietnam	4.30
17	Emiratos Árabes	5.24	57	México	4.29

Las puntuaciones van de 1 a 7 puntos.

El índice se basa en el análisis de 12 pilares de competitividad que incluyen Instituciones, Infraestructura, Salud y Educación, Eficiencia del mercado laboral, Preparación tecnológica, Innovación, Sofisticación de negocios, etc.

Se evaluó el panorama de competitividad de 144 economías a partir de su productividad y prosperidad generada.

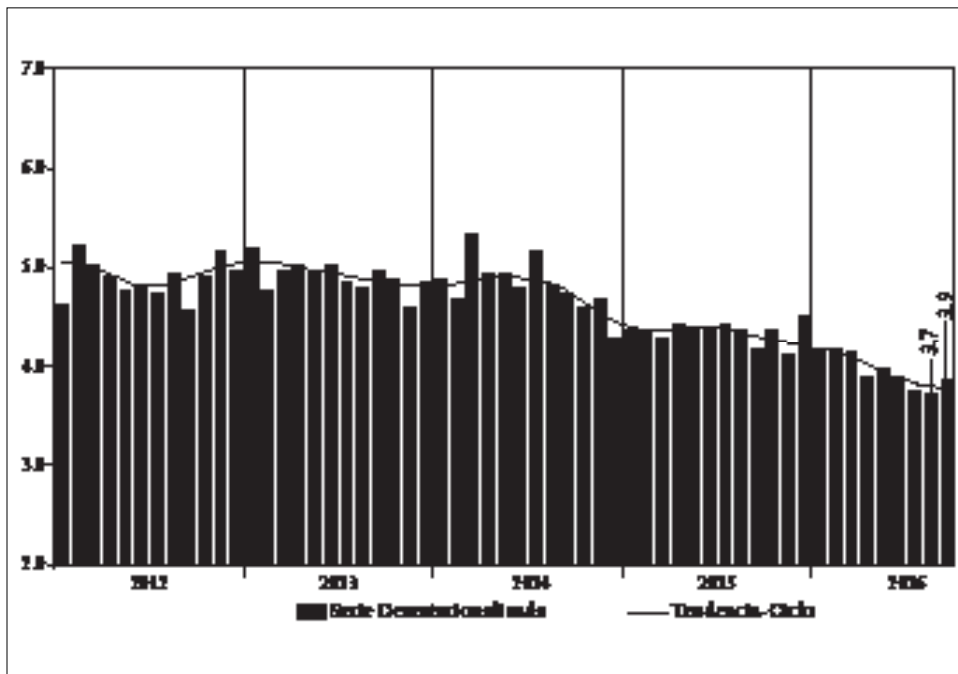
Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.

IX. ÍNDICE DE DESEMPLEO

Tasa de Desocupación Oficial a octubre de 2016 = 3.6%.

Gráfica No. 8

Tasa de Desocupación Nacional de enero de 2012 a septiembre de 2016.
Series desestacionalizada y de tendencia-ciclo. (Porcentaje de la PEA)



Cifras oficiales del INEGI.

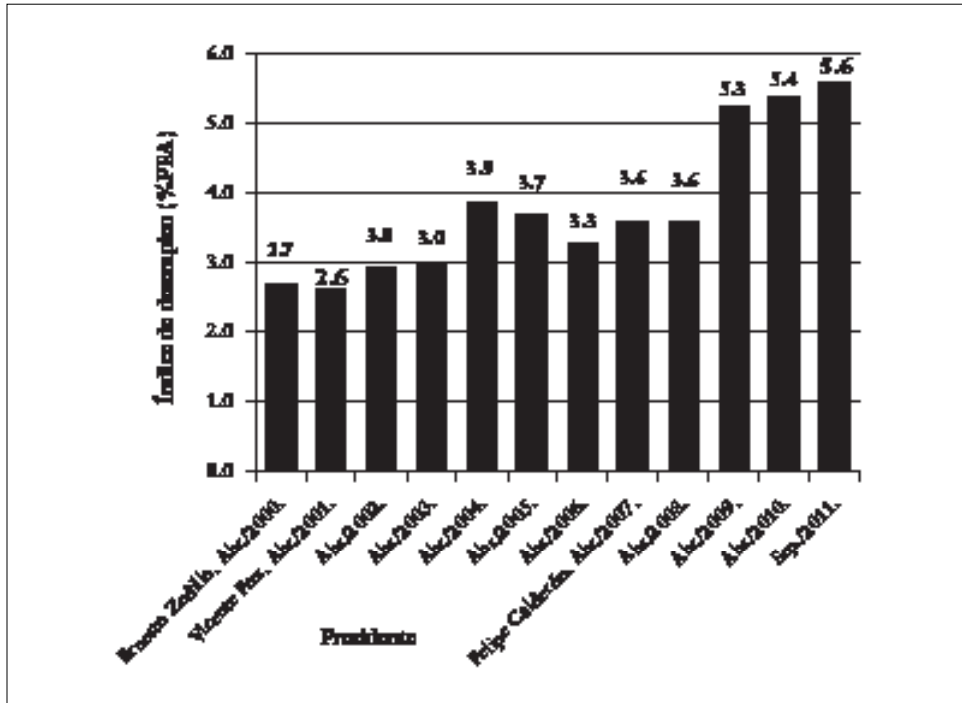
La falta de Crecimiento de la Economía Mexicana detonada con mayor fuerza durante los 12 años de Gobiernos Panistas (Vicente Fox-Felipe Calderón), ver Gráfica No. 6, continua presente en el actual Gobierno del PRI (Enrique Peña Nieto), esto ha generado un total rezago en la creación de empleos, que año, tras año, se han ido acumulando.

Si ahondamos en lo referente a los *Índices de Desempleo*, desafortunadamente tenemos 2 versiones, la “OFICIAL” calculada por el INEGI y la “Popular” en donde solo hay que quitarle el maquillaje de la primera; en todo momento utilizando la base de datos del INEGI.

A partir de esta acción nos es posible estimar la versión Popular, que le llamare “CIFRA REAL”.

Dicho esto, veamos las siguientes Gráficas No. 9 y No. 10.

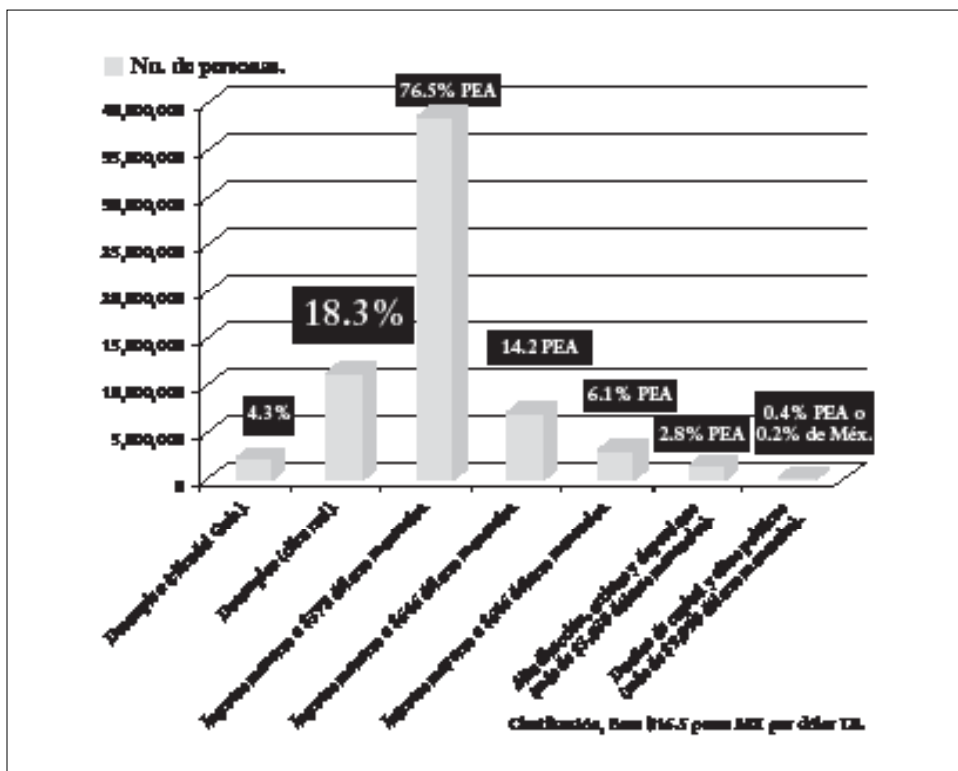
Gráfica No. 9
Índices Oficiales de Desempleo del año 2000 al 2011



Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.
Fuente: INEGI.

Si procesamos la información del INEGI fechada en junio del 2015, junto con los parámetros de salarios de la Población Económicamente Activa (PEA), el resultado es el siguiente (Gráfica No. 10).

Gráfica No. 10
 Reparto de Riqueza y Desempleo en México, Jun/2015



INEGI, Jun/2015, Balance de salarios mensuales en México (USD) y cálculo del índice de desempleo real = PEA + PNEA = 61.6 millones de personas).

Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.

Índice Real de Desempleo = 18.3% (11.26 millones de mexicanos).

Sólo el 3.2% de la PEA, goza del beneficio de poseer una vida DIGNA en lo económico.

El 6.1% de la PEA, sobrevive con Alti-Bajos económicos.

El 90.7% de la PEA sobrevive con lo básico, en un ambiente de Pobreza.

PEA ocupada = 50,336,088

PEA desocupada = 2,287,633

Desocupados no incluidos = PNEA disponible y olvidados = 8,979,102

De la anterior gráfica, podemos entender mejor las consecuencias de la imposición del Salario Mínimo *más bajo* de América Latina-Asia, junto con el alto índice de desempleados no reconocidos; que en conjunto dan como resultado el Crecimiento de la Pobreza y Marginación del pueblo de México.

Esta situación es repetitiva y se ha prolongado prácticamente por un poco más de tres décadas (1983-2017), y las consecuencias las estamos pagando.

- Descomposición Social por problemas económicos.
- Crecimiento de la Delincuencia y Narcotráfico.
- Crecimiento de la Pobreza en todos sus tipos.
- Estado de Guerra Interna por luchas de poder entre las Mafias del Narcotráfico.
- Falta de Seguridad y Paz Social.
- Infiltración de la Delincuencia Organizada a Instituciones de Gobierno.
- Pérdida de Inversiones de Capital, por empresas nacionales y extranjeras, a pesar de lo atractivo de nuestro mercado laboral y grandes recursos.

Esto y muchas otras cosas más, han destruido las esperanzas del Desarrollo Económico y la fortaleza de la Autonomía Nacional, que todo país soberano aspira tener legítimamente.

Debe de quedar claro que gran parte de la responsabilidad recae en los Partidos Políticos PRI y PAN, quienes han ocupado los más altos puestos de Gobierno y le han incumplido a la Nación en sus promesas de Prosperidad y Desarrollo Social, bajo ruines engaños y alianzas con insanos grupos de poder económico, valiéndose del lenguaje cautivador y del maquillaje de cifras, para distorsionar la realidad que se vive en México.

El resto de los Partidos Políticos, solo se han convertido en comparsas antagónicas de estas acciones y no Crecen como Sociedades Políticas sanas, libres de corruptelas; ni aportan acciones o planes de gobierno bien estructurados en lo Técnico y Social, que permitan romper este ciclo de desorden y descomposición democrática. Por lo tanto, son también responsables de la crisis que vive México, por su complicidad en tantos actos de Desgobierno, Corrupción y Mediocridad Legislativa.

A nivel histórico, CHINA (Dictadura Nacionalista y Belicosa) y MÉXICO (Democracia Apátrida y Corrupta), iniciaron en la misma época cambios de Estrategia Política y de Desarrollo Económico, donde se explotó a su mano de obra y Recursos Nacionales, pero en el caso de China, sus políticos han transformado al país en una Potencia Económica, de fuerte estructura Nacionalista; mientras los políticos mexicanos, en el mismo lapso de tiempo han sumido al País en el Desorden, Pobreza, Corrupción, Saqueo e Enriquecimiento Ilícito, convirtiendo a los mexicanos en serviles peones de la economía Norteamérica. Quienes nos consideran un PROBLEMA para su Seguridad y de forma oculta, no dejan de aprovecharse de nuestra debilidad, para apoderarse en mayor grado de nuestra Riqueza de Recursos (mano de obra, petróleo y minerales). *¿Ojalá estuviera equivocado en mi apreciación?* Pero desgraciadamente las cifras reales muestran esta amarga situación.

X. DEUDA OFICIAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA

La Deuda Total de México a Julio de 2016, haciende a **\$8.82 Billones** de pesos mx, que representa el **56% el PIB**.

Esto quiere decir simbólicamente, que cada mexicano o mexicana tiene a cuentas una deuda hipotética de \$66 Mil, 13 pesos mx, pues somos 122 millones, 433 mil, 211 habitantes que viven en México.

Fuente: Banco de México.

DEUDA TOTAL Neta del Sector Público Económico Amplio, Saldos al final del periodo de Jul/2016:

8'082,250,000,000.0 pesos MX.

8 Billones, 82 Mil 250 Millones de pesos MX.

% de Deuda respecto al PIB = 56.0%

Producto Interno Bruto, a precios de mercado al final del periodo de Jul/2016:

14'417,851,500,000.0 pesos MX

14 billones, 417 Mil 851 Millones, 500 Mil pesos MX.

La evolución histórica de la deuda mexicana ha sido la siguiente (Tabla No. 11).

Esta sencilla, estadística nos permite ver con facilidad, los siguientes aspectos.

- El Capital obtenido por la privatización de las empresas paraestatales y concesiones mineras, prácticamente en nada contribuyeron para sanear las finanzas nacionales y mucho menos para pagar el total de la deuda nacional. La gran pregunta que surge es, *¿Dónde* quedó ese gran capital?
- En base al PIB Nacional, el *Índice más* grande de Endeudamiento se tuvo en el Gobierno de Felipe Calderón (PAN), quien llevo la Deuda del 19.4% a más del 45.7% el PIB.
- Los Ingresos más grandes que históricamente ha tenido México por la extracción de Petróleo, se han dado en los Gobiernos de Vicente Fox (PAN) y Felipe Calderón (PAN); 12 años consecutivos de grandes ganancias, que en nada mejoraron el Nivel de vida de los mexicanos, ni tampoco se renovó la Infraestructura de PEMEX y mucho menos se abatieron los índices de endeudamiento.
- En el sexenio de José López Portillo, los índices de crecimiento de la economía y nivel de vida de los mexicanos, fue muy superior a la de todos siguientes gobiernos (neoliberales), a pesar de la gigantesca crisis al final de su gobierno. México tenía grandes inversiones en petroquímica y era dueño de grandes empresas paraestatales.
- Ahora sólo somos poseedores de una Deuda que nos ahoga y tiene todos los visos de ser ETERNA, a la cual sólo se le pagan intereses y año, tras año, crece inexorablemente.

Tabla No. 11
Evolución Histórica de la Deuda Mexicana (1980-2011)

Presidente Fecha	Deuda Total del Sector Público (MM\$)	% Deuda respecto al PIB	Deuda Interna del Sector Público (MM\$)	Deuda Externa del Sector Público (MM\$)	PIB, a precios de mercado (M\$)	Reservas Internacionales del BM (MD)	Tipo de Cambio (Nuevos Pesos \$/ Dólar US)	Índice de Desempleo (%PEA)	Inflación (%)
JLP. Ene/1980	1.10		0.40	0.70			0.02277		
Ene 1982	2.40		0.90	1.50			0.02618		
JLP. Nov/1982	6.50		2.20	4.30			0.07000		79.7
MMH. Dic/1982	8.70		2.60	6.10			0.14925		98.8
MMH. Nov/1988	269.10		78.30	190.80			2.29500		48.6
CSG. Dic/1988	276.50		83.00	193.50			2.29800		51.7
CSG. Nov/1994	301.30	4.7%	43.80	257.50			3.43860		6.1
EZP. Dic/1994	459.90	7.2%	59.80	400.10	6,424,823.80		4.99500		7.1
EZP. Nov/2000	1,097.20	14.2%	397.70	699.50		32,164.10	9.41550	2.21	7.8
VFQ. Dic/2000	1,183.70	15.3%	474.30	709.40	7,711,443.90	33,554.90	9.60980	2.17	9.0
Ene 2001	1,114.49		377.61	736.88		33,927.40	9.71400	2.71	
VFQ. Nov/2006	1,663.67	19.0%	1,094.00	569.68		69,542.20	10.99750	3.58	3.5
FCH. Dic/2006	1,697.19	19.4%	1,171.82	525.36	8,763,592.80	67,679.70	10.81160	3.47	4.1
FCH Ago. 2011.	4,307.35	47.5%	2,918.14	1,389.21	9,059,060.50	136,820.20	12.34800	5.79	

MM\$ (Miles de Millones de Pesos Mexicanos).

M\$ (Millones de Pesos Mexicanos).

MD (Millones de Dólares).

A partir de Ene/2009, a la Deuda Externa se le incluye Pidiregas de Pemex.

Bajo el Gobierno de CSG., en el año 1993 se le quitan 3 Ceros a la Moneda Nacional.

PIB: Producto Interno Bruto Base 2003, Cifra a flujos constantes.

BM (Banco de México).

Recopiló: Dr. José Luis Benítez Lugo.

Fuente: Banco de México y el INEGI.

XI. CONCLUSIONES

A partir de todo lo investigado en este ensayo, emito las siguientes conclusiones.

1) Los límites que regulen todo sistema democrático, tienen que garantizar el crecimiento del Bienestar Social del ciudadano y mejorar su calidad de vida: *vía Salud, Educación, Empleo, Justicia, Libertad e Igualdad.*

2) En todos los casos en donde el Gobierno, no tiene la solvencia Moral que le respalde en su historial de no generación de resultados. Toda decisión referente a Endeudamiento, Privatización, o Concesiones de Recursos Estratégicos de la Nación, y firma de Tratados Comerciales que compromete la autonomía de México; deberán ser aprobadas por los mexicanos bajo los métodos de Consulta Democrática Directa o Representativa. En donde está obligado el poder Ejecutivo y Legislativo de informar el contenido total del contrato o acuerdo que se está negociando, con todo su clausulado.

Estos métodos son ya conocidos y relativamente sencillos de implantar, con la ayuda de los sistemas cibernéticos que son de bajísimo costo y de ágil respuesta.

En qué momentos debe de aplicarse uno u otro, la respuesta es sencilla bajo democracias eficaces, libres de Corruptelas. Donde el actuar ÉTICO, es garantía de que las decisiones que se adopten tienen por propósito mejorar el futuro del pueblo.

Decisiones de estructura técnico compleja ...	Voto Representativo, donde participan Institutos <i>Públicos</i> Especializados autónomos y todo ciudadano mexicano Profesionistas del área de especialidad.
Decisiones trascendentales sin estructura compleja ...	Voto Directo del Pueblo.

3) Nuestro modelo de Democracia Republicana, requiere con urgencia la existencia de un equilibrio entre el ejercicio de los tres Supremos Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y que los tres se aboquen a la generación de resultados bajo proyectos inteligentes y visionarios.

Desgraciadamente en la generación de resultados y aportación legislativa, el Poder Judicial está muy rezagado en la generación de un Estado de Derecho Mexicano Fuerte y Eficaz. Esta institución tiene la responsabilidad, de no estar abatimiento los altos índices de Impunidad y Corrupción que ahogan a México y le impiden romper con el ciclo de descomposición social que enfrentamos.

El principio internacional de DERECHO y JUSTICIA, establece que un Estado de Derecho Efectivo, reduce la corrupción e impunidad, para proteger así a las personas de actos de injusticia y permite combatir la pobreza de los pueblos, por actos de despojo y saqueo de recursos nacionales o individuales.

Índice Global de Impunidad (IGI-2015) realizado por la UDLAP.

MÉXICO ES EL SEGUNDO PAÍS CON MAYOR ÍNDICE DE IMPUNIDAD, según el Índice Global de Impunidad (IGI-2015), elaborado por la de la Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla (CCSJ).

A nivel Nacional, el peor desempeño de funciones lo ocupa el SISTEMA DE JUSTICIA, seguido por el SISTEMA DE SEGURIDAD.

4) El Poder Legislativo tiene un alto índice de personas con baja capacidad técnica en su función legislativa y de actuar poco patriótico, que anteponen los intereses de su Partido y dejan a un lado los intereses de la Nación. Han generado un total desorden y empobrecimiento de México por la aprobación de acciones de Saqueo Nacional (ventas y concesiones corruptas) e implantación de leyes (laboral y salarial) que asesinan la calidad de vida de los mexicanos.

Al Poder Ejecutivo le han convertido en su enemigo a vencer y denostar, con el único propósito de vencerle en las futuras elecciones, y no le apoyan en la generación de resultados, por lo contrario, su objetivo es bloquearlo sin ver por los intereses de la Nación. Les recuerdo que su misión es el de perfeccionar y generar leyes, visionarias, de sencilla interpretación y eficaz implantación, trabajo que no están cumpliendo y solo pierden el tiempo en su ejercicio, faltar de productividad, calidad y ética legislativa.

5) Después del ciclo Presidencial del Lic. José López Portillo, las siguientes administraciones presidenciales de la nación, se ha caracterizado por dilapidar la riqueza nacional que había acumulado México, además de asesinarle a cada uno de los mexicanos sus ilusiones de Prosperidad y Calidad de vida.

Todo esto bajo los engaños de la política neoliberal, que se convirtió en la administración más cruel e insensible que ha generado Pobreza, Marginación, Descomposición Social, Nacimiento de un Estado de Guerra por Narcotráfico, Inseguridad, bajísimos salarios y desempleo.

6) Nuestro Sistema de Democracia es INEFICAZ y la responsabilidad directa es del Poder Legislativo, a quienes solo les interesa el bienestar de su Partido Político y no la de México.

Solo les importa ser nominados a puestos gubernamentales en cada ciclo electoral, velar por que sus Altísimos Salarios y Prestaciones sigan siendo superiores a las de economías avanzadas (Nórdicos, Asiáticos, Europeos y de América del Sur) y estas se mantenga muy cercanas a las del ciudadano Presidente de la Republica.

Los Palacios Legislativos Estatales y Federales, los han convertido en lugares de escándalo, con bajo nivel legislativo, en donde no se aportan acciones o planes de gobierno bien estructurados en lo Técnico y Social, que permitan romper este ciclo de desorden y descomposición democrática. Por lo tanto, son también responsables de la crisis que vive México, por tantos actos de Desgobierno, aprobación de Endeudamiento y acciones de Corrupción.

Un ejemplo de esto es:

- Salario Mínimo Oficial que se aprueba a través de la Institución que ellos crearon CONASAMI y que en ningún momento la someten para el cumplimiento de su Misión:

Establecer las bases y elementos para que la fijación de los salarios mínimos generales y profesionales **ELEVEN EL NIVEL DE VIDA** de las y los trabajadores que lo perciben y de sus familias...

Es vergonzoso que en la actualidad (año 2017), **una persona deba trabajar 66 años de su vida en Territorio Mexicano, para igualar el ingreso de 4 ½ años de trabajo en el Estado de Texas (USA)**, haciendo exactamente lo mismo; todo esto bajo los mismos índices de productividad, bajo regímenes de salarios mínimos.

- No se fortalece legislativamente a la Auditoría Superior de la Nación, para que directamente pueda actuar en conjunción con la PGR, y se proceda con prontitud a la inhabilitación, detención inmediata o solicitud de juicio de desafuero, de todo funcionario, por malversación comprobada de los fondos de la Nación.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumple 100 años de su creación y no se tiene un Instituto de la Función Pública, Fuerte y Eficaz que investigue y evite los fraudes millonarios de funcionarios públicos.
- A nivel Federal se frena el proyecto legislativo de desaparición del “Fuero”.

7) El Poder Judicial no está a la altura de las necesidades del pueblo de México y no está cumpliendo su fusión de actuar bajo un Estado de Derecho Fuerte y Eficaz. Además de no aportar propuestas de ley que eficiente sus funciones, y permitan abatir los Índices de Impunidad y Corrupción, que se encuentran entre los más altos del mundo y ellos por ser los especialistas en la materia, pueden aportar mucho; para que posteriormente el poder legislativo los enriquezca y apruebe, bajo principios justicia.

Este punto es vital para atacar la corrupción e impunidad que está rompiendo con todo proyecto de nación y crecimiento; SI NO SE LOGRA ESTO, EL PAÍS SEGUIRÁ SIN FUTURO.

“World Justice Project”.

“Índice de Estado de Derecho *Mexicano 2016 = 0.46 puntos*.

Donde el puntaje de 1.00 indica el Estado de Derecho más Fuerte y Eficaz.

México ocupa la Posición 88 con menor fortaleza de Justicia de 113 países evaluados.

Muy por debajo de Dinamarca, Canadá, USA, Uruguay, España, Costa Rica, Chile, Argentina Brasil, etc.”

“UDLAP”.

“Índice Global de Impunidad 2015 *de México = 75.7 puntos*.

Donde 80 puntos fue el más alto puntaje de Impunidad.

México ocupa el Segundo lugar con Mayor Impunidad de 59 países evaluados. Solo le supera en Impunidad Filipinas, quien tiene el mayor índice impunidad con 80 puntos”.

“Transparency International”.

“Índice de Corrupción 2015 en México = 35 *puntos*.

Donde 0 puntos es “Muy Corrupto” y 100 puntos “Muy Limpio”.

De Menor a Mayor Corrupción las posiciones son Dinamarca (1), USA (15), Uruguay (21), Chile (23), España (33), México (95), Somalia (168)”.

Tenemos un Índice de Corrupción muy alto.

8) Entiéndase que el Objetivo es fortalecer a nuestros tres Poderes de la Unión, Instituciones que tienen por misión evitar la Concentración, Extralimitación o Corrupción del Poder o peor aún, el **Apoderamiento de este, por Dictaduras de Cúpulas o Partidos Políticos que atentan contra el bienestar social del pueblo.**

De ahí el por qué distinguir las Tres funciones del Estado en instancias diferentes, en donde cada una de ellas debe servir para controlar y evitar las omisiones o abusos de las otras; dando pauta así a un sistema evolutivo autónomo que se vigila, sanciona y se corrige así mismos.

- TODA DEMOCRACIA EFICAZ, se sustenta estrictamente en un Sistema que genera Desarrollo Social y Bienestar Económico en su Pueblo, bajo los principios de Libertad, Igualdad, Nacionalismo, Educación Avanzada con ética social, Desarrollo Tecnológico, Empleo, Salud, Seguridad y Soberanía.

9) Desde este Foro, sigo manteniendo mi posición de reconocimiento a las Fuerzas Armadas, por su actuar Patriótico, lleno de sacrificio, honor y nacionalismo.

Institución que junto con los Agrupamientos de Bomberos y Rescatistas en general, son de las pocas instituciones que están cumpliendo con su Misión.

“La Patria es Primero”.

Todo Político con Ética Social, tiene por obligación el “*Crear Sociedades Dignas, más NO Explotarlas y Destruirlas sus Vidas*”.

LÍMITES DEMOCRÁTICOS, EN MATERIA ELECTORAL, AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández¹

El gobierno de las leyes celebra hoy su triunfo en la democracia

NORBERTO BOBBIO

I. INTRODUCCIÓN

En el momento de escribir este artículo se encuentra reunida y sesiona normalmente, en pleno y en comisiones, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, cuyo objetivo expreso es el de discutir, modificar y, en su caso, aprobar el *Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México*, presentado a la misma por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en los términos que al efecto establecen los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016, del que más adelante daré cuenta puntual.

De tal forma que el propósito de esta contribución es el de reflexionar en sede académica sobre los límites democráticos de dicho *Proyecto*, a efecto de aportar antecedentes que permitan a los interesados en los temas vinculados a la democracia constitucional contar con una interpretación sobre los alcances y restricciones que de manera natural puede enfrentar una empresa de esta naturaleza.

En consecuencia, me ha parecido necesario señalar los antecedentes del gobierno de la Ciudad de México no solo en su contexto histórico nacional sino también en el contexto comparado del gobierno de las ciudades capitales de otros países, particularmente con régimen federal de gobierno como el nuestro, pero que al mismo tiempo son megalópolis cuyos efectos formales y materiales desbordan con mucho el ámbito territorial de una ciudad capital.

¹ Profesor e Investigador. Investigador Visitante del IJ-UNAM y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Sociales y Económicas. Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Facultad de Derecho de la Universidad Insurgentes, Plantel Tlalpan.

La revisión de conceptos básicos para el análisis del tema ocupa la siguiente etapa de mi exposición, a efecto de delimitar los parámetros de evaluación de los alcances, omisiones y límites democráticos del *Proyecto de Constitución*, mismo que necesariamente debe ser descrito al menos en sus líneas más generales para facilitar al lector la comprensión de mis afirmaciones al respecto.

Es natural suponer que este recorrido nos debe llevar a una serie de conclusiones que tengan una utilidad práctica para nuevos ejercicios político constitucionales como el que ahora nos ocupa, los cuales plantean nuevas interrogantes cuya respuesta definitiva, desde luego, sale de la reflexión académica para instalarse en el ejercicio cotidiano de la política.

II. ANTECEDENTES

De la forma de gobierno de la capital del nuevo país que hoy es México no se ocuparon ni el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* —monarquía constitucional, representativa y hereditaria, como se había previsto en el *Plan de Iguala* y en los *Tratados de Córdoba*²— encabezado por don Agustín de Iturbide, ni la primera Constitución Federal de 1824.

Por su contexto político militar insurgente, la Constitución de Apatzingán, de 1814, no se ocupó del tema de manera expresa y sólo señaló que mientras hubiese “una demarcación exacta de esta América mexicana y de cada una de las provincias que la componen”, se reputarían “bajo este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido” las entonces existentes. La Constitución fue suscrita y expedida en el “Palacio Nacional del Supremo Gobierno mexicano en Apatzingán”, pero no fijó un lugar de residencia para los poderes públicos constituidos por la misma, aunque sí dispuso que “Estas tres corporaciones (supremo congreso, supremo gobierno y supremo tribunal de justicia) han de residir en un mismo lugar, que determinará el congreso, previo informe del supremo gobierno”.

Aunque el artículo primero del Reglamento Provisional Político del Imperio abolió la Constitución Española de Cádiz, de 1812, previó en el artículo siguiente que quedaban vigentes “en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio”. Como en su artículo 24 dispuso que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823 se harían conforme a lo dispuesto por la Junta Nacional Instituyente en el decreto respectivo, es de suponerse que el gobierno de la capital del imperio, sede de sus poderes, se ejercía por un ayuntamiento de elección popular. Pero este Reglamento tampoco señaló de manera expresa que la Ciudad de México era la sede de los poderes y la capital del imperio.

Tanto el Acta Constitutiva de la Federación como la Constitución federal, ambas de 1824, establecieron que el territorio de la nación mexicana compren-

² Estos Tratados reconocieron en su artículo 17 de manera implícita como capital de la nueva nación soberana e independiente llamada Imperio Mexicano, la capital de virreinato de la Nueva España, es decir, la Ciudad de México.

día “el que fue el virreinato llamado antes Nueva España”. La Constitución de 1824 estableció como facultad exclusiva del Congreso general la de “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado” (Artículo 50, fracción XXVIII).

La Constitución de 1857,³ por su parte, estableció en su artículo 46 que “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”. Asimismo, estableció como facultad del Congreso, “el arreglo interior del Distrito federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”.

La Constitución vigente de 1917, en su texto original, reiteró como facultad del Congreso General la de “legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales” (Fracción VI, bases 1a. a 5a.), sometiéndose a cinco bases de cuyo contenido destaco lo siguiente:

- El Distrito Federal y los Territorios se dividirían en Municipalidades, que tendrían la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes (Base 1a.).
- Cada Municipalidad estaría a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa (Base 2a.).
- El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarían a cargo de gobernadores que dependerían directamente del presidente de la República, quien podría nombrarlos y removerlos libremente (Base 3a.).
- Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los Territorios, serían nombrados por el Congreso de la Unión (Base 4a.).
- El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estaría a cargo de un Procurador General, nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (Base 5a.).

La reforma constitucional publicada el 20 de agosto de 1928 modificó las bases 1a. a 3a. de dicha fracción VI, a efecto de establecer en la base 1a. que “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”. Se suprime de esta forma la vida municipal en el Distrito Federal.

Mediante la reforma publicada el 10 de agosto de 1987, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, integrada por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional. Hubo una reforma constitucionales posterior a esta fracción, en 1990, pero la reforma

³ Me limito al análisis de las Constituciones federales, pero no dejo de mencionar que hubo dos Constituciones centralistas, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, así como el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865), de Maximiliano de Habsburgo, además de otros estatutos orgánicos en la etapa republicana.

que me importa destacar es la publicada el 25 de octubre de 1993, por virtud de la cual se traslada al artículo 122 todo lo relativo al gobierno del Distrito Federal y se establece un modelo de tipo semipresidencial o semiparlamentario para efecto del gobierno local del Distrito Federal, toda vez que el Presidente de la República debería nombrar Jefe del Distrito Federal —como entonces fue llamado el actual Jefe de Gobierno— de entre un asambleísta, diputado federal o senador del Distrito Federal perteneciente al grupo parlamentario mayoritario en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; la cual había sido creada apenas en 1987 y empezado a funcionar al año siguiente.

Una nueva reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 suprimió dicha modalidad semipresidencial o semiparlamentaria y la sustituyó con un modelo de tipo presidencial, mediante la elección popular directa del ahora llamado Jefe de Gobierno.

La siguiente reforma constitucional de importancia, ahora al artículo 122, para efecto de gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, es la publicada el 29 de enero de 2016. Esta reforma tuvo su origen en el instrumento de concertación política, en mi opinión, más importante —por la amplitud y variedad de los compromisos que incluyó— del periodo conocido como la transición mexicana a la democracia que comprende el periodo de 1977 a la fecha. En una perspectiva que parte del momento político de su suscripción, Héctor Zamitis sostiene que “La firma del Pacto por México fue vista como una oportunidad para establecer una agenda amplia de discusión política que, más allá de los buenos propósitos contenidos en los 95 puntos, enfrentó como primera dificultad hacer compatibles visiones programáticas distintas e incluso contrapuestas, con miras al cumplimiento de cada uno de los propósitos”.⁴

Finalmente me refiero a los modelos de gestión metropolitana supramunicipal, los cuales presentan dos modalidades: gobierno metropolitano y autoridad metropolitana, ambas con las mismas características supramunicipales (y supra-delegacionales o supraalcaldías en el caso de la Ciudad de México), pero distinguiéndose en que en la primera modalidad la autoridad es electa por voto directo, en tanto que en la segunda la autoridad es designada. La primera tiene autonomía, legitimidad política, finanzas autónomas, un parlamento metropolitano y responsabilidades directas, como en Londres, en tanto que la segunda no, como en México.⁵

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2016

El nuevo artículo 122 estableció que la Ciudad de México, antes Distrito Federal, es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concer-

⁴ “Presidente y Congreso: la dinámica en la definición de la agenda legislativa y el cambio de las relaciones entre ambos poderes, en la aprobación de las reformas del *Pacto por México*”, publicado en: *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, p. 143.

⁵ *Cfr.* AGUILAR VILLANUEVA, Norma Karina, *La Coordinación Metropolitana en la Zona del Valle de México*, p. 70.

niente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, para lo cual su gobierno estará a cargo de sus poderes locales en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, conforme a las bases constitucionales establecidas en la Constitución General, de las cuales destaco las siguientes:

- Forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico, para su régimen interior.
- Poder público local dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia.
- Ejercicio del Poder Legislativo depositado en la Legislatura de la Ciudad de México.
- El titular del Poder Ejecutivo es el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
- El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.
- La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal.
- El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías, órganos político administrativos integrados por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años con posibilidad de una reelección consecutiva.
- La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.
- La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución General prevé para las entidades federativas.
- La CPCdMx establecerá la organización, funcionamiento y facultades del Tribunal de Justicia Administrativa.
- La Constitución y las leyes de la CdMx deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de la CPEUM y las leyes generales correspondientes (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley General de Partidos Políticos y Ley General en Materia de Delitos Electorales).
- Los poderes federales tendrán respecto de la CdMx, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere la CPEUM.
- La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión, que incluirá la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

- Las prohibiciones y limitaciones que la CPEUM establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México.

Los artículos transitorios séptimo a noveno del Decreto de reforma constitucional publicado el 29 de enero de 2016 en comento, establecen las bases constitucionales para la organización, funcionamiento y atribuciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, una síntesis de las cuales es la siguiente:

- La ACCdMx se compone de *cientos* diputados constituyentes, de los cuales *sesenta* fueron electos según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal; *catorce* senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; *catorce* diputados federales designados de igual forma por su respectiva Cámara; *seis* designados por el Presidente de la República y *seis* designados por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir a la ACCdMx el proyecto de CPCdMx.
- La integración, organización y funcionamiento de la ACCdMx se rige exclusivamente por lo dispuesto en el decreto de reforma constitucional en comento y en el Reglamento para su Gobierno Interior. Sus facultades son: *a)* Elegir, por el voto de sus dos terceras partes, a los integrantes de su Mesa Directiva; *b)* Sesionar en pleno y en comisiones; *c)* Dictar los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función; *d)* Recibir el proyecto de CPCdMx que le sea remitido por el Jefe de Gobierno de la CdMx; *e)* Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de CPCdMx; *f)* Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la CPCdMx.
- Los recintos que ocupe la ACCdMx para el cumplimiento de su función, son inviolables; la ACCdMx sesionará en pleno y en comisiones; no podrá interferir, bajo ninguna circunstancia, en las funciones de los Poderes de la Unión, ni de los órganos del Distrito Federal, ni tendrán ninguna facultad relacionada con el ejercicio del gobierno de la entidad.
- La elección para su conformación se realizó el primer domingo de junio de 2016 y se instaló el 15 de septiembre del mismo año, debiendo aprobar la CPCdMx, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.
- Aprobada y expedida la CPCdMx, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- La CPCdMx entrará en vigor el día que ésta señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, misma que será aplicable desde el mes de enero de 2017.
- Al momento de la publicación de la CPCdMx, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la CPCdMx se realizarán de conformidad con lo que la misma establece.

Los resultados electorales y la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, son los siguientes:⁶

Partido	Votos	%Votos	Electos	Designados por el Ejecutivo Federal	Designados por los Diputados	Designados por los Senadores	Designados por el Gobierno del DF	Curules totales	%Curules
Movimiento de Regeneración Nacional	652,286	33.06%	22	0	0	0	0	22	22%
Partido de la Revolución Democrática	572,043	28.99%	19	0	2	2	6	29	29%
Partido Acción Nacional	203,843	10.3%	7	0	3	5	0	15	15%
Partido Revolucionario Institucional	153,034	7.75%	5	6	5	6	0	22	22%
Partido Encuentro Social	68,639	3.47%	2	0	1	0	0	3	3%
Partido Nueva Alianza	55,178	2.79%	2	0	1	0	0	3	3%
Movimiento Ciudadano	42,068	2.1%	1	0	1	0	0	2	2%
Partido Verde Ecologista de México	30,477	1.54%	1	0	1	1	0	3	3%
Partido del Trabajo	18,348	0.93%	0	0	0	0	0	0	0%
Independientes	176,918	8.9%	1	0	0	0	0	1	1%
Votos nulos	172,821	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	2,145,655	100%	60	6	14	14	6	100	100%

⁶ Fuente: Wikipedia, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

IV. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El Jefe de Gobierno integró dos grupos de asesoría para la redacción del Proyecto que consta de una exposición de motivos, 76 artículos distribuidos en siete títulos y veintiún artículos transitorios. Para comprender el contenido de los límites democráticos a que me referiré en seguida, es indispensable conocer el contenido del Proyecto de Constitución, del cual me limito a reseñar lo siguiente:

Preámbulo

TÍTULO PRELIMINAR. *Principios Generales*

Artículo 1 De la Ciudad de México

Artículo 2 De la soberanía popular

Artículo 3 De la composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica de la ciudad

Artículo 4 De los principios fundamentales

Artículo 5 De la función pública

Artículo 6 Del gobierno democrático

Artículo 7 De la identidad de la Ciudad de México

TÍTULO PRIMERO. *Carta de Derechos*

Artículo 8 De los derechos humanos

Artículo 9 Principios de aplicación e interpretación de los derechos

A. Bloque de constitucionalidad y convencionalidad de derechos humanos

B. Principios rectores de los derechos humanos

C. Igualdad y no discriminación

Artículo 10 Ciudad de libertades y derechos

A. Derecho a la autodeterminación personal

B. Derecho a la integridad

C. Derecho a la identidad y a la seguridad jurídica

D. Derechos sexuales

E. Derechos reproductivos

F. Derecho a defender los derechos humanos

Artículo 11 Derecho a la ciudad

Artículo 12 Ciudad democrática

A. Derecho a la buena administración pública

B. Libertad de reunión y asociación

C. Libertad de expresión

D. Derecho a la información

E. Derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales

F. Derecho a un gobierno democrático y a la participación política paritaria

Artículo 13 Ciudad educadora y del conocimiento

A. Derecho a la educación

B. Derecho a la ciencia y a la innovación tecnológica

C. Derechos culturales

Artículo 14 Ciudad solidaria

- A. Disposiciones comunes
- B. Derecho a la vida digna
- C. Derecho al cuidado
- D. Derechos de las familias
- E. Derecho a la alimentación y a la nutrición
- F. Derecho al más alto nivel de salud
- G. Derecho a la vivienda
- H. Derecho al agua y a su saneamiento
- I. Protección a los animales

Artículo 15 Ciudad productiva

- A. Derecho al desarrollo sostenible
- B. Derechos económicos
- C. Protección a personas consumidoras y usuarias
- D. Derechos de las personas trabajadoras
- E. De las personas trabajadoras asalariadas
- F. De las personas trabajadoras no asalariadas
- G. De las relaciones de las instituciones públicas de la ciudad con sus trabajadores

Artículo 16 Ciudad incluyente

- A. Grupos de atención prioritaria
- B. Disposiciones comunes
- C. Derechos de las niñas, niños y adolescentes
- D. Derechos de las personas jóvenes
- E. Derechos de personas mayores
- F. Derechos de personas con discapacidad
- G. Derechos de la población LGBTI
- H. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional
- I. Derechos de las víctimas
- J. Derechos de poblaciones en situaciones de calle
- K. Derechos de las personas privadas de su libertad
- L. Derechos de personas que residen en instituciones de asistencia social
- M. Derechos de personas afrodescendientes
- N. Derechos de personas de origen indígena que no viven en pueblo, comunidad o barrio originario

Artículo 17 Ciudad habitable

- A. Derecho a un medio ambiente sano
- B. Derecho al desarrollo urbano equitativo, estético, armónico y sostenible
- C. Derecho a los espacios públicos
- D. Derecho a la vía pública
- E. Derecho a la accesibilidad y movilidad humana

Artículo 18 Ciudad segura

- A. Derecho a la protección civil y seguridad urbana
- B. Derecho a la seguridad ciudadana y a la prevención de las violencias y la delincuencia
- C. Derecho a la convivencia pacífica y solidaria
- D. Derecho a la protección ante acciones violentas de autoridades o grupos

Artículo 19 Ciudad garantista

- A. Progresividad interna de los derechos B. Derecho a la memoria
- C. Derecho de acceso a la justicia
- D. Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos
- E. Derecho a la reparación integral
- F. Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad

TÍTULO SEGUNDO. *Desarrollo sostenible de la ciudad*

CAPÍTULO I. *Planeación democrática*

Artículo 20 Planeación del Desarrollo

- A. Sistema de Planeación
- B. Instituto de Planeación de la Ciudad de México

Artículo 21 Ordenamiento territorial

- A. Medio Ambiente
- B. Gestión sostenible del agua
- C. Regulación del suelo
- D. Desarrollo rural
- E. Vivienda
- F. Infraestructura física y tecnológica
- G. Espacio público y convivencia social
- H. Accesibilidad y movilidad
- I. Vulnerabilidad, prevención y mitigación de riesgos

Artículo 22 Bienestar social y economía distributiva

Artículo 23 Patrimonio de la ciudad

- A. Patrimonio Cultural
- B. Patrimonio mundial de la ciudad
- C. Consejo de la Crónica y la Memoria de la Ciudad de México

Artículo 24 Coordinación Metropolitana y Regional

Artículo 25 Ciudad Global

CAPÍTULO II. *De la Hacienda Pública de la Ciudad de México*

Artículo 26 Pacto fiscal

- A. Disposiciones generales
- B. Coordinación fiscal con la Federación
- C. Ingresos
- D. Egresos
- E. Coordinación fiscal local

TÍTULO TERCERO. *De la ciudadanía y el ejercicio democrático*

CAPÍTULO I. *De las personas originarias y de las que habitan la Ciudad de México*

Artículo 27 De las y los habitantes, originarios, residentes y transeúntes

Artículo 28 Deberes de las personas que habitan la ciudad

Artículo 29 De la ciudadanía

CAPÍTULO II. *De la democracia directa, participativa y representativa*

Artículo 30 Democracia directa

- A. Disposiciones comunes
- B. Iniciativa ciudadana
- C. Referéndum
- D. Plebiscito
- E. Consulta ciudadana

- F. Revocación del mandato
- G. Vinculatoriedad del referéndum, plebiscito, revocación de mandato y consultas ciudadanas
- Artículo 31 Democracia participativa
 - A. Gestión, evaluación y control de la función pública
 - B. Presupuesto participativo
- Artículo 32 Democracia representativa
 - A. Candidaturas sin partido
 - B. Partidos políticos
 - C. Sistema de nulidades en materia electoral y de participación ciudadana
- TÍTULO CUARTO. *De la distribución del poder*
 - Artículo 33 Del poder público de la Ciudad de México
- CAPÍTULO I. *De la función legislativa*
 - Artículo 34 Del Congreso de la ciudad
 - A. Integración
 - B. De la elección e instalación del Congreso
 - C. De los requisitos de elegibilidad
 - D. De las facultades del Congreso
 - E. Del funcionamiento del Congreso de la Ciudad de México
 - Artículo 35 De la iniciativa y formación de las leyes
 - Artículo 36 De la Comisión Permanente
- CAPÍTULO II. *De la función ejecutiva*
 - Artículo 37 De la Jefatura de Gobierno
 - A. De la elección
 - B. De los requisitos para ser titular de la Jefatura de Gobierno
 - C. De las atribuciones
 - D. De las faltas temporales y absolutas
 - Artículo 38 De la Administración Pública de la Ciudad de México
 - Artículo 39 Relación entre los poderes ejecutivo y legislativo
 - A. Colaboración entre poderes
 - B. Gobierno de Coalición
- CAPÍTULO III. *De la Función Judicial*
 - Artículo 40 Del Poder Judicial
 - A. De su integración y funcionamiento
 - B. Facultades y atribuciones de los Tribunales del Poder Judicial
 - C. Medios alternativos de justicia
 - D. Consejo de la Judicatura
 - E. Servicios periciales y forenses
 - Artículo 41 Tribunal Constitucional
 - A. Integración del Tribunal Constitucional
 - B. Competencia
 - C. De las declaratorias de inconstitucionalidad
 - Artículo 42 Del Consejo Judicial Ciudadano
- CAPÍTULO IV. *Seguridad ciudadana y procuración de justicia*
 - Artículo 43 Disposiciones generales
 - Artículo 44 Seguridad ciudadana
 - A. Principios

- B. Prevención social de las violencias y el delito
- C. Coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana
- Artículo 45 Modelo de policías de proximidad y de investigación
- Artículo 46 Procuración de Justicia
 - A. Fiscalía General de Justicia
 - B. Competencia
 - C. Fiscalías especializadas y unidades de atención temprana
- Artículo 47 Sistema penal acusatorio
 - A. Principios
 - B. Ejecución de sanciones
- CAPÍTULO V. *De los organismos autónomos*
 - Artículo 48 Organismos Autónomos
 - A. Naturaleza jurídico-política
 - B. Disposiciones comunes
 - C. Del nombramiento de las personas titulares y consejeras
 - Artículo 49 Consejo de Evaluación de la Ciudad de México
 - Artículo 50 Defensoría del Pueblo
 - Artículo 51 Instituto de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales
 - Artículo 52 Instituto de Participación Ciudadana y Elecciones
 - Artículo 53 Junta Local de Conciliación y Arbitraje
 - Artículo 54 Tribunal Electoral y de Procesos Democráticos
 - Artículo 55 Tribunal de Justicia Administrativa
 - Artículo 56 Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje
 - Artículo 57 Universidad Autónoma de la Ciudad de México
- CAPÍTULO VI. *De las demarcaciones territoriales y sus alcaldías*
 - Artículo 58 Demarcaciones territoriales
 - Artículo 59 Alcaldías
 - A. De la integración, organización y facultades de las Alcaldías
 - B. De las personas titulares de las Alcaldías
 - C. De los Concejos
 - Artículo 60 Del Cabildo de la Ciudad de México
 - Artículo 61 De los recursos públicos de las demarcaciones
 - Artículo 62 De la participación ciudadana en las Alcaldías
- CAPÍTULO VII. *Ciudad pluricultural*
 - Artículo 63 Derechos de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios
 - Artículo 64 Composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica de la Ciudad de México
 - Artículo 65 De los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios
 - A. Carácter jurídico
 - B. Autonomía
 - C. Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios
 - D. Derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales
- TÍTULO QUINTO. *De la buena administración*
 - Artículo 66 De la profesionalización para la buena administración
- CAPÍTULO I. *Del combate a la corrupción de la Ciudad de México*

- Artículo 67 Del control interno en la Ciudad de México
- Artículo 68 Del Sistema de Auditoría Superior
- Artículo 69 Del Sistema Anticorrupción de la Ciudad De México
- CAPÍTULO II. *De las responsabilidades de las personas servidoras públicas*
- Artículo 70 De las responsabilidades administrativas
- Artículo 71 De la responsabilidad política
- Artículo 72 De la responsabilidad penal
- TÍTULO SEXTO. *De la relación con los poderes federales*
- Artículo 73 Estatuto de Capitalidad
- TÍTULO SÉPTIMO. *De la estabilidad constitucional*
- Artículo 74 Reformabilidad constitucional
- Artículo 75 Progresividad constitucional
- Artículo 76 Inviolabilidad constitucional
- ARTÍCULOS TRANSITORIOS

No es el propósito de este artículo la evaluación integral del contenido normativo del Proyecto de Constitución en sus contradicciones internas, como duplicidades y antinomias, o externas, como las disposiciones anticonstitucionales y nuevas antinomias con leyes generales u otras, así como en sus deficiencias e insuficiencias de diseño institucional —como era de esperarse de un documento redactado por muchas manos y bajo un supuesto mandato optimizador o, mejor dicho, maximizador—, aunque las constatadas convocan de inmediato a reseñarlas pero no en esta ocasión. Me limité ahora a reproducir el índice transcrito a efecto de permitir al lector comparar este mapa normativo con las consideraciones y propuestas con que finalizo esta contribución académica.

V. EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Este Reglamento tiene por objeto normar la actividad parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento; lo no previsto en el mismo se ajustará a las disposiciones complementarias aprobadas por el Pleno de la Asamblea Constituyente. Me refiero también a este documento porque el lector advertirá en la reseña siguiente, al igual que en las anteriores, algunos de los límites a que me referiré más adelante.

La Asamblea Constituyente funciona en pleno y en comisiones; las y los diputados pueden agruparse en grupos parlamentarios según su afinidad partidaria o política —en este último caso por haber sido designados y no electos directamente o por sus cámaras—. El grupo parlamentario se integra por lo menos con tres constituyentes cuando se conforma por afinidad de partido y por cinco cuando sea por afinidad política.

Los órganos de dirección de la Asamblea son: Mesa Directiva, Presidencia de la Mesa Directiva, Mesa de Consulta y Conferencia de Armonización.

La Mesa Directiva fue electa por el pleno con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes; se conforma bajo el principio de paridad de género y se integra con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, quienes conducen los trabajos de la Asamblea. La Mesa Directiva debe observar los principios de transparencia, acceso a la información, parlamento abierto, imparcialidad y objetividad.

La Asamblea cuenta con las siguientes comisiones de dictamen:

- i. Comisión de Principios Generales, con las siguientes secciones: Principios generales; Pacto Fiscal; Estatuto de capitalidad; Estabilidad y reformabilidad constitucional; y Régimen transitorio;
- ii. Comisión de Carta de Derechos;
- iii. Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática;
- iv. Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno;
- v. Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos;
- vi. Comisión de Alcaldías;
- vii. Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y
- viii. Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cada comisión tiene una Junta Directiva conformada por el Presidente y tres secretarías de la comisión e integrada bajo el principio de paridad de género. Las comisiones pueden formar subcomisiones para el desarrollo de sus actividades y funciones. Las comisiones deberán emitir los dictámenes a más tardar el 30 de noviembre de 2016. Si esto no ocurriese, la Mesa Directiva deberá ejercer la facultad de atracción y presentarlos a consideración del Pleno.

Las comisiones legislativas se conforman por un mínimo de trece y un máximo de veintitrés constituyentes. El principio de parlamento abierto se materializa a través de una de las secretarías de cada comisión, responsable de atender lo relativo al derecho de audiencia para la ciudadanía. La ciudadanía, representantes de instituciones, organizaciones sociales y comunidades han sido recibidos y escuchados en las comisiones, conforme a lo establecido en el Reglamento, y las propuestas presentadas deberán formar parte de los dictámenes respectivos.

Cada constituyente puede formar parte de hasta dos comisiones; los integrantes de la Mesa Directiva no forman parte de las comisiones, pero pueden asistir a ellas sin derecho a voto. Las y los diputados pudieron presentar iniciativas hasta el 30 de octubre de 2016, las cuales debieron ser turnadas de manera inmediata a las comisiones.

La Mesa de Consulta está integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, quienes tienen derecho de voz y voto, y por el Presidente de la Mesa Directiva, que solo tiene derecho de voz. Sesiona por lo menos una vez a la semana y adopta sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrlo,

mediante el voto ponderado o representativo de los Grupos Parlamentarios, es decir, equivalente al número de constituyentes que cada uno tenga en el Pleno.

Corresponde a la Mesa de Consulta formular propuestas al Pleno a través de la Mesa Directiva; proponer a la Junta Instaladora la conformación de la Mesa Directiva, que fue votada por el Pleno; presentar a la Mesa Directiva las propuestas de integración de las comisiones y de los órganos auxiliares de la Asamblea para ser sometidas al Pleno, y las demás aprobadas por el Pleno.

La Conferencia de Armonización tiene por objeto integrar y garantizar la congruencia jurídica del texto constitucional; al efecto, una vez aprobados los dictámenes por las comisiones, informará al Pleno por conducto de la Mesa Directiva sobre las posibles contradicciones que hubiese detectado, además de formular propuestas de integración y congruencia de los textos aprobados. Se conforma con la Mesa Directiva y los Presidentes de las Juntas de las Comisiones, tomas sus decisiones por consenso. Puede acudir como invitado un diputado constituyente de cada Grupo Parlamentario, sólo con voz.

La información y difusión de las actividades de la Asamblea Constituyente se realiza, fundamentalmente, a través de los instrumentos internos de comunicación en el trabajo legislativo: Diario de los Debates, Versiones estenográficas y Gaceta Parlamentaria.

Los órganos técnicos y administrativos de apoyo a los trabajos de la Asamblea son: Secretaría Parlamentaria; Secretaría de Servicios Administrativos; Coordinación de Comunicación Social y Coordinación de Transparencia y Parlamento Abierto, cuyos titulares son designados por mayoría calificada de los integrantes de la Asamblea a propuesta de la Mesa de Consulta.

VI. CONCEPTOS BÁSICOS Y LÍMITES DEMOCRÁTICOS

Es necesario distinguir los conceptos, de una parte, de *límite* y, de otra parte, de *democracia*, a efecto de dar sentido y contenido a la expresión *límites democráticos*.

En la Metafísica,⁷ Aristóteles distinguió los siguientes significados del término *límite*:

- 1) El último punto de una cosa, o sea el primero fuera del cual no existe parte alguna de la cosa o más acá del cual está toda parte de la cosa.
- 2) La forma de una magnitud o de una cosa que tiene magnitud.
- 3) El término: ya sea *terminus ad quem* o punto de llegada o a veces, el *terminus a quo*, o punto de partida.
- 4) La sustancia o la esencia sustancial de una cosa, ya que éste es el L. de conocimiento de la cosa y, por lo tanto, también de la cosa misma. En este sentido, L. significa condición. Para Aristóteles, la condición del conocimiento y del ser mismo de la cosa es la sustancia o esencia necesaria.

⁷ Fuente: ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, p. 749.

Norberto Bobbio, en *El futuro de la democracia*, distingue entre democracia directa y democracia representativa, así como entre democracia de los antiguos y democracia de los modernos, además, entre democracia y pluralismo, para concluir que “la libertad de disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y, por último, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política”.⁸ Sostiene, entonces, que “lo que distingue a un sistema democrático de los sistemas no democráticos es un conjunto de reglas del juego”.⁹ Y agrega, “se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público”.¹⁰

Se refiere también, entre otros temas, a la relación entre mercado político y democracia, para señalar que “En un Estado democrático el mercado político está hecho de tantos acuerdos bilaterales como electores hay. En estos acuerdos la prestación por parte de los electores es el voto, la contraprestación por parte del electo es una ventaja (bajo la forma de un bien o un servicio) o la exoneración de una desventaja”.¹¹

Al final, afirma, “Si para concluir el análisis se me pide quitarme la vestimenta de estudioso y ponerme la del hombre comprometido con la vida política de su tiempo, no tengo ningún empacho en decir que prefiero el gobierno de las leyes y no el de los hombres. El gobierno de las leyes celebra hoy su triunfo en la democracia”.¹²

En el *Diccionario de Política*, Bobbio desarrolla la voz *democracia*¹³ desde las tradiciones del pensamiento político en la teoría clásica, la teoría medieval y la teoría moderna. Concluye aquí en que la democracia es “un método o conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir de las decisiones vinculantes para toda la comunidad) más que una determinada ideología”.

Sería posible, por lo tanto, proponer válidamente como *límite democrático* el último punto más allá del cual las decisiones adoptadas conforme a las reglas de procedimiento del juego democrático pierden su naturaleza democrática por violar dichas reglas. Ciertamente, la democracia no se identifica exclusivamente con lo electoral, ni siquiera solamente con lo político, desborda con mucho estos ámbitos y tal pareciese que no se impone límite alguno, sea la función legislativa o jurisdiccional, incluso en la vida familiar.

⁸ *Op. cit.*, pp. 49-50.

⁹ *Idem*, p. 51.

¹⁰ *Ibidem*, p. 65.

¹¹ *Ibidem*, p. 112.

¹² *Ibidem*, p. 136.

¹³ T. a-j, pp. 441 y ss.

Pero la necesidad de delimitar el campo de análisis me obliga en esta ocasión a quedarme en este punto, no sin antes recordar que Mario Bunge, en *La ciencia, su método y su filosofía*,¹⁴ distingue entre ciencias formales o ideales y fácticas o materiales. Las ciencias formales, afirma, demuestran o prueban; las ciencias fácticas verifican (confirman o disconfirman) hipótesis que en su mayoría son provisionales. La demostración es completa y final, prosigue; la verificación es incompleta y por ello temporaria. En las ciencias formales, “La batalla se habrá ganado si se respeta la coherencia lógica, esto es, si no se violan las leyes del sistema de lógica que se ha convenido en usar”.¹⁵ Por otra parte, “Los rasgos esenciales del tipo de conocimiento que alcanzan las ciencias de la naturaleza de la sociedad son la *racionalidad* y la *objetividad*.” Aprovecho esta distinción para aplicarla a los límites democráticos.

VII. LÍMITES DEMOCRÁTICOS AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Límites formales:

Límites convencionales

Como lo reconoce expresamente el propio Proyecto de Constitución en estudio en diversos artículos, hay un control difuso de la convencionalidad *ex officio*, en primer lugar, de las disposiciones que en su momento establezca la Constitución Política de la Ciudad de México. Pero, igualmente, de todos y cada uno de los actos resolutiveos de la misma Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.¹⁶

Límites constitucionales

En los mismos términos, el nuevo modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010 (control concentrado, control por disposición constitucional específica, control difuso e interpretación más favorable), derivado de la sentencia condenatoria dictada por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, es aplicable a los actos y resoluciones de la Asamblea Constituyente, incluida la Constitución Política de la Ciudad de México.¹⁷ Pero es de considerarse que el primero y fundamental límite lo señalan las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 122 y los artículos transitorios del Decreto

¹⁴ *Op. cit.*, p. 16.

¹⁵ *Idem*, p. 14.

¹⁶ Consultar: CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”, publicado en *Quórum Legislativo*, julio 2016, pp. 123-148.

¹⁷ Consultar: CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *idem*.

de reforma en materia política de la Ciudad de México de este año, que regulan el gobierno de la Ciudad de México y cuya más reciente reforma dio origen a la Asamblea Constituyente y al Proyecto de Constitución.

Límites en la interpretación de los derechos fundamentales

En principio, me refiero al Título Primero. Carta de Derechos del Proyecto de Constitución en análisis, pero igualmente a todos los derechos fundamentales reconocidos a lo largo del Proyecto pues en su desarrollo el texto no reconoce derechos sólo en el Título mencionado. Ahora bien, el reconocimiento de dichos derechos, como se deriva del acápite anterior, está sujeto a la interpretación que de los mismos hagan los tribunales de control convencional y constitucional pero también la propia Asamblea Constituyente. En los trabajos legislativos previos a la discusión de fondo, se ha puesto a discusión ya la pertinencia del estudio de impacto presupuestal —y yo agregaría, la necesidad también de impacto regulatorio— de las disposiciones del Proyecto, incluidos en dichos estudios los nuevos derechos reconocidos.

Límites en la interpretación de la distribución de competencias inter e intragubernamental

Una porción normativa de dichos límites está señalada, por ejemplo, en el párrafo final del artículo séptimo transitorio del propio Proyecto, mismo que reproduce lo dispuesto por el párrafo primero del artículo décimo séptimo transitorio del Decreto de reforma constitucional, en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicado en el DOF de 29 de enero de 2016, cuyo texto es el siguiente:

Dentro de las funciones que corresponden a las Alcaldías, la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales contemplarán, al menos, aquéllas que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal vigente a la entrada en vigor del presente Decreto, señala para los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con base en lo establecido por el artículo 122 constitucional.

Límites factuales:

Límites de legitimación de la propia Asamblea Constituyente derivados de su forma de integración

La forma de integración de la Asamblea Constituyente entraña una paradoja múltiple por los diputados constituyentes de elección popular y los designados. De una parte, los de elección popular provienen de una fórmula basada en el principio de representación proporcional exclusivamente —no en el sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de los diputados federales y locales, por ejemplo—, lo que fortalece la representatividad de la Asamblea Constituyente; además, el electorado pudo votar por candidatos independientes, esto es, no postulados por partidos políticos, aunque solo haya ganado uno.

Ciertamente, la mayoría legislativa derivada de la elección popular directa quedó modificada con los diputados designados, tanto por ambas cámaras federales como por los titulares de los ejecutivos federal y local de la Ciudad de México. Pero, es al mismo tiempo el acuerdo político que permitió esta forma de integración el que hizo posible la existencia misma de la reforma política de la Ciudad de México, al permitir que para la redacción de su documento constitucional se expresen todas las fuerzas políticas nacionales y no sea determinante el peso electoral de los partidos políticos que por su identidad política detentan el Ejecutivo local —autor del Proyecto de Constitución— y tienen mayoría en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México en funciones.

Límites derivados de la mayoría calificada de dos tercios para la aprobación de la Constitución local

El artículo noveno transitorio del Decreto de reforma constitucional ya mencionado y ahora también en análisis, señala que “Las sesiones del Pleno requerirán la asistencia, por lo menos, de la mayoría del total de sus integrantes y sus acuerdos se adoptarán con la votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes”. Hemos visto que ninguna de las dos grandes coaliciones políticas formadas, de una parte, por los partidos políticos que han gobernado la Ciudad de México desde 1997 —año en que se inició la elección popular directa del Jefe de Gobierno— y, por la otra, sus opositores, alcanza por sí misma dicha mayoría calificada. En consecuencia, el gran reto para todas las fuerzas políticas involucradas es lograr consensos prácticamente unánimes para cumplir la misión de la Asamblea Constituyente de dotar a la Ciudad de México de una Constitución Política local.

Al efecto, el trabajo previo de comisiones podría facilitar la construcción de acuerdos, toda vez que el mismo artículo transitorio dispone en seguida que “Las sesiones de las Comisiones requerirán la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus determinaciones se adoptarán con la votación de la mayoría de los presentes”. En seguida, los esfuerzos de concertación de la Mesa de Consulta y de la Conferencia de Armonización serán definitivos en la construcción de acuerdos que permitan lograr la mayoría calificada de dos tercios del total de los integrantes del Pleno.

Límites de extensión gramatical del Proyecto de Constitución

En el Estudio Académico coordinado por Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés respecto de la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁸ sus autores llaman la atención sobre la importancia que tiene el tamaño de un texto constitucional. La extensión del texto constitucional federal nuestro vigente en la fecha de su estudio era de

¹⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico.*

63,315 palabras, que la propuesta de consolidación reducía para ese momento a 48,985.¹⁹

El número de palabras que contiene el Proyecto de Constitución en análisis es de 44,873 si se incluyen los veintiún artículos transitorios, pero de 41,911 en caso contrario. La propuesta final en esta contribución privilegia la mínima extensión del texto constitucional local, al menos, para el efecto de facilitar su conocimiento y la exigencia de su cumplimiento por parte de la ciudadanía.

Límites presupuestales para su aplicación efectiva

Los estudio de impacto presupuestal y de mejora regulatoria para respaldar cualquier proyecto de reforma legislativa que establecen los lineamientos emitidos por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,²⁰ obedecen a la necesidad de hacer viable su aplicación. De otra forma, el texto legislativo, cualquiera, pero sobre todo un texto constitucional, puede convertirse en un horizonte prospectivo, un programa de gobierno, el programa de acción de un partido, la plataforma electoral de un candidato o algo semejante, pero nunca una constitución o una ley que sea aplicable y sirva para algo distinto de la propaganda política.

Límites organizacionales por cuanto a la diversidad y multiplicidad de órganos y entidades propuestas

Además de la división clásica de poderes —legislativo, ejecutivo y judicial—, de la todavía reciente adopción de órganos constitucionales autónomos previstos en la Constitución General y los que ésta considera también para las entidades federativas —así lo señala expresamente para la Ciudad de México el artículo 122, fracción VII, de la CPEUM, y sólo éstos—, así como de la nueva división del gobierno de las demarcaciones territoriales o Alcaldías entre el Alcalde y el Concejo de Alcaldía —ambos de elección popular directa como en los cabildos municipales—, el Proyecto de Constitución es pródigo en la creación de nuevos órganos constitucionales autónomos (Artículo 48) —algunos de los cuales ni remotamente pueden ser considerados como tales pero ahí están, artículo 53 por ejemplo—, de consejos ciudadanos (Artículos 42, 48-C —cuyo número, por cierto, es indeterminado— y otros) y de consejos de todo tipo (Artículos 20-B, 23-C, 24-2, 31-A-3, 44-C-1, 60, 62-3-4-5-6, 65, algunos de los cuales también son de número indeterminado pero al parecer infinito, y otros.

Es deseable que para el momento en que salga publicado este artículo, la Asamblea Constituyente haya devuelto a dimensiones manejables —presupuestal, organizacional, política y jurisdiccionalmente (en caso de impugnaciones competenciales)— tanta prodigalidad. Aunque no puede descartarse que como

¹⁹ *Op. cit.*, p. 22.

²⁰ Consultar: CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 6a. ed., 2011, pp. 337 y ss.

una broma siniestra de los opositores políticos a la coalición partidista del firmante del Proyecto, le obsequiasen su aprobación sin grandes cambios.

Límites que impone la realidad constitucional nacional local comparada

Me refiero, en principio, a los órganos y medios de control de la constitucionalidad a nivel local, que invariablemente son revisables a través de los medios de control de la constitucionalidad en el orden federal de gobierno. Más aún, cuando nos encontramos en una redistribución de competencias legislativas que ha introducido leyes nacionales e incrementado el número de leyes generales. Pero me refiero también a otras formas de organización de oficinas y tribunales de control constitucional que han intentado otras constituciones locales sin gran éxito o con altos costos administrativos y muy pocos asuntos que resolver.

Límites sociales

Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la composición pluricultural, plurilingüe y multiétnica del país reconocidos y regulados en el artículo segundo constitucional desde la reforma publicada el 14 de agosto de 2001, no puede ser extrapolada de manera automática a la Ciudad de México, y menos ser extendida a los barrios originarios de la Ciudad.

La regulación que en su momento propuso para dichos derechos la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación, durante la negociación que resolvió en conflicto supuestamente militar pero fundamentalmente social, político y mediático planteado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, distribuyó en diversos artículos constitucionales la reivindicación de tales derechos, a efecto de darle mayor fuerza y viabilidad a su ejercicio.

Para dar cuenta puntual de las posibilidades reales de la reivindicación y ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas avocindados en la Ciudad de México como resultado de la migración interior, en el supuesto de que fuesen claramente identificables, por lo menos debieron ser ubicados a lo largo del Proyecto de Constitución y no en el capítulo y los tres artículos donde quedaron confinados, al igual que antes sucedió en el artículo segundo de la Constitución General.

Límites culturales

Además del número de palabras que ya he señalado, debo precisar que el texto del Proyecto abarca 142 páginas que lleva varias horas completar su lectura. Me pregunto entonces si la escolaridad promedio y la cultura cívica de la población de la Ciudad de México permiten suponer fundadamente que la mayor parte de la misma se acercará al texto constitucional de su Ciudad para observar su aplicación y, llegado el momento, en caso necesario, demandar su cumplimiento. Me parece que la respuesta es obvia. Luego entonces es necesario a mi juicio reducir al mínimo posible la extensión gramatical de dicho texto, dejando en el mismo las cuestiones esenciales que deban ser conocidas y exigidas en su observancia.

Límites políticos

Me he referido ya a dos aspectos de los mismos, de una parte, la integración de la Asamblea Constituyente en función de la identidad partidista de sus miembros alrededor de las dos coaliciones perfectamente identificables. Por otra parte, al precedente de la firma del Pacto por México, como la más importante concertación política durante el periodo llamado de transición a la democracia en México. De ambos precedentes, uno inmediato y otro no tanto, aparece claramente la presencia de una nueva fuerza política de cuya participación dependería en buena medida lograr los acuerdos para la aprobación de un Proyecto modificado. La importancia y viabilidad del diseño institucional de las modificaciones que pudiesen introducirse y ser aceptadas por todas las fuerzas políticas participantes, es sin duda uno de los límites mayores.

Límites que imponen las omisiones del Proyecto

Me refiero fundamentalmente a la ausencia de regulación creativa e innovadora respecto del gobierno metropolitano de la zona conurbada que reúne 16 delegaciones de la Ciudad de México y 88 municipios de los estados de México e Hidalgo. Ciertamente, es una omisión que deriva de los alcances adoptados para este tema constitucional por el propio artículo 122 de la Constitución General. Es de desearse que los trabajos de la Asamblea Constituyente pudiesen dar soluciones viables más allá de los órganos colegiados y burocráticos múltiples que se yuxtaponen y duplican funciones que en la práctica están condenadas a obstruirse o anularse mutuamente, hasta que sus diferencias sean resueltas por los tribunales constitucionales. El estudio de las alternativas entre los modelos de gobierno autónomo y gestión burocrática metropolitanos, con el fortalecimiento de uno o la adopción de otro, no aparece en el nuevo diseño constitucional que se discute.

Límites que imponen los excesos del Proyecto

La oferta desmedida del Proyecto de nuevos derechos traducidos en bienes y servicios públicos de la más alta calidad que sin duda quedarán en el texto de la Constitución, y sólo ahí, es un reto igualmente mayor, pues la población ciudadana, y la del resto del país —que sin duda espera de los gobernantes y de los constituyentes de su ciudad capital, primera megalópolis nacional y sexta a nivel mundial, un modelo constitucional a imitar—, al constatar que los beneficios prometidos no aparezcan, nuevamente condenará a su élite gobernante e irá en busca, como en otros países, de quienes le ofrezcan las soluciones inmediatas que, por cierto, tampoco llegarán.

VIII. PREGUNTAS FINALES, UNA RESPUESTA JURÍDICA Y UNA PROPUESTA

Puesto que hablamos de una sucesión de elecciones votadas al interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, ¿cuáles son los límites democráticos respecto de la modificación, adición, votación, aprobación y expedición

del Proyecto de Constitución convertido en Constitución Política de la Ciudad de México?, consecuentemente ¿el proyecto de Constitución, aún con las más amplias, o mínimas, modificaciones y adiciones, necesariamente debe ser aprobado?

Según la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de sus sanciones,²¹ el artículo noveno transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016, es una ley imperfecta porque no tiene sanción jurídica para el caso de su incumplimiento.

Un texto breve, no mayor de doce o quince artículos que cuando fuera necesario remitiesen a la Constitución General —imposible de ser reordenada y reducida, al menos antes de su primer centenario— y a leyes constitucionales, pero que el ciudadano promedio pudiese comprender y leer completa en los andenes y en los vagones del sistema de transporte colectivo o en cualquier otro transporte público, al iniciar su viaje cotidiano a su trabajo o de su escuela a su casa, bastaría para dotar de Constitución Política a la Ciudad de México. Una Constitución que a fuerza de leerla un día tras otro, el habitante de la Ciudad de México pudiese memorizar e invocar cuando fuese necesario. La sede académica, y no sólo la imaginación política, permite también formular utopías.

Por fortuna, la Constitución de la República es al mismo tiempo ley nacional, ley general, reglamento administrativo, manual de organización y a veces de operación, de tal forma que a su vasto contenido poco pueden agregar que sea viable, útil y no impugnabile por vía de control de constitucionalidad, las constituciones locales. De tal suerte que, con el auxilio además de leyes constitucionales, después de todo, un texto breve, brevísimo, puede ser una utopía alcanzable. También la otra, pero ambas o cualquiera, con la voluntad y el talento político de todos los actores involucrados.

IX. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, FCE, México, 3a. ed., 1998, 2a. reimp., 2000.

AGUILAR VILLANUEVA, Norma Karina, *La Coordinación Metropolitana en la Zona del Valle de México*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, julio de 2013. Trabajo recepcional para obtener el título de licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, presentado al concurso convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública en 2016. Directora del trabajo recepcional: Dra. María de Lourdes Marquina Sánchez.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, 1a. ed. en español 1986, 3a. reimp., 1992, México.

²¹ Consultar: GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, p. 89.

- , MATTEUCCI, NICOLA, PASQUINO, GIANFRANCO, *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, 10a. ed. en español 1997, Madrid, México.
- BUNGE, Mario, *La ciencia, su método y su filosofía*, Editorial Siglo Veinte, Buenos Aires 1973.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.
- , *Las Reformas de 1996*, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, México 1997.
- , “Constitucionalismo multinivel, federalismo y diálogo judicial en materia electoral en México”, publicado en: *Monitor Democrático 2016. Democracia electoral rijosa y litigiosa en México*, UNAM, Facultad de Derecho, PGR, FEPADE, COPUEX, IEE, IEEM, México 2016.
- , “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral, publicado en: *Quórum Legislativo. Julio 2016*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2016.
- , “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del Pacto por México”, publicado en: CARBONELL, Miguel, Cruz Barney, Oscar (Coordinadores), *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y Constitución*, t. II, IJJ-UNAM, México 2015.
- , “La nueva distribución de competencias entre las autoridades electorales del sistema federal mexicano”, publicado en: Molina Piñeiro, Luis J. (Editor y Responsable Académico), Castañeda Rivas, Leoba, Montoya Zamora, Raúl, Díaz Vázquez, Víctor Manuel (Coordinadores), *Monitor Democrático 2015. Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, UNAM, Facultad de Derecho, Tribunal Electoral del Estado de Durango, COPUEX, IMIPE, México 2015.
- , “El Proceso Administrativo Público como Fundamento Constitucional”, publicado en: *Buen Gobierno*, Revista semestral de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, No. 18, Enero-Junio 2015, México.
- , (Coordinador), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Secretaría de Gobernación, 6a. ed., México 2011.
- , GÓMEZ-GALVARRIATO FREER, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México 2011.
- Compendio. Legislación Nacional Electoral*, tt. I y II, INE, FEPADE, UNAM, IJJ, TE-PJF, México 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, Edición facsimilar del texto original de 1917, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, México 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del *Diario Oficial de la Federación*, México, Abril de 2016.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, 17a. ed., México 1970.
- Hacia una constitución para la Ciudad de México*, IJJ-UNAM, Senado de la República, LXIII Legislatura, México 2016.

FIX-FIERRO, Héctor, Valadés, Diego (Coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, IIJ-UNAM, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México 2015.

Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Gaceta Parlamentaria, 15 de septiembre de 2016.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, Gaceta Parlamentaria, Anexo III, viernes 30 de septiembre de 2016.

ZAMITIS GAMBOA, Héctor (coord.), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.

EL UTÓPICO ESTADO DE DERECHO

SEMINARIO INTERNACIONAL DEL COPUEX EN LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE 29 Y 30 NOV. 2016

Jorge Fernández Ruiz

I. INTRODUCCIÓN

En las tinieblas de la prehistoria no se percibe la existencia del Estado, pues la humanidad trashumante no lo conoció, por ser éste un fenómeno social característico de la vida sedentaria humana, ya que las organizaciones sociales nómadas no requirieron del ente estatal, entre cuyos más importantes antecedentes históricos figuran la *polis* griega y la *civitas* romana, que fueron precedidas por otros modelos de estados primitivos asentados en diversas regiones, como Egipto y la Mesopotamia.

II. LA APARICIÓN DEL ESTADO

En los términos de la teoría determinista del origen del Estado, éste nace cuando la sociedad llega a cierto grado de desarrollo que provoca su división en razón de los intereses antagónicos e irreconciliables de las clases que lo integran, y para que éstas no se exterminen a sí mismas en luchas estériles, resulta indispensable la existencia de un poder capaz de someter a la sociedad entera, y de manejar el conflicto o mantenerlo dentro de un *stato quo*. *Y ese poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado*".¹

III. LA DENOMINACIÓN DEL FENÓMENO ESTATAL

El ente estatal existió durante largos siglos sin que se le denominara Estado, los griegos lo llamaron *polis*, los romanos, primero le dijeron *civitas*, posteriormente *res-publica* y, finalmente, *imperium*. En la Edad Media se usaron los vocablos *land*, *terrae* y *burg*, de connotación territorial, junto con los de *reich*,

¹ ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195 y 196.

reino o imperio, con sentido de poder, para hacer referencia al fenómeno estatal medieval.

Ya en el siglo XV empieza a generalizarse en Italia el uso de la palabra *stato*; los embajadores de las repúblicas italianas de aquella época utilizaban los vocablos *lo stato* para aludir al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco más tarde, con la palabra *stato* se hacía referencia al territorio en donde ejercía su poder un gobierno: *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, *Stato di Roma*, *Stato di Genova*, por ejemplo. Nicolás Maquiavelo inicia el primer capítulo de *El príncipe* —publicado en 1513—, con la frase: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.”² De esta manera, implícitamente señala en su célebre obra que el Estado es el género y la forma de gobierno, la especie.

IV. LA COMPOSICIÓN DEL ESTADO

Entre los elementos esenciales del Estado destaca la población compuesta por un conjunto de seres humanos, pues es imposible un ente estatal sin un substrato poblacional con entidad, o sea, provisto de un modo de ser específico; con identidad —en el sentido de unidad de lo múltiple—, traducidos en su idiosincrasia, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, de tradición, de cultura, de ideales, de intereses, de vicisitudes y padecimientos comunes; Estados hay con menos de cien mil habitantes, mas ciento veinte mil individuos reunidos en un evento deportivo internacional no constituyen el elemento poblacional de un Estado, por tratarse de un conglomerado humano reunido casual y efímeramente, desprovisto de entidad, identidad e idiosincrasia; en cambio, el pueblo, como elemento de todo Estado, se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico, aun cuando no todos los habitantes de un Estado forman parte de su pueblo, pues se excluye de éste a los extranjeros.

Otro elemento esencial del Estado es su ámbito espacial, o sea, el territorio, porque un grupo humano podrá hacerse de un idioma común, forjar un estilo de vida, una tradición, unas costumbres, una idiosincrasia, labrar una historia común, en fin, conformar un pueblo, una sociedad, una nación, mas, sin territorio propio y exclusivo, no podrá constituir un Estado, toda vez que el territorio es la base del principio de territorialidad derivado directamente de la soberanía, principio que en el orden jurídico mexicano permite al Estado castigar de acuerdo a su propia normativa penal los delitos cometidos dentro de su territorio, sin importar quiénes sean sus autores ni los ofendidos por ellos.

² MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, 6a. ed. de la Colección Sepan Cuantos..., México, Editorial Porrúa, 1978, p. 1.

El gobierno, entendido como conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público, es otro elemento esencial del Estado; para su funcionamiento requiere de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado. El gobierno se habrá de caracterizar por su soberanía, es decir, porque en su ámbito espacial no haya otro encima de él; por ello su potestad de mando es omnicomprendiva y tiene en exclusiva la coacción; como bien hace notar Horacio Sanguinetti: “Esta idea de superioridad absoluta, se manifiesta en el concepto de soberanía, cualidad del poder ejercido por el Estado nacional moderno.”³

En todo caso, el poder político, o sea, el poder del Estado se deposita en los órganos de gobierno a cuyo cargo queda su ejercicio, cuyas funciones son desarrolladas por seres humanos que tienen asignada la representación de los mismos; Estado y gobierno tienen, cada uno, sus propias formas.

Pueblo, territorio y gobierno no pueden, por sí solos o en su conjunto, integrar al Estado, pues hace falta otro elemento esencial que es el orden jurídico, es decir, el derecho, sin el cual, el ente estatal no puede existir, como tampoco puede existir el derecho sin el Estado, ya que ambos se necesitan mutuamente; el derecho como orden jurídico o conjunto sistematizado de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coactivas, perdería su coercitividad sin la presencia del Estado, quien tiene el monopolio de la coacción, lo que significaría que las normas no serían coercitivas y, por tanto, no serían normas jurídicas. Asimismo, el Estado no podría existir sin la presencia del derecho, pues no habría una regulación de su organización y funcionamiento, ni de la convivencia social; la ausencia de un orden jurídico normativo se traduce en desorden y caos.⁴

Un último elemento esencial del Estado es su finalidad, la cual es cambiante en el tiempo y en el espacio, aun cuando autores como Jean Dabin la hagan consistir en el bien público,⁵ porque la historia desmiente que en muchos casos el fin común no es la finalidad del Estado; así se comprobó en Nicaragua durante la dictadura de la familia Somoza, como también en la República Dominicana en la época de la dictadura de Leónidas Trujillo y en Haití, durante la dictadura de la familia Duvalier, por citar unos cuantos ejemplos. Sin embargo, una finalidad del Estado de todos los tiempos es la de su propia sobrevivencia, pues no hay Estado que no pretenda su permanente existencia.

³ SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000, p. 401.

⁴ Véase: SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, “Orden jurídico” *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Editorial Porrúa-UNAM, t. I-O, 2001, p. 2699.

⁵ DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, 6a. ed. México, Editorial Jus, 1987, pp. 195 y 196.

V. EL CONCEPTO DE ESTADO

El Estado es un fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio, es decir, una organización humana con vigencia temporal y espacial; se trata de un fenómeno universal omnicomprendivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

Para la definición del Estado, es conveniente tener presente que el Estado contemporáneo nace y subsiste por una coincidencia de voluntades de la parte de la población política y económicamente más importante, aun cuando no necesariamente la más numerosa; que el Estado subsiste con, sin y, en ocasiones, aun contra la voluntad de la mayoría de los miembros de su población. Y que los objetivos estatales, salvo el de procurar la supervivencia del propio Estado, son diferentes en los diversos Estados, así como entre las distintas épocas del mismo Estado, pero siempre son determinados por la parte dominante de la población, aun cuando también haya alguna influencia de las demás, sin que necesariamente incluya dentro de aquellos, alcanzar el bien común.

En consonancia con las ideas anteriores, se puede entender al Estado como *un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de la parte más fuerte del conjunto, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando en ocasiones influya, en alguna medida, otra u otras de sus partes.*

VI. PERSONA Y PERSONALIDAD JURÍDICA

1. LA PERSONA

El vocablo castellano persona proviene de las voces latinas *per* y *sonare*, que significan sonar mucho o resonar; por esa razón, en la Roma antigua, con la palabra “persona” se hacía referencia a la máscara o careta con la que el actor cubría su rostro en el escenario a efecto de dar resonancia y potencia a su voz; más tarde, por un tropo del idioma, “persona” vino a ser no sólo la máscara o careta sino el actor enmascarado y luego, también, el papel que éste desempeñaba durante su actuación escénica, es decir, el personaje.

Tiempo después, la voz “persona” fue adoptada por la terminología jurídica para aludir al sujeto dotado de representación propia en el derecho; más tarde, se desplazó de la escena teatral y del foro jurídico a la vida cotidiana, para refe-

rirse a la función o papel que desarrollaba cada individuo en la sociedad, por ejemplo: la “persona” del acreedor, la “persona” del deudor o la “persona” del decenviro, para indicar, como se dice, la función, la calidad o la posición del sujeto; o sea, el papel de acreedor, de deudor o de decenviro que, en los casos señalados, desempeñaban dichos individuos en la vida comunitaria.

Entre los romanos, de igual manera como un actor podía desempeñar distintos roles y, en consecuencia, usar varias máscaras, los seres humanos podían asumir diferentes roles en la sociedad: *homo plures personas sustines*, con lo cual enfatizaban los distintos papeles que los individuos podían representar en la sociedad, cada uno de los cuales entrañaba un conjunto de derechos y obligaciones especiales provenientes de sus respectivas relaciones sociales y jurídicas.

Con el transcurso de los años, en un proceso gradual evolutivo, la expresión “persona” pierde toda connotación de función, calidad o posición del sujeto hasta llegar a un punto en que se identifica totalmente con la de ser humano, sin importar el papel que éste desempeñe en la convivencia social, por cuya razón, en el lenguaje común, se usan como sinónimos los vocablos persona y ser humano.

De esta manera, en el ámbito jurídico hoy se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan, y a las instituciones creadas por ellas.

A la luz de la ciencia jurídica podemos distinguir las personas físicas de las morales o jurídicas, a unas y a otras se les pueden imputar derechos y obligaciones; la persona física es un ser humano, la persona moral o jurídica, en cambio, es un ente de creación artificial, con capacidad para tener un patrimonio, adquirir derechos y contraer obligaciones.

Una de las diversas clasificaciones de las personas jurídicas o morales las agrupa en públicas y privadas; En el derecho comparado es común catalogar como personas de derecho público a las constituidas de acuerdo a las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado, con el municipio y con el órgano constitucional autónomo; o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado y la sociedad nacional de crédito, entre otros.

2. LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Por su parte, la personalidad jurídica se puede explicar como la atribución de derechos y obligaciones a entes inmateriales, configurada por el derecho positivo, para habilitarlos a actuar en el ámbito jurídico.⁶

⁶ Véase: SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988, p. 14.

VII. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO

En el siglo XIX, el jurista alemán Guillermo Eduardo Albrecht planteó, en su obra *Grundsätzen des heutigen deutschen Staatsrechts*, la conveniencia de considerar al Estado como persona jurídica, idea que más tarde habrían de secundar Georg Jellinek y otros autores en la misma doctrina alemana, para después propagarse con éxito a muchos países porque, como explica el profesor Fernando Garrido Falla:

(...) es lo cierto que las ventajas que su utilización proporciona, desde el estricto punto de vista técnico-jurídico, son indudables: la personalidad jurídica resuelve, en efecto, el problema de la continuidad, como tales, de Estados en los que se han producido cambios violentos de régimen y forma de gobierno, explica las relaciones patrimoniales entre Estado y ciudadanos e incluso, como observa Gascón y Marín, las acciones en responsabilidad contra aquél por actos realizados con motivo de la gestión de los servicios públicos, y, sobre todo, hace posible la configuración jurídica de las relaciones de poder”.⁷

La teoría actualmente imperante sostiene la personalidad jurídica del Estado, al que considera como una persona jurídica cuyo propósito es el bienestar general de sus miembros, constante e inexorablemente renovados, merced a lo cual las leyes expedidas y los tratados y contratos suscritos por el Estado, sobreviven a la generación en que se producen.⁸

Sin embargo, se discute acerca de si el Estado, como conjunto de órganos que materializan su potestad, es el sujeto a quien se atribuye la personalidad jurídica o si ésta sólo atañe a la administración pública; a ese respecto, el profesor español Eduardo García de Enterría señala lo innecesario de dotar al cuerpo político en su conjunto de personalidad, porque, en su opinión, además de entrañar evidentes riesgos políticos, no se ajusta a la realidad, por cuya razón, el derecho español sólo considera la personalidad de la Administración, sin incluir en ella al órgano legislativo ni al judicial.⁹

En cambio, el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas sostiene: “La personalidad de la administración no es sino un reflejo de la que se reconozca al Estado, del cual forma parte”.¹⁰

A mi juicio, el ente a quien se atribuye la imputabilidad de los derechos y obligaciones del poder público no puede ser otro que el Estado, cuya personalidad jurídica le permite tanto celebrar en el ámbito exterior, con sus pares, los

⁷ GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, vol. 1, p. 355.

⁸ Véase: TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Estado”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1557.

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R. *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1984, vol. I, pp. 352 a 356.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1994, t. I, p. 72.

tratados internacionales y asumir los respectivos derechos y obligaciones, que en el plano interno contratar y obligarse con particulares o con otras personas de derecho público como los partidos políticos, los municipios o las entidades paraestatales.

Prueba de lo anterior es lo que ocurre en el ámbito interno cuando el Estado mexicano contrata con los particulares, por ejemplo, la ejecución de obra pública o la adquisición de bienes y servicios por conducto de cualquiera de los tres Poderes de la Unión, los cuales —hay que enfatizarlo— se benefician de la personalidad jurídica del Estado, por carecer de personalidad propia; de suerte que en tales casos, en rigor, es el Estado quien contrata a través de cualquiera de sus órganos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal; la primera comparte la personalidad jurídica del Estado mexicano, la segunda se integra con tantas personas jurídicas como órganos constitucionales autónomos, organismos descentralizados, sociedades nacionales de crédito y demás empresas de participación estatal y empresas asimiladas a éstas, existan en el ámbito federal.

VIII. FORMAS DE ESTADO

El Estado admite en su estructura diversas formas que permiten hablar de la forma simple y de las formas complejas de Estado, el prototipo de la primera se plasma en el Estado unitario o central, en tanto que la segunda forma registra diversas modalidades.

1. LA FORMA UNITARIA DE ESTADO

Se entiende por Estado unitario o central, en su forma pura, el estructurado de manera monolítica, de tal modo, que no admite dividirse en partes internas políticamente autónomas, lo que no impide que se dé una descentralización administrativa. la mayoría de los Estados iberoamericanos ha optado por la forma unitaria, toda vez que Argentina, Brasil, México y Venezuela, son los casos de excepción.

2. LAS FORMAS COMPLEJAS DE ESTADO

Tienen en común las formas complejas de Estado, el reunir a varios Estados en una misma estructura política cuyos órganos asumen en mayor o menor medida el ejercicio de algunas de las funciones del poder público en todo su ámbito espacial.

A. EL ESTADO FEDERAL

Producto de un pacto celebrado entre varios Estados, la moderna forma de Estado federal se basa en una Constitución, mediante la cual crean, por encima de ellos, un nuevo Estado que los comprende a todos, lo que conlleva un reparto de competencias entre los órganos federales y de las entidades federativas, depositarios de las funciones del poder público. Al respecto, André Hauriou, define: “El Estado federal es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es decir de derecho constitucional, y mediante la cual un super-Estado se superpone a los Estados asociados.”¹¹

En el esquema de la forma federal, la federación es el único sujeto de derecho internacional, pues sus entidades federativas no forman parte de la comunidad internacional, por lo que los problemas que se susciten entre ellas o entre una o varias de ellas y la federación, no son problemas internacionales, por cuya razón se dirimen de acuerdo al derecho interno.

B. EL ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO

Cuando a la forma del Estado unitario se le injerta una fuerte dosis de descentralización política y administrativa, se transforma en una forma compleja de Estado, pero híbrida, expresada a través de la existencia de regiones autónomas cuyas características las asemejan a las entidades federativas del esquema federal, por lo que esta forma de estado unitario descentralizado se ubica en una posición intermedia entre la forma unitaria y la forma federal de Estado; Italia y España son sendos ejemplos de esta forma híbrida de estado.

C. LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS

Producto de un tratado internacional celebrado entre Estados que mantienen su soberanía, la confederación de Estados es otra forma compleja de Estado, resultante de la asociación de entes estatales con miras a su defensa y ayuda mutuas, más sin perder su calidad de miembros de la comunidad internacional, por lo que los problemas surgidos entre ellos son de carácter internacional, lo cual no impide a la confederación, tener un órgano legislativo y algunos órganos depositarios del poder público, distintos de los de los estados miembros. a diferencia de la federación, cuyas entidades federativas carecen de la libertad de separarse unilateralmente de la misma, los estados miembros de la confederación, por lo menos en teoría, pueden retirarse de ella, mediante decisión unilateral.

La forma confederada de Estado se extinguió en Europa al convertirse la Confederación Helvética en 1848 en una federación; pero luego renace en el siglo XX, a través de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que después se

¹¹ HAURIUO, André, *op. cit.*, p. 177.

transforma sucesivamente en la Comunidad Económica Europea y en la actual Unión Europea.

IX. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICAS

Centralizar significa reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común. En cambio, descentralizar será distribuir o ubicar en diversos puntos aquellas cosas susceptibles de reunirse en un centro o lugar común.

Efectos de centralizar y descentralizar, son pues, respectivamente, la centralización y la descentralización; la primera es una manifestación de la fuerza centrípeta, en tanto que la descentralización es un caso de fuerza centrífuga, ambas forman parte de un binomio integrado por dos tendencias organizacionales que, aun cuando contrapuestas, pueden coexistir e, incluso, complementarse entre sí.

Se presentan la centralización y la descentralización en distintos ámbitos: político, administrativo, económico y social, entre otros, por lo que es dable aludir a la centralización y descentralización políticas, administrativas, económicas y sociales.

El ámbito natural de la centralización y la descentralización políticas es el Estado, por ser éste el que, en el primer caso, reúne en su centro la toma de decisiones en ejercicio de las atribuciones del poder público, propicia la unidad del Derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista; en el segundo caso, es también el ente estatal quien crea otras personas jurídicas para encargarles el ejercicio de parte de sus atribuciones —como, la creación y aplicación de normas jurídicas en el campo de su competencia—, y se utiliza para estructurar al Estado bajo la forma federal, en ambos casos bajo la égida del derecho constitucional; en cambio, es en el ámbito de la administración pública donde tienen verificativo las acciones de centralización y descentralización administrativas, encaminadas a centralizar o descentralizar la toma de decisiones en ejercicio de las atribuciones de la administración pública, conforme a la regulación del derecho administrativo.

X. LA CRISIS DEL ESTADO

Desde el último tercio del siglo pasado se inicia una enésima crisis del Estado que en la presente centuria, lejos de disminuir, ha evolucionado y complicado su situación, en razón de los múltiples significados que se han dado a la locución “crisis del Estado”, pues lo mismo se emplea para aludir a la situación que en el ejercicio del poder público produjo la intromisión de poderosos sindicatos y organizaciones empresariales, cuyo ímpetus pusieron en duda la supremacía del poder estatal, que para referirse a la actuación de los organismos internacionales, dominados por los Estados Unidos, que han venido a sojuzgar a muchos de los Estados que contribuyeron a su creación.

Desde otra perspectiva, la referida crisis predica el fracaso del contrato social, reiterado en numerosos casos, al no lograrse los objetivos fundamentales del Estado, como la seguridad y el orden público, entre otros. Igualmente, se habla de la crisis del Estado para señalar la reducción de su tamaño, derivada del decrecimiento de sus actividades a raíz de la ola de privatizaciones, producto de la más reciente confrontación de lo público y lo privado.

XI. LA CONSTITUCIÓN

La autolimitación del poder político se establece al través del derecho, fundamentalmente por medio de la constitución, cuya finalidad intrínseca, al decir de Loewenstein, es institucionalizar la limitación, el control y la distribución del ejercicio del poder político. Así, el poder político se impone a sí mismo barreras, para que el ejercicio de sus funciones no se monopolice por un solo detentador, sino que se distribuya equilibradamente entre los órganos depositarios, y fundamentalmente para proteger la dignidad humana.

La experiencia señala que el mejor procedimiento para lograr estos fines consiste en poner en vigor un ordenamiento que determine los alcances del poder público y limite su ejercicio, a efecto de convertirse —como dice el doctor Diego Valadés— en estatuto jurídico del poder, perspectiva desde la cual “la Constitución regula cuatro formas de relación con el poder: el derecho al poder, el derecho del poder, el derecho ante el poder y el control del poder”.¹²

El constitucionalismo tiene añosas raíces en el mundo occidental; Platón y Aristóteles hace veinticuatro siglos se ocuparon del tema. Para el filósofo de Estagira “La constitución del Estado tiene por objeto la organización de las magistraturas, la distribución de los poderes, las atribuciones de la soberanía, en una palabra, la determinación del fin especial de cada asociación política.”¹³

Mas, para muchos, la defensa de la dignidad humana en el plano constitucional se inicia el 15 de junio de 1215 con la *Carta Lebertatum* o *Carta baronum de Runnymede*, mejor conocida como la “Carta Magna” inglesa, que los barones anglos impusieron al rey *Juan sin Tierra*, quien se vio obligado a conceder “perpetuamente, en nuestro nombre y en el de nuestros sucesores, para todos los hombres libres del reino de Inglaterra, todas las libertades que a continuación se expresan, transmisibles a sus descendientes”.¹⁴

¹² VALADES, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, p. 25. En sentido parecido, Karl Loewenstein observa: “La constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.” *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Editorial Ariel, 1979, p. 390.

¹³ ARISTOTELES, *La Política*, trad. Patricio de Azcárate, Madrid, Espasa-Calpe, 1969, p. 168.

¹⁴ Redactado en latín, el documento original estaba contenido en una página. Sendas copias autógrafas se encuentran en el Museo de Londres, en la Catedral de Salisbury y en la Biblioteca del Congreso de los E.U.

De esta manera, por primera ocasión el monarca mismo pone un límite a su poder, al prohibir el establecimiento de contribuciones sin el consentimiento del Consejo del reino, al garantizar la equitativa administración de justicia, al otorgar la libertad de tránsito y la de comercio, en fin, al establecer en su artículo 48 uno de los primeros antecedentes de los juicios de amparo o de garantías y del recurso de *habeas corpus*, al disponer en su artículo 48: “Nadie podrá ser arrestado, aprisionado, ni despojado de sus bienes, costumbres y libertades, sino en virtud del juicio de sus pares, según la ley del país.”

El texto escrito caracteriza al constitucionalismo moderno que se inicia con la Constitución estadounidense de 1787 y la francesa de 1789; en opinión de Segundo Linares Quintana, la primera creó las instituciones del constitucionalismo, la segunda les dio fundamentación doctrinaria.

Pero, ¿qué es una constitución? El socialista Ferdinand Lassalle, líder máximo del primer partido obrero alemán, contemporáneo y discípulo de Marx, en su libro rotulado con esta interrogante, contesta: “La constitución de un país: (es) la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país.”¹⁵

En el Estado prusiano de Guillermo I y de Bismarck, Lassalle detecta como factores reales de poder: la monarquía, la aristocracia, la gran y pequeña burguesía, los banqueros, la clase obrera, la conciencia colectiva, la cultura general del país, entre otros; al respecto, explica:

Se cogen estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atenta contra ellos atenta contra la ley y es castigado.¹⁶

Finalmente, el filósofo, jurista y político alemán, concluye:

Los problemas constitucionales no son primariamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas mas que cuando dan expresión fiel a los factores reales de poder imperantes en la realidad social.¹⁷

Mucho se ha disertado acerca de la constitución, en la docta opinión de Jorge Carpizo, “cualquier Estado tiene una constitución, que es el conjunto de relaciones que se verifican en esa comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y gobernados y el logro de cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran”.¹⁸

¹⁵ LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Trad. Wenceslao Roces, Barcelona, Ariel, 1978, p. 70.

¹⁶ *Ibidem*, p. 70.

¹⁷ *Ibidem*, p. 97.

¹⁸ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-LGEM, 1983, p. 52.

Agrega quien fuera rector de la Universidad Nacional Autónoma de México: “La constitución real de un país de constitución escrita no es ni la realidad, ni la hoja de papel, sino el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se interfieren.”¹⁹

Muchas clasificaciones convencionales se hacen respecto de las constituciones: consuetudinarias y escritas, por ejemplo; rígidas o flexibles, en lo que se refiere a la posibilidad de su reforma; originarias —las que establecen por primera vez un sistema o principio funcional hasta entonces desconocido—, o derivadas —las que imitan un modelo existente o anterior, ya sea nacional o extranjero—, ideológicas —las que entrañan la implantación de una ideología dada— y utilitarias —aquellas carentes de ideología y que son meramente estructurales y procedimentales—.

Las constituciones, cualquiera que pueda ser su clasificación, suelen tener dos partes: la dogmática y la orgánica; la dogmática acostumbra contener la consagración de los derechos humanos y la orgánica define la estructura del gobierno, determina las funciones de los órganos, su interrelación y su relación con los gobernados.

Mas, las constituciones pueden clasificarse con objetividad desde un aspecto ontológico para esclarecer su grado de vigencia real. Así, podríamos hablar de constitución auténtica, constitución meta y constitución ficción.

La constitución auténtica es aquella cuyo texto documental tiene vigencia plena porque sus disposiciones norman en la realidad el proceso político, dicho de otra manera: hay una constitución efectiva, cuando el ejercicio del poder se desarrolla en los moldes constitucionales.

La constitución meta es aquella que formalmente ha sido puesta en vigor, pero no alcanza una realidad plena, porque sus preceptos no dominan el proceso político, es decir, el ejercicio del poder no se ajusta plenamente a los dictados constitucionales, los que no pueden tener un cabal cumplimiento debido a un déficit educacional, a una falta de politización de una parte numéricamente importante de la población; de esta suerte, la vigencia real, el cumplimiento estricto de la norma constitucional viene a ser un objetivo por alcanzar, una meta por lograr.

La constitución ficción se detecta cuando la norma constitucional no es sino la herramienta empleada para consolidar y mantener en el poder a sus detentadores fácticos, ya se trate de un dictador, de una camarilla, de una oligarquía o de un partido.

Paradójicamente, la constitución, en vez de ser una barrera para el poder, siendo ficción solo tiende a potenciar y liberar con eficacia al poder, a tornarlo absoluto, despótico, dictatorial. Así, la constitución meta, lejos de ser un valladar para el poder, viene a ser un destructor de sus diques, un disfraz para el

¹⁹ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-LGEM, 1983, pp. 51 y 52.

despotismo que propicia, por ejemplo: la perpetuación de un dictador en el poder, la facultad ilimitada de veto a las resoluciones del cuerpo legislativo, la realización de referenda manipulados, la existencia, en fin, de un partido único y aun la proscripción de todos los partidos políticos.

Acorde con lo anterior, el poder encuentra en la constitución efectiva su cabal dimensión ética y, en consecuencia, funciona correctamente la autolimitación, tanto porque el texto constitucional establece con precisión los alcances y límites del poder, las funciones y atribuciones de los gobernantes y los derechos y garantías de los gobernados, como porque los depositarios del poder, en ejercicio del mismo se atienen exacta y respetuosamente a la letra de la constitución y de las leyes y reglamentos que de ella emanan.

XII. LA DEMOCRACIA

Derivada de las voces griegas *demos* = pueblo y *cratos* = poder, la palabra española *democracia* significa el poder del pueblo; la Real Academia Española, en su diccionario, le otorga dos acepciones, la primera alude a la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno; de acuerdo a la segunda, es el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. Conforme a la definición de Abraham Lincoln, implícita en su discurso pronunciado en el campo de batalla de Gettysburg, el 19 de noviembre de 1863, la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo.

La democracia es representada en la iconografía, como una dama vestida con modestia, adornada con una corona formada de pámpanos y hojas de olmo, con una granada en una mano, para simbolizar la unión, y en la otra un manojo de serpientes, en alusión a las turbulencias del gobierno popular.

La idea de la democracia es imprecisa y ambigua, en consecuencia, da lugar a muy diversas interpretaciones, muchas de ellas contrapuestas entre sí, por lo que desde la antigüedad ha dado lugar a paradojas como la de la democracia ateniense, que llegada a su apogeo en la época de Pericles, estaba cimentada en la esclavitud. Benito Mussolini elogió al corporativismo fascista por ser, dijo, una auténtica democracia y Paul Joseph Goebbels describió a la Alemania nazi como la forma más noble de un Estado democrático.

En tiempos pretéritos, la democracia no fue bien vista; Platón y Aristóteles no fueron partidarios de ella, y en épocas mucho más recientes, fue mirada con recelo, por considerarla el gobierno del populacho.

En los primeros tiempos de los Estados Unidos, Thomas Jefferson y James Madison, adalides de la democracia estadounidense, nunca hicieron alarde de ser demócratas, pero sí se declararon fervientes republicanos. En el siglo XX, en cambio, en ese país y en otros muchos, se volvió timbre de orgullo ser demócrata.

La respetabilidad del término democracia se inicia a mediados del siglo XIX, y se convierte en plausible a partir de la Primera Guerra Mundial. Respecto de la forma de gobierno, la Constitución de 1857 estableció en su artículo 40, literalmente reproducido por la de 1917, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal; en cambio, la Constitución de 1824, señalaba en su artículo 4, que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal, sin manifestarse expresamente democrática.

Se puede entender a la democracia de distintas maneras, entre otras, como forma de Estado, como forma de gobierno y como forma de vida.

En efecto, la democracia puede ser vista como una forma de Estado en la que el pueblo participa, o puede participar, lo mismo en la organización de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder público, que en el ejercicio de tales funciones; se denomina directa, cuando la asamblea popular, o mejor dicho, la población adulta, tiene a su cargo el ejercicio de dichas funciones, principalmente mediante la toma de decisiones importantes del Estado, como la aprobación de las leyes. Democracia representativa, en cambio, es aquella en que el pueblo delega en representantes por él elegidos, el ejercicio de las funciones públicas, como la función legislativa, merced a la cual se expiden las leyes.

XIII. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE ESTADO

Al hablar de las formas de Estado se hace referencia tanto a su estructura como a los vínculos que se desarrollan entre su población, su territorio y su soberanía. Con un criterio social, se pueden agrupar según impere en ellos la monarquía, la oligarquía o la democracia, o sea, el poder de un individuo, el de pocos, o el de muchos, es decir, el del pueblo.

Estas formas de Estado dieron lugar en la antigüedad a sendas formas puras de gobierno: monárquico, oligárquico y democrático, respectivamente, cuya degradación dio paso a otras tantas formas derivadas de gobierno.

Como forma de Estado, la democracia es aquella en la que el pueblo participa o puede participar, tanto en la organización de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder público, como en el ejercicio de esas funciones; se denomina directa, cuando la asamblea popular —la *ecclesia griega*²⁰—, o mejor dicho, la población adulta, tiene a su cargo el ejercicio de tales funciones, principalmente mediante la toma de decisiones del Estado. Democracia representativa, en cambio, es aquella en que el pueblo delega en representantes por él elegidos, el ejercicio de las funciones públicas.

²⁰ No tenían acceso a ella: las mujeres, los menores de 20 años, los esclavos y los extranjeros.

XIV. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO

Considerada como forma de gobierno, la democracia, en su versión directa, es impracticable en el Estado moderno, por lo que actualmente sólo podrá ser democracia representativa. Incluso, en opinión de diversos pensadores de gran fama, la directa nunca se ha llevado a la práctica; así lo sostuvo, por ejemplo, Juan Jacobo Rousseau al afirmar: “Tomando el término en su rigurosa acepción, no ha existido nunca verdadera democracia, ni existirá jamás. (...) Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no es para hombres.”²¹

Hans Kelsen, en su *Teoría general del derecho y del Estado* analiza cuidadosamente a la democracia y a la autocracia como formas de gobierno y concluye que una y otra representan sendos tipos ideales opuestos diametralmente, sin que en la realidad haya algún Estado que adopte a plenitud uno solo de ellos, pues cada ente estatal aprovecha parcialmente ambos tipos, generalmente más de uno que del otro. En el esquema kelseniano:

La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del orden jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.(...) De acuerdo con la terminología usual, un Estado es llamado democracia si en su organización prevalece el principio democrático, y autocracia si en su organización predomina el principio autocrático.²²

Como conjunto de órganos y organismos directivos del Estado, el gobierno formula, expresa y realiza la voluntad estatal, por lo que las formas de gobierno, como dice Alessandro Groppali, atañen a las maneras de integrar los órganos fundamentales del Estado, sus poderes, sus relaciones y sus decisiones.²³

El sistema de democracia política inserto en el modelo occidental de forma de gobierno es bien sencillo, a juicio de Luigi Ferrajoli, pues en él, todo poder se sujeta, directa o indirectamente, a la ley, la cual es aprobada por instituciones que, en razón de su representatividad, conllevan la voluntad popular, lo que se traduce en que la democracia política se instrumenta mediante el sufragio popular que, de alguna manera, entraña la participación de cuanto sujeto se interese en las decisiones legislativas, o al menos, en la elección de quienes han de tomar tales decisiones, circunstancia que, en el pensamiento del ilustre trata-

²¹ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, trad., Consuelo Bergés, 7a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 1965, pp. 135-137.

²² KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, 2a. ed., México, UNAM, 1979, p. 337.

²³ Véase: GROPPALI, Alessandro, *Doctrina del Estado*, trad., Alberto Vázquez del Mercado, México, Editorial Porrúa, 1945, p. 205.

dista italiano, erige a la democracia en forma de gobierno, más aún, como forma de autogobierno: “Es de esta forma que la democracia puede configurarse como autogobierno, o sea como participación directa o indirecta de cada uno en el proceso decisional que produce las normas a él destinadas.”²⁴

XV. LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE VIDA

El descrédito del Estado liberal propició, en el siglo XX, la ampliación de la cobertura de la democracia más allá del sufragio universal y de la elección de representantes de la ciudadanía, a fin de erigirla en una forma de vida, con miras a garantizar la adopción o preservación de ciertas medidas sociales y económicas; desde esta perspectiva, el filósofo John Dewey planteó: “La idea de democracia es una idea más amplia y más completa que todo lo que pueda ser ejemplificada en un Estado, justo como el mejor. Para comprenderla plenamente, debe afectar todos los sistemas de asociación humana, la familia, la escuela, la industria, la religión”.²⁵

La tendencia expansiva en la demarcación de los alcances de la democracia permite considerarla, en el siglo XXI, como una forma de gobierno, un tipo de economía, un orden social, una forma de vida, e incluso una creencia social que a través de los siglos se adhiere a los anhelos y luchas libertarias de la humanidad.²⁶

XVI. TEORÍA ELITISTA DE LA DEMOCRACIA

En el globalizado mundo del siglo XXI se impone el modelo neoliberal de Estado teóricamente sujeto al derecho, con gobierno formalmente democrático, sometido en la práctica a los principios de la teoría de las élites y a la teoría elitista de la democracia.

Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto formularon simultánea y separadamente la teoría de las élites, conforme a la cual, en toda sociedad siempre habrá una minoría que detente el poder en sus diferentes manifestaciones, frente a una minoría ayuna de él; según Mosca:

Entre las tendencias y los hechos constantes que se encuentran en todos los organismos políticos, aparece uno cuya evidencia se le impone fácilmente a todo observador: en todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que

²⁴ FERRAJOLI, Luigi, “Democracia sin Estado?”, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, p. 223.

²⁵ DEWEY, John, *The public and its problem*, Nueva York, Henry Holt and Company, 1927, p. 143.

²⁶ Véase. CHAMPLIN, Carrol D., “*Democracy, another definition*”, *School and society*, vol. LIV, septiembre de 1941, pp. 321.

apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las más cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político.²⁷

Wilfrido Pareto coincidió en la idea de que siempre existe una minoría dirigente: “De hecho, con o sin sufragio universal, siempre gobierna una oligarquía.”²⁸ Según su *teoría de la circulación de las élites*, los esfuerzos de los partidos de oposición están encaminados, a derribar al gobierno y tomar en sus propias manos las riendas del gobierno, en tanto que en muchos aspectos deja las cosas sin ninguna modificación, porque, en el fondo se trata de sustituir una élite por otra.

En suma, de acuerdo a la teoría de las élites, en toda organización social, económica o política se advierte la presencia de dos grupos distintos: los dirigentes y los dirigidos, los empleadores y los empleados, los gobernantes y los gobernados, los líderes y los militantes, la élite y la masa. El grupo dirigente, la élite, es pequeño en comparación con el grupo dirigido, y marca el rumbo de toda organización, así se trate del Estado. En tanto que el grupo dirigido, es decir, la masa, se concreta a acatar las instrucciones o disposiciones de la élite. “El hombre-masa —según Ortega y Gasset— es el hombre cuya vida carece de proyecto y va a la deriva. Por eso no construye nada, aunque sus posibilidades, sus poderes, sean enormes.”²⁹

Derivada de la teoría de las élites, y promovida por Joseph Schumpeter, William Kornhauser, y Robert Dahl, entre otros autores, aparece posteriormente la teoría elitista de la democracia, que parte de diferenciar a la población en dos segmentos: la élite y la masa, para luego apoyarse en tres supuestos:

- La masa, o sea el sector más amplio de la población, es, por naturaleza, incompetente, inerte, dúctil y maleable o, en el peor de los casos, desenfrenada y proclive a destruir la cultura y la libertad;
- La élite es el reducido segmento de la población creativo y dominante de la masa, por tanto, es la salvaguarda de la civilidad;
- La condición suficiente de la democracia se cumple si:
 - o El electorado puede elegir entre élites rivales;
 - o Las élites no consiguen que su poder se vuelva hereditario, ni logran impedir que nuevos grupos sociales tengan acceso a sus posiciones;

²⁷ MOSCA, Gaetano, *La clase política*, trad. Marcos Lara, México, FCE, 1984, p. 106.

²⁸ PARETO, Wilfrido, “*Traité de Sociologie générale*”, *Obras completas*, Ginebra, Librairie Payot, vol. XII, 1968, p. 1395.

²⁹ ORTEGA Y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, Buenos Aires, Espasa-Calpe Argentina, 4a. ed., 1941, p. 69.

- o Las élites deban extraer apoyo de coaliciones cambiantes, lo cual significa que no haya una forma de poder dominante, y
- o Las élites que dominan diversas esferas de la sociedad, como la actividad comercial, la educación y el arte, no se asocian entre sí.³⁰

Bajo el patrocinio de los integrantes de las élites económicas, políticas e, incluso, religiosas, que actualmente imponen su voluntad a escala planetaria, la teoría de marras, promueve la masificación de los pueblos, para mantenerlos en la indiferencia ideológica y política, despojados de su sentido crítico, para poder manejarlos a su antojo mediante técnicas de propaganda, publicidad y marketing.

La absurda teoría elitista de la democracia pretende justificar al elitismo democrático o democracia elitista, como también se le llama —y que implican un contrasentido evidente, equiparable al enano gigante o al anciano recién nacido—, con el argumento de que la democracia no es sino un método político, dirigido a obtener seguridad y servicios en aras de los intereses del pueblo, por cuya razón, su valor debe medirse por el grado en que los integrantes de la masa se benefician con los productos del sistema; en consecuencia, cuanto menos participe la masa o sus integrantes en la toma de decisiones, mejor será su situación, pues salvo contados casos de excepción, la élite les representará adecuadamente en protección de sus intereses, dejándole sólo las fáciles tareas de pagar impuestos y depositar una boleta en una urna electoral, lo que entraña una natural división del trabajo entre la masa gobernada y la élite gobernante.

XVII. LA DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En su artículo 3o., la vigente Constitución mexicana entiende a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; asimismo, dispone que el criterio que oriente la educación que imparta el Estado, será democrático.

Además, el artículo 25 constitucional asigna al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que fortalezca su régimen democrático, propósito que se reitera en el artículo 26 constitucional que obliga al Estado a organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la democratización política, social y cultural de la nación.

En lo relativo a la organización ejidal, la fracción VII del artículo 27 constitucional previene la elección democrática del comisariado ejidal.

³⁰ WOLIN, Sheldon S., en: BACHRACH, Peter, (Prólogo), en: *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, trad. Leandro Wolfson, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973, p. 14.

Por lo que ve a la forma de gobierno, el artículo 40 constitucional expresa la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa y democrática, en tanto que la fracción I del artículo 41 constitucional establece como finalidad de los partidos políticos, promover la participación del pueblo en la vida democrática.

XVIII. DEMOCRACIA: UTOPIA O REALIDAD

La falacia de la democracia de algunos sistemas políticos actuales se pone de manifiesto aun en el más somero de los análisis, pues la democracia no puede existir auténticamente donde unos cuantos, con la fuerza de sus aportaciones económicas, deciden quiénes serán contendientes a ocupar ciertos cargos públicos, incluido el más importante del país; y finalmente, el cargo lo ocupa, no quien recibe el mayor número de votos ciudadanos, sino quien logra la mayoría de los votos de un colegio electoral formado por electores, a su vez elegidos en los estados de su federación, y de no lograrse esa mayoría, el Congreso habrá de decidir, lo cual es un agravio a la democracia, habida cuenta que el presidente tiene la representación política no sólo de los estados sino de sus ciudadanos, por lo que debieran ser éstos quienes directamente lo eligieran, pues como bien observa Neal R. Pierce “podemos ser 50 estados en el Congreso, pero somos un pueblo en la Casa Blanca —o deberíamos serlo— y nos debe corresponder a nosotros escoger al presidente”.³¹

Los gobiernos de Anthony Blair y de José María Aznar tampoco merecieron considerarse democráticos porque, en abierta contradicción a la voluntad mayoritaria de sus respectivas poblaciones, canalizaron grandes porciones de sus recaudaciones de impuestos a financiar la guerra contra Irak, en la que jóvenes soldados ingleses y españoles perdieron la vida.

Tampoco pueden considerarse democráticos aquellos Estados en que el gobierno canaliza subrepticamente recursos públicos para apoyar a sus candidatos; en que se permite que los púlpitos de las iglesias se conviertan en medios de publicidad en los que machaconamente se diga por quién votar o por quién no votar; donde los grandes potentados puedan financiar libremente guerras sucias contra partidos o candidatos que no gocen de sus simpatías; donde se impida verificar el conteo de los votos emitidos, e incluso se incineren las respectivas boletas electorales para evitar que las futuras generaciones tengan conocimiento de los fraudes electorales cometidos.

XIX. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como quiera que sea, en el Estado contemporáneo existe el anhelo de gobernarse con apego a normas de la verdadera democracia representativa, cuya

³¹ PIERCE, Neal R., *New York*, Simon and Schuster, 1998, p. 41, p. 13.

implementación requiere del conocimiento previo del poder, de la representación política y del derecho, en especial del derecho electoral.

En la democracia representativa, las elecciones son los mecanismos empleados periódica y sistemáticamente para designar, mediante la emisión de votos, a ciertos funcionarios públicos que actúan en representación de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder estatal, o sea, del poder político. Por consiguiente, la regulación de esos mecanismos constituye el objeto del derecho electoral, de cuyos preceptos depende que un sistema político dado, con pretensiones de democracia representativa, se identifique con ella o simule hacerlo.

XX. CONCLUSIONES

Pese a todo, el fenómeno estatal se mantiene como un fenómeno universal omnicompreensivo, y en consecuencia, de vigencia permanente para toda la población y todo el territorio del mundo; así, no existe asentamiento humano alguno que no constituya o forme parte de una población estatal, ni tampoco hay un palmo de terreno fuera del ámbito espacial de un Estado. De esta suerte, cuando un territorio deja de pertenecer a un Estado, no deja de ser territorio estatal, bien porque se convirtió en el territorio de un nuevo Estado o porque pasó a formar parte de otro ya existente.

Las constituciones se pueden clasificar, desde un aspecto ontológico para esclarecer su grado de vigencia real, en tres tipos: constitución auténtica, constitución meta y constitución ficción.

La constitución auténtica se caracteriza porque su texto documental tiene vigencia plena en razón de que sus disposiciones norman en la realidad el proceso político, dicho de otra manera: hay una constitución auténtica, cuando el ejercicio del poder se desarrolla dentro de los moldes constitucionales.

La constitución meta es aquella que formalmente ha sido puesta en vigor, pero no alcanza una realidad plena, porque sus preceptos no dominan el proceso político, es decir, el ejercicio del poder no se ajusta a los dictados constitucionales, los que no pueden tener un cabal cumplimiento debido a un déficit educacional, a una falta de politización de una parte numéricamente importante de la población; de esta suerte, la vigencia real, el cumplimiento estricto de la norma constitucional viene a ser un objetivo por alcanzar, una meta por lograr.

La constitución ficción viene a ser la herramienta empleada para consolidar y mantener en el poder a sus detentadores fácticos, ya se trate de un dictador, de una camarilla, de una oligarquía o de un partido.

El Estado del siglo XXI se ve asediado por los integrantes de las élites económicas, políticas e, incluso, religiosas, que actualmente imponen su voluntad a escala planetaria, a la sombra de la teoría elitista de la democracia que promueve la masificación de los pueblos, para mantenerlos en la indiferencia ideo-

lógica y política, despojados de su sentido crítico, para poder manejarlos a su antojo mediante técnicas de propaganda, publicidad y marketing.

La absurda teoría elitista de la democracia pretende justificar la democracia elitista, con el argumento de que la democracia no es sino un método político, dirigido a obtener seguridad y servicios en aras de los intereses del pueblo, por cuya razón, su valor debe medirse por el grado en que los integrantes de la masa se benefician con los productos del sistema; en consecuencia, cuanto menos participe la masa o sus integrantes en la toma de decisiones, mejor será su situación, pues salvo contados casos de excepción, la élite les representará adecuadamente en protección de sus intereses, dejándole sólo las fáciles tareas de pagar impuestos y depositar una boleta en una urna electoral, lo que entraña una natural división del trabajo entre la masa gobernada y la élite gobernante.

Para combatir la falaz democracia elitista se debe fortalecer la auténtica democracia representativa, mediante el perfeccionamiento del marco jurídico de las elecciones, que son los mecanismos empleados periódica y sistemáticamente para designar, a través de la emisión de votos, a ciertos funcionarios públicos que actúan en representación de los órganos y organismos depositarios de las funciones del poder estatal, o sea, del poder político.

De la adecuada regulación jurídica de esos mecanismos electorales y de su correcta y efectiva aplicación depende que un sistema político dado, con pretensiones de democracia representativa, se identifique con ella o simule hacerlo.

La terca realidad nos dice que el Estado democrático de derecho es una utopía.

XXI. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ARISTOTELES, *La Política*, trad. Patricio de Azcárate, Madrid, Espasa-Calpe, 1969.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-LGEM, 1983.
- CHAMPLIN, Carrol D., "Democracy, another definition", *School and society*, vol. LIV, septiembre de 1941.
- DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, 6a. ed. México, Editorial Jus, 1987.
- DEWEY, John, *The public and its problem*, Nueva York, Henry Holt and Company, 1927.
- ENGELS, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977.
- FERRAJOLI, Luigi, "Democracia sin Estado?", *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho constitucional y política*, México, UNAM, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Fernández Rodríguez T. R. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, Civitas, 1984.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GROPPALI, Alessandro, *Doctrina del Estado*, trad., Alberto Vázquez del Mercado, México, Editorial Porrúa, 1945.

- HAURIUO, André, *Principios de derecho público y constitucional*, trad. Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, Reus, 1972.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, 2a. ed., México, UNAM, 1979.
- LASSALLE Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Trad. Wenceslao Roces, Barcelona, Ariel, 1978.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Editorial Ariel, 1979.
- MAQUIAVELO, Nicolás, *El príncipe*, 6a. ed. de la Colección Sepan Cuantos, México, Editorial Porrúa, 1978.
- MOSCA, Gaetano, *La clase política*, trad. Marcos Lara, México, FCE, 1984.
- ORTEGA Y GASSET, José, *La rebelión de las masas*, Buenos Aires, Espasa-Calpe Argentina, 4a. ed., 1941.
- PARETO, Wilfrido, “Traité de Sociologie générale”, *Obras completas*, Ginebra, Librairie Payot, vol XII, 1968.
- PIERCE, Neal R., *New York*, Simon and Schuster, 1998.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, trad., Consuelo Bergés, 7a. ed., Buenos Aires, Aguilar, 1965.
- SANGUINETTI, Horacio, *Curso de derecho político*, Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 2000.
- SANTOFIMIO, Jaime Orlando, *Acto administrativo*, México, UNAM, 1988.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, “Orden jurídico” *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2001.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1994.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Estado”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Editorial Porrúa, 2000.
- VALADES, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000.
- WOLIN, Sheldon S., en: Bachrach, Peter, (Prólogo), en: *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, trad. Leandro Wolfson, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973.

LÍMITES DEMOCRÁTICOS AL GOBIERNO DE LA MAYORÍA

A PROPÓSITO DE LA AMPLIACIÓN RETROACTIVA E INCONSTITUCIONAL DEL ENCARGO DE MAGISTRADOS ELECTORALES¹

Imer B. Flores²

[T]oda constitución en su conjunto, es un límite, gobierno constitucional quiere decir gobierno limitado.

HILARIO MEDINA

La misión animadora del derecho constitucional moderno ha sido convencionalmente descrita como la corrección de las fallas atribuiblemente endémicas al gobierno de la mayoría.

RICHARD PARKER

¹ Versión revisada de las ponencias presentadas en la II Mesa Redonda y en sendos Seminarios Internacionales, como parte del XIX Curso Anual de Apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM, con el tema “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”, organizadas por el Colegio de Profesores-Investigadores Universitarios con Actividades Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A. C. (COPUEX), Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México: (1) con la Academia Nacional de Derecho Electoral, el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 6 de mayo de 2016; (2) con el Instituto de Derecho Parlamentario y el Departamento de Derecho Constitucional, la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, en Madrid (España), el 29 y 30 de noviembre de 2016; y (3) con la Facultad de Derecho, Universidad de Santiago de Compostela, en Santiago de Compostela (España), el 2 de diciembre de 2016.

Una versión anterior fue publicada como “La constitución del principio democrático (*vis-à-vis* el gobierno de la mayoría)”, *Mesa I. Sistemas electorales y principios constitucionales. VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, pp. 112-131, disponible en: http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Mesa%20I.%20Sistemas%20electorales%20y%20principios%20constitucionales.%20VIII%20Congreso%20Mundial%20de%20la%20Asociación%20Internacional%20de%20Derecho%20Constitucional%20%282012%29.pdf (página consultada el 02/02/17).

² Investigador, IIJ-UNAM; Profesor, Facultad de Derecho, UNAM; Tutor, Posgrado en Derecho, UNAM; reconocimientos PRIDE D y SNI III. Correo electrónico: imer@unam.mx. Twitter: @imerbflores. El autor agradece las invitaciones de Ricardo Alonso García, Ricardo Duarte Jácquez,

I. INTRODUCCIÓN

Reconocer la existencia de límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral *aka* al gobierno de la mayoría, implica confrontar no solamente dos principios, a saber el “principio democrático” y el “principio mayoritario” o “gobierno de la mayoría”, sino además dos concepciones de la democracia, a la sazón la “asociativa” o “societaria” y la “electiva” o “mayoritaria”.

Así, en este capítulo, comenzamos por recordar cómo es que los principios han sido constituidos y hasta reconstituidos, con especial referencia a la relación entre el “principio democrático” y el “mayoritario” o “gobierno de la mayoría”; y, por reforzar la distinción anterior, así como la prevalencia del “democrático” por encima del “mayoritario”, y en consecuencia por reflexionar sobre dos concepciones de “democracia”. Luego, continuamos con el análisis crítico de un problema concreto, *i.e.* la ampliación retroactiva del encargo de Magistrados electorales. Por último, concluimos con las reflexiones de rigor.

II. LA CONSTITUCIÓN DEL PRINCIPIO Y DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO VIS-À-VIS MAYORITARIO

Es conveniente recordar que uno de los más importantes desarrollos teóricos y con grandes implicaciones prácticas de los últimos cincuenta años ha sido la constitución y hasta reconstitución de los principios en el centro no sólo de los estándares jurídicos sino también de la justificación de los mismos. Lo anterior es atribuible en gran medida a toda la obra de Ronald Dworkin, desde la aparición de “¿Es el derecho un sistema de reglas?”,³ en 1967, y hasta la revisión de su teoría en *Justicia para erizos*, en 2011.⁴ En sus palabras:⁵

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, Gumersindo Guinarte Cabada, Luis J. Molina Piñeiro, y César Lorenzo Wong Meraz, así como los intercambios de opiniones e impresiones con Helena Álvarez Márquez, José Lorenzo Álvarez Montero, Roberto Luis Blanco Valdés, Raúl Leopoldo Canosa Usera, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, Jorge Fernández Ruiz, Javier García Roca, Miguel Ángel Garita Arce, María de los Ángeles Garrote de Marcos, Martha Lilia González Calderón, Gumersindo Guinarte Cabada, José Antonio Licea Cadena, Eduardo Lozano Tovar, Luis J. Molina Piñeiro, Raúl Montoya Zamora, Dorilita Mora Jurado, Milagros Otero Parga, Juan Pablo Piña Kurczyn, Sonia Rodríguez, y Sandra Yáñez Gómez.

³ DWORKIN, Ronald, “The Model of Rules”, *University of Chicago Law Review*, No. 35, 1967, pp. 14-46. (Reproducido como “Is Law a System of Rules?”, en Robert S. SUMMERS (ed.), *Essays in Legal Philosophy*, Oxford, Blackwell, 1968, pp. 25 y ss.) (Hay versión en español: “¿Es el derecho un sistema de reglas?”, trad. Javier Esquivel y Juan Rebolledo G., en *Cuadernos de crítica*, No. 5, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977.) (Reproducido también como “Model of Rules I” en *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press y London, Duckworth, 1977.) (Hay 2a. ed. “With a Reply to Critics”: 1978.) (Hay versión en español: *Los derechos en serio*, trad. Marta Guastavino, Barcelona, Ariel, 1984.)

⁴ DWORKIN, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011. (Hay versión en español: *Justicia para erizos*, trad. Horacio Pons y rev. Gustavo Maurino, México, FCE, 2014.)

⁵ *Ibid.*, p. 402. (La traducción es nuestra.)

[E]l derecho incluye no sólo las reglas específicas promulgadas de conformidad con las prácticas aceptadas por la comunidad, sino también los principios que aportan a dichas reglas la mejor justificación moral. El derecho también incluye entonces las reglas que se siguen de esos principios justificativos, aun cuando tales reglas nunca hayan sido promulgadas.

No obstante, lo curioso es que unos pocos años antes, en 1960, Hans Kelsen publicó la segunda edición (revisada y expandida) de su *Teoría pura del derecho* con la ambición de “liberar a la ciencia del derecho de elementos extraños”,⁶ y su compatriota Friedrich A. Hayek *Los fundamentos de la libertad* con la aspiración de entretener “la filosofía, la filosofía jurídica, y la economía de la libertad”.⁷ A pesar de estos objetivos aparentemente contradictorios: de un lado, el gran jurista austriaco —y autor del borrador de la Constitución de Austria del 1 de octubre del 1920— había creado y empoderado a una corte constitucional para garantizar los principios constitucionales consagrados en la misma y nada sugiere que pensará que dichos principios estuvieran entre dichos elementos extraños. Adicionalmente, en su *General Theory of Law and the State*, no sólo reconoció la existencia del “principio de auto-determinación” y del “principio de la mayoría” sino también recordó “Si el principio de la auto-determinación ha de convertirse en base de la organización social, será necesario restringirlo en alguna forma”.⁸ Así, agregó:⁹

El principio mayoritario no se identifica en modo alguno con el dominio absoluto de la mayoría, o dictadura de la mayoría sobre la minoría. Por definición, la mayoría presupone la existencia de una minoría, y el derecho de aquella implica el derecho de existencia de la minoría. El principio mayoritario solamente se observa en una democracia cuando se permite a todos los ciudadanos participar en la creación del orden jurídico, aun cuando el contenido de éste resulte determinado por la voluntad del mayor número. Excluir a una minoría de la creación del orden jurídico sería contrario al principio democrático y al principio mayoritario, aun cuando la exclusión fuese decidida por una mayoría.

Si la minoría no es eliminada del procedimiento por el cual se crea el orden social, la minoría conserva siempre la posibilidad de influir en la voluntad mayoritaria. De esta manera es posible evitar, en cierta medida, que el contenido del orden

⁶ KELSEN, Hans, *Pure Theory of Law*, 2nd ed., trad. Max Knight, Berkeley, University of California Press, 1967, p. 1. (Hay versión en español: *Teoría pura del derecho*, trad. Roberto J. Vernengo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.)

⁷ HAYEK, Friedrich A., *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, p. 6. (Hay versión en español: *Los fundamentos de la libertad*, trad. José Vicente Torrente, Madrid, Unión Editorial, 1998.)

⁸ KELSEN, Hans, *General Theory of Law and State*, trad. Anders Wedberg, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1945, pp. 285-286. (Hay versión en español: *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1949.)

⁹ *Ibid.*, p. 287.

social determinado por la mayoría se encuentre en oposición absoluta a los intereses de la minoría. Este elemento es característico de la democracia.

Del otro lado, el gran economista austriaco insistió en que el problema —específicamente en una democracia— es si acaso la mayoría que consiente está facultada para imponer su decisión sobre una la minoría que disiente o si el “principio mayoritario”, identificado con el gobierno de la mayoría (*majority rule*),¹⁰ está limitado por otros principios constitucionales. Para él:¹¹

La cuestión importante que surge aquí es si el acuerdo mayoritario sobre una norma de conducta es suficiente justificación para obligar a los disidentes minoritarios al cumplimiento forzoso o si tal poder no debería condicionarse también mediante normas más generales. En otras palabras: si la legislación ordinaria debería limitarse por principios generales, de la misma forma que las reglas morales de conducta individual excluyen ciertas clases de acciones por muy buenos que puedan ser sus propósitos. Tanto en política como en las acciones individuales existe gran necesidad de reglas morales de conducta y tanto las consecuencias de sucesivas decisiones colectivas como las de decisiones individuales serán beneficiosas únicamente si están de acuerdo con principios comunes.

Por ende, en los próximos párrafos, analizaremos la constitución de los principios, en general, y del “principio democrático”, *i.e.* el “principio de auto-determinación”, de “auto-gobierno”, y de “gobierno democrático”, en particular. Así como, las tensiones existentes entre algunos principios constitucionales, tales como los dos conceptos de libertad, *i.e.* la “libertad negativa” y la “libertad positiva”, para reforzar la prioridad léxica de la primera sobre la segunda, tanto al analizar la relación entre la “libertad individual” y el “principio democrático”, como al examinar el problema de los límites al “principio mayoritario”, *i.e.* el “gobierno de la mayoría”.

Cabe adelantar que estoy especialmente interesado en cuestionar si el llamado “principio mayoritario” es en realidad un principio y si en dado caso puede ser identificado con el “principio democrático”. En mi opinión, el “principio mayoritario” es tanto un “principio” como compatible con el “principio democrático”, pero es un error equiparar —y hasta reducir— el “principio democrático” al “principio mayoritario” y peor aún al “gobierno de la mayoría”, *i.e.* a cualquier cosa que plazca a la mayoría, cuando el “principio mayoritario” se caracteriza por tener límites, en general, y el mismo “principio democrático”, en particular. He ahí, la importancia de distinguir ambos principios.

¹⁰ En inglés el término “*majority rule*” hace referencia al principio que legitima “el gobierno de la mayoría”, es decir la decisión tomada por la mayoría, pero en español hablamos también, al parecer en una traducción demasiado literal, de “la regla de la mayoría”, e indebidamente consideramos que se trata no de un “principio” sino de una “regla” que remite a al artículo que dispone que tal o cual decisión (e incluso una elección de representantes) será tomada por mayoría.

¹¹ HAYEK, Friedrich A., *The Constitution of Liberty*, *supra* nota 5, pp. 67-68.

Cabe adelantar que en el próximo apartado vamos a confrontar dos concepciones de democracia en la búsqueda de la auténtica, pura o verdadera “democracia”. Para tal efecto, después de recordar su etimología como “gobierno del pueblo”, es decir como el gobierno no de muchos ni de pocos sino del pueblo, no de algunos sino de todos, *i.e.* todo el pueblo, procedo a contrastar las dos concepciones: por un lado, la *concepción mayoritaria* como el gobierno de muchos e inclusive de pocos en nombre de muchos, *i.e.* la mayoría que consiente —o la minoría (electiva y representativa) que consiente en su nombre; y, por el otro, la *concepción societaria* como el gobierno de todos, tanto de los muchos como de pocos, *i.e.* la mayoría que consiente —o la minoría (electiva y representativa) que consiente en su nombre— y la minoría que disiente. Ahora bien, la distinción entre estas dos concepciones puede ser rastreada a la aparición en 1861 de las *Consideraciones sobre el gobierno representativo* de John Stuart Mill¹² y su reaparición a la publicación de *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político* de Ronald Dworkin.¹³ Por cierto, este último al abrazar la concepción societaria se ha convertido en el campeón de la democracia, al abogar por el “principio democrático” y criticar el “principio mayoritario” identificado con el gobierno de la mayoría.

En este apartado, comenzamos —como ya adelantamos— por analizar la constitución de los principios, en general, y del “principio democrático”, *i.e.* el “principio de auto-determinación”, de “auto-gobierno”, o de “gobierno democrático”, en particular. Así como, las tensiones existentes entre algunos principios constitucionales, tales como los dos conceptos de libertad, *i.e.* la “libertad negativa” y la “libertad positiva”, para reforzar la prioridad léxica de la primera sobre la segunda, tanto al analizar la relación entre la “libertad individual” y el “principio democrático”, como al examinar el problema de los límites al “principio mayoritario” identificado como el gobierno de la mayoría.

¹² MILL, John Stuart, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis, Liberal Arts Press, 1958. (Hay versión en español: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. Antonio Guzmán Balboa, México, Herrero Hermanos, 1965.) *Vid.* Imer B. Flores, “Sobre la libertad (y su pluralidad de caminos)”, en Sergio Sarmiento (coord.), *Cuarto Concurso de Ensayo “Camino de la Libertad”. Memorias*, México, Grupo Salinas y Fundación Azteca, 2010.

¹³ DWORKIN, Ronald, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, Princeton University Press, 2006. (Hay versión en español: *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, trad. Ernest Weikert García, Barcelona, Paidós, 2008.) *Vid.* Imer B. Flores, “¿Es posible la democracia en México?”, en Luis J. MOLINA PIÑEIRO, PIÑEIRO *et al.* (coords.), *¿Polarización en las expectativas democráticas de México 2008-2009? Presidencialismo, Congreso de la Unión, órganos electorales, pluripartidismo y liderazgo*, México, Editorial Porrúa, Facultad de Derecho-UNAM, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”-Universidad Carlos III de Madrid y COPUEX, 2009, pp. 476-480.

Para entrar en materia, me permito citar un extracto del capítulo introductorio del celeberrimo *Sobre la libertad* del propio John Stuart Mill:¹⁴

Por esto, el fin de los patriotas era fijar los límites del poder que al gobernante le estaba consentido ejercer sobre la comunidad, y esta limitación era lo que entendían por libertad. Se intentaba de dos maneras: primera, al obtener el reconocimiento de ciertas inmunidades llamadas libertades o derechos políticos, que el gobierno no podría infringir sin quebrantar sus deberes, y cuya infracción, de realizarse llegaba a justificar una resistencia individual y hasta una rebelión general. Un segundo posterior expediente fue el establecimiento de frenos constitucionales, mediante los cuales el consentimiento de la comunidad o de un cierto cuerpo que se suponía el representante de sus intereses, era condición necesaria para algunos de los actos más importantes del poder gobernante.

Después, con el tiempo, los gobernantes comenzaron a identificarse con los gobernados, al asumir que como eran electos por ellos como sus representantes, “su interés y voluntad deberían ser el interés y la voluntad de la nación.”¹⁵ Al grado de que, aparentemente, no puede existir una desviación ni mucho menos tensión entre ambos, *i.e.* gobernantes y gobernados, al dar lugar a los ideales de “auto-determinación”, “auto-gobierno” y “el poder del pueblo sobre sí mismo”. Sin embargo, como el propio Mill reconoce:¹⁶

[E]l pueblo que ejerce el poder no es siempre el mismo pueblo sobre el cual es ejercido; y el “gobierno de sí mismo” de que se habla, no es el gobierno de cada uno por sí, sino el gobierno de cada uno por todos los demás. Además la voluntad del pueblo significa, prácticamente, la voluntad de la *parte* más numerosa o más activa del pueblo; de la mayoría o de aquéllos que logran hacerse aceptar como tal; el pueblo, por consiguiente, *puede* desear oprimir a un parte de sí mismo, y las precauciones son tan útiles contra esto como contra cualquier otro abuso del poder.

La “tiranía de la mayoría” —como cualquier otra forma tiránica— opera principalmente mediante las acciones y las leyes de las autoridades públicas, pero puede llegar a ser el caso de que una parte de la sociedad oprima a otra. En palabras de Mill:¹⁷

Por esto no basta la protección contra la tiranía del magistrado. Se necesita también protección contra la tiranía de la opinión y sentimiento prevalecientes; contra la tendencia de la sociedad a imponer, por medios distintos de las penas civiles, sus propias ideas y prácticas como reglas de conducta a aquéllos que disientan de ellas; a ahogar el desenvolvimiento y, si fuera posible, a impedir la formación de individualidades originales y a obligar a todos los caracteres a moldearse sobre el suyo

¹⁴ MILL, John Stuart “On Liberty”, en Stefan COLLINI (ed.), *On Liberty and other Writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, I, p. 6. (Hay versión en español: *Sobre la libertad*, trad. Pablo de Azcárate, Madrid, Alianza Editorial, 1970.)

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 7-8.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 8-9.

propio. Hay un límite a la intervención legítima de la opinión colectiva en la independencia individual: encontrarle y defenderle contra toda invasión es tan indispensable a una buena condición de los asuntos humanos como la protección contra el despotismo político.

Por esta razón, es necesario controlar el poder no sólo de las instituciones formales sino también de los instrumentos informales, los cuales facilitan la imposición de una concepción sobre las otras, por medios legales y/o morales. La mayoría no puede cancelar la posibilidad de que algunos individuos —una minoría significativa e incluso una mayoría numérica de la sociedad— conciban de manera libre y cumplan de modo responsable con su propio plan de vida. Al respecto, Mill precisa:¹⁸

El objeto de este ensayo es afirmar un sencillo principio destinado a regir absolutamente las relaciones de la sociedad con el individuo en lo que tengan de compulsión o control, ya sean los medios empleados la fuerza física en forma de penalidades legales o la coacción moral de la opinión pública. Este principio consiste en afirmar que el único fin por el cual es justificable que la humanidad, individual o colectivamente, se entremeta en la libertad de acción de uno cualquiera de sus miembros es la propia protección. Que la única finalidad por la cual el poder puede, con pleno derecho, ser ejercido sobre un miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad, es evitar que perjudique a los demás.

En consecuencia la única ocasión en la que es posible interferir con la realización del plan de alguien es para evitar que dañe a los demás. El llamado “principio del daño” (“*harm principle*”) de Mill constituye un límite al ejercicio de la libertad, porque debe ser ejercida con responsabilidad para no dañar a otros y mucho menos impedir que los demás realicen sus propios planes de vida. En voz de Mill:¹⁹

No es libre ninguna sociedad, cualquiera que sea su forma de gobierno, en la cual estas libertades no estén respetadas en su totalidad; y ninguna es libre por completo si no están en ella absoluta y plenamente garantizadas. La única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien, por nuestro camino propio, en tanto no privemos a los demás del suyo o les impidamos esforzarse por conseguirlo.

De esta forma, en el corazón de la doctrina de la libertad de Mill está la persecución del propio plan de vida, en tanto que no dañe a otros ni les impida realizar el suyo. No obstante, en un largo párrafo, reconoce la región apropiada de “libertad humana” y recuerda que ésta:²⁰

Comprende, primero, el dominio interno de la conciencia; exige la libertad de conciencia en el más comprensivo de sus sentidos; la libertad de pensar y sentir; la más absoluta libertad de pensamiento y sentimiento sobre todas las materias, prácticas

¹⁸ *Ibid.*, p. 13.

¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

²⁰ *Ibid.*, pp. 15-16.

o especulativas, científicas, morales o teológicas. La libertad de expresar y publicar las opiniones puede parecer que cae bajo un principio diferente por pertenecer a esa parte de la conducta de un individuo que se relaciona con los demás, pero al tener casi tanta importancia como la misma libertad de pensamiento y al descansar en gran parte sobre las mismas razones, es prácticamente inseparable de ella. En segundo lugar, la libertad humana exige libertad en nuestros gustos y en la determinación de nuestros propios fines; libertad para trazar el plan de nuestra vida según nuestro propio carácter para obrar como queramos, sujetos a las consecuencias de nuestros actos, sin que nos lo impidan nuestros semejantes en tanto no les perjudiquemos, aun cuando ellos puedan pensar que nuestra conducta es loca, perversa o equivocada. En tercer lugar, de esta libertad de cada individuo se desprende la libertad, dentro de los mismos límites, de asociación entre los individuos: libertad de reunirse para todos los fines que no sean perjudicar a los demás; y en el supuesto de que las personas que se asocian sean mayores de edad y no vayan forzadas ni engañadas.

En este párrafo, Mill no sólo establece el principio del daño como un límite a la libertad individual y a la colectiva sino también estipula dos prioridades: 1) la libertad —y sus diferentes manifestaciones— por encima de otros fines; y 2) la libertad individual por encima de la libertad colectiva. Para reforzar estas prioridades, me permito traer a colación la distinción de Benjamin Constant entre la “libertad de los antiguos” y la “libertad de los modernos”,²¹ la cual fue la primera en capturar el conflicto que Isaiah Berlin —el campeón del pluralismo— después popularizó entre los “dos conceptos de libertad”, *i.e.* entre la “libertad negativa” y “libertad positiva”.²²

La primera es una libertad “de” e implica “ausencia de interferencia”, en tanto que la segunda es una libertad “para” e involucra “presencia en el auto-gobierno”. Como resultado aparentemente hay dos conceptos de libertad en competencia: uno, de los antiguos o republicano, equiparado con la libertad para participar en el gobierno democrático, donde las libertades colectivas y políticas están acentuadas, y tanto la comunidad como la igualdad enfatizadas; y, otro, de los modernos o liberal, identificado con la libertad de interferencia del gobierno democrático, donde las libertades individuales y civiles están resaladas, y tanto la individualidad como la libertad subrayadas.

Aunque los dos conceptos parecen estar en competición nada precluye la posibilidad de su colaboración.²³ Como Berlin sugiere “Éste [*i.e.* el auto-gobierno],

²¹ Vid. CONSTANT, Benjamin “De la liberté des anciens comparée à celle des modernes”, in *Collection Complète des Ouvrages*, París, Béchét Libraire, 1820.

²² Vid. BERLIN, Isaiah “Two Concepts of Liberty”, en *Four Essays on Liberty*, London, Oxford University Press, 1969, pp. 118-172. (Hay versión en español: “Dos conceptos de libertad”, trad. Julio Bayón, en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.)

²³ FLORES, Imer B., “Los dos conceptos de libertad: ¿Competición o colaboración?”, en Sergio Sarmiento (ed.), *Tercer Concurso de Ensayo “Caminos de la Libertad”*. *Memorias*, México, Grupo Salinas y Fundación Azteca, pp. 199-213.

puede dar una mayor garantía de la conservación de las libertades civiles de la que dan otros regímenes, y como tal ha sido defendido por quienes creen en el libre albedrío. Pero no hay una conexión necesaria entre la libertad individual y el gobierno democrático.”²⁴ De hecho, para que el gobierno democrático no oprima la libertad individual, como apunta Berlin, y para que la sociedad sea absolutamente libre es necesario ser gobernado por dos principios interrelacionados:²⁵

[P]rimero, que solamente los derechos, y no el poder, pueden ser considerados como absolutos, de manera que todos los hombres, cualquiera que sea el poder de que les gobierne, tienen el derecho absoluto de negarse a comportarse de una manera que no es humana y segundo, que hay fronteras, trazadas no artificialmente, dentro de las cuales los seres humanos deben ser inviolables, al ser definidas estas fronteras en función de normas aceptadas por tantos seres humanos y por tanto tiempo que su observancia ha entrado a formar parte de la concepción misma de lo que es un ser humano normal y, por tanto, de lo que es obrar de manera inhumana o insensata; normas de las que será absurdo decir, por ejemplo, que podían ser derogadas por algún procedimiento formal por parte de algún tribunal o alguna entidad soberana.

Ambos principios refuerzan la primacía del derecho —libertad negativa— por encima del poder —libertad positiva— al grado no solamente de que los principios no puedan ser derogados por procedimientos formales sino además de que un área mínima de libertades individuales no debe ser violada por el gobierno democrático ni mucho menos cuando queda reducido al gobierno de la mayoría:²⁶

Por consiguiente,... se asumía que el ámbito de las acciones libres de los seres humanos debe ser limitado por la ley. Pero igualmente se suponía... que debía existir un cierto ámbito mínimo de la libertad personal que no podía ser violado bajo ningún concepto, pues si tal ámbito se traspasaba, el individuo mismo se encontraría en una situación demasiado restringida, incluso para ese mínimo desarrollo de sus facultades naturales, que es lo único que hace posible perseguir, e incluso concebir, los diversos fines que los seres humanos consideran buenos, justos o sagrados. De aquí se sigue que hay que trazar una frontera entre el ámbito de la vida privada y el de la autoridad pública.

Adicionalmente, Berlin resume su propuesta en un párrafo muy conocido:²⁷

El pluralismo, con el grado de libertad “negativa” que lleva consigo, me parece un ideal más verdadero y más humano que los fines de aquéllos que buscan en las grandes estructuras autoritarias y disciplinadas el ideal del auto-gobierno “positivo” de las clases sociales, de los pueblos o de toda la humanidad. Es más verdadero porque, por lo menos, reconoce el hecho de que los fines humanos son múltiples, no todos ellos conmensurables, y están en perpetua rivalidad unos con otros.

²⁴ BERLIN, “Two Concepts of Liberty”, *supra* nota 20, p. 130.

²⁵ *Ibid.*, p. 165.

²⁶ *Ibid.*, p. 124.

²⁷ *Ibid.*, p. 171.

Por tanto, para reforzar la prioridad, al menos léxica *a la* John Rawls,²⁸ de la libertad negativa por encima de la libertad positiva, en lo que resta de esta parte revisamos la relación entre “libertad individual” y el “principio democrático”, al analizar de forma crítica el problema del “principio mayoritario” identificado con el “gobierno de la mayoría”. Antes de proseguir debemos recordar, *a la* Kelsen, que fue Jean-Jacques Rousseau, quien formuló “la pregunta que la democracia trata de responder”, a saber: “¿Cómo es posible estar sujeto a un orden social y permanecer libre?”²⁹ En palabras del filósofo de Ginebra:³⁰

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, unido con los demás, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. (Tal es el problema fundamental cuya solución da el *Contrato social*).

Y en voz del jurista de Viena: “Un súbdito es políticamente libre en la medida en que su voluntad individual se encuentra en armonía con la “colectiva” (o “general”) expresada en el orden social. Esa armonía entre la voluntad “colectiva” y la individual solamente queda garantizada cuando el orden social es creado por los individuos sujetos al propio orden.”³¹ De la misma forma, de acuerdo con él:³²

El ideal de auto-determinación requiere que el orden social sea creado por la decisión unánime de los súbditos, y que dicho orden conserve su fuerza obligatoria mientras disfrute de la aprobación de todos ellos. La voluntad colectiva (*volonté general*) tiene que coincidir constantemente con la voluntad de los súbditos (*volonté de tous*). El orden social solo puede ser modificado con la aprobación de todos; y cada súbdito queda sujeto a dicho orden solo en cuanto consienta en ello.

Toda vez que la “unanimidad” es virtualmente imposible, el llamado “principio mayoritario” ha sido adoptado como un mecanismo que hace posible que el gobierno pueda gobernar al facilitar, de un lado, la elección de nuestros representantes y la configuración de una representación (nacional); y, del otro, el proceso de toma de las decisiones y la conformación del gobierno. Sin embargo, el “principio mayoritario” no implica que cualquier elección o decisión esté justificada *per se*. Como ya hemos apuntado, al citar al mismísimo Kelsen, no basta cumplir con procedimientos adjetivos-formales sino que es necesario cumplir también con principios sustantivos-materiales:³³

²⁸ RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971. (Hay 2a. ed.: 1999; y, versión en español: *Teoría de la justicia*, trad. María Dolores González, México, FCE, 1979.)

²⁹ KELSEN, *General Theory of Law and State*, *supra* nota 6, p. 285.

³⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques, “On the Social Contract”, en *The Basic Political Writings*, trad. Donald A. Cress, Indianapolis, Hackett, 1987, I, VI, p. 148. (Hay versión en español: *El contrato social*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962.)

³¹ KELSEN, *General Theory of Law and State*, *supra* nota 6, p. 285.

³² *Id.*

³³ *Vid. supra* nota 7.

(1) “El principio mayoritario no se identifica en modo alguno con el dominio absoluto de la mayoría, o dictadura de la mayoría sobre la minoría”.

(2) “[L]a mayoría presupone la existencia de una minoría, y el derecho de aquélla implica el derecho de existencia de la minoría”.

(3) “Excluir a una minoría de la creación del orden jurídico sería contrario al principio democrático y al principio mayoritario, aun cuando la exclusión fuera decidida por una mayoría”.

(4) “Si la minoría no es eliminada del procedimiento por el cual se crea el orden social, la minoría conserva siempre la posibilidad de influir en la voluntad mayoritaria”.

Tal y como Kelsen ha destacado:³⁴

En una democracia, la voluntad de la comunidad es siempre creada a través de una discusión entre mayoría y minoría y de la libre consideración de los argumentos en pro y en contra de una regulación determinada. Tal discusión no solamente tiene lugar en el parlamento, sino también, y sobre todo en reuniones políticas, periódicos, libros y otros vehículos de la opinión pública. Una democracia sin opinión pública es una contradicción en términos.

En este sentido, en la medida en que la opinión pública sólo puede formarse allí donde se encuentran garantizadas las libertades intelectuales, la libertad de palabra, de prensa y de religión,³⁵ la democracia, *i.e.* el “principio democrático”, coincide con la libertad individual, y con el principio mayoritario, pero no con el gobierno de la mayoría. Lo que es más como Kelsen insiste:³⁶

La discusión libre entre mayoría y minoría es esencial a la democracia, porque constituye la forma idónea para crear una atmósfera favorable a un compromiso entre mayoría y minoría; pues el compromiso forma parte de la naturaleza misma de la democracia. Por compromiso se entiende la solución de un conflicto por una norma que no coincide enteramente con los intereses de una de las partes, ni se opone enteramente a los de la otra. En la medida en que en una democracia el contenido del orden jurídico no se encuentra exclusivamente determinado por el interés de la mayoría, sino que representa el resultado de un compromiso entre los dos grupos, la sujeción voluntaria de todos los individuos al orden jurídico resulta más fácil que en cualquiera otra organización política. Precisamente en virtud de esta tendencia hacia el compromiso, es la democracia una aproximación ideal de la autodeterminación completa.

En otras palabras, el problema es que incluso si el “principio mayoritario” es compatible con el “principio democrático”, el gobierno de la mayoría no es idéntico al “gobierno democrático”. En una democracia, no es suficiente con estar preocupado por los intereses legítimos de las mayorías sino que los de las minorías también deben ser respetados para que las decisiones legislativas

³⁴ KELSEN, *General Theory of Law and State*, *supra* nota 6, pp. 287-288.

³⁵ *Ibid.*, p. 288.

³⁶ *Id.*

representen el interés general y sean verdaderamente generales en el momento tanto de su creación como de su aplicación.

Aun cuando es cierto que las mayorías están legitimadas para gobernar, también es cierto que representan y debe representar a las minorías, al respetar sus intereses legítimos. El problema es que el principio mayoritario tiende a degenerar en el gobierno de la mayoría al crear ganadores que se quedan con todo sin compartir la parte correspondiente con los perdedores que se quedan sin nada. En pocas palabras, el gobierno de la mayoría, en la cual el ganador se lleva todo, hace de la política un juego de suma cero, donde lo que uno gana el otro lo pierde (ellos o nosotros), en lugar de un juego en el que todos ganan (ellos y nosotros).

La justificación del “principio mayoritario” descansa en la noción de la “representación virtual”, *i.e.* los ganadores representan a todos, tanto a los que votaron a su favor como en su contra (y hasta a los que no fueron a votar), y en dos principios de reciprocidad: 1) las mayorías son cambiantes y no están prefiguradas; y 2) las minorías pueden formar parte de la coalición gobernante o de la mayoría en el futuro. Sin embargo, cuando la mayoría de manera constante y consistente excluye a la minoría o de modo sistemático y completo rechaza sus demandas, al grado no sólo de desconocer sus intereses legítimos sino también de destruir la representación virtual y los principios de reciprocidad, el legítimo “principio mayoritario” identificado con el “gobierno de la mayoría” se transforma en su anti-tesis: la “tiranía de la mayoría”.³⁷ En palabras de Mill: “en la especulación política se incluye ya la «tiranía de la mayoría» entre los males, contra los cuales debe ponerse en guardia la sociedad.”³⁸ Aunado a lo anterior, un par de años después, afirmó:³⁹

La injusticia y la violación de un principio no son menos flagrantes porque quienes las sufran sean una minoría; pues no existe igualdad de sufragio donde un individuo particular no tiene igual valor que cualquier otro miembro de la comunidad. Pero no es sólo una minoría la que sufre. La democracia, constituida de esta manera, ni siquiera llega a alcanzar su objetivo pretendido: el de conferir, en todos los casos, los poderes del gobierno a una mayoría numérica. Al contrario, procede de un modo muy diferente: concede esas facultades a una mayoría de la mayoría, que puede ser, y comúnmente es, apenas una minoría del total.

El problema es que, a pesar de la representación virtual y de los principios de reciprocidad, la mayoría no reconoce ni representa (o al menos se niega a reconocer o representar) los intereses de la minoría, como Alexis de Tocqueville ha sugerido: “La mayoría, al ser dueña absoluta de hacer la ley y de vigilar su ejecución, e igualmente de controlar a gobernantes y gobernados, considera a

³⁷ GUINIER, Lani *The Tyranny of the Majority. Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, The Free Press, 1994, pp. 102-105.

³⁸ MILL, “On Liberty”, *supra* nota 12, I, p. 8.

³⁹ MILL, *Considerations on Representative Government*, *supra* nota 10, p. 104.

los funcionarios públicos como sus agentes pasivos, y está contenta de dejar en ellos el problema de realizar sus planes”.⁴⁰

No obstante, cuando la mayoría posee todo el poder y lo ejerce fuera de toda proporción puede perder su legitimación. Al respecto, James Madison ha apuntado que uno de los objetivos para establecer un gobierno es evitar el dominio de cualquier grupo con intereses particulares al reconocer: “En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino también proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte.”⁴¹ E inclusive ha reiterado: “En una sociedad cuya organización deja al facción más fuerte en aptitud de unirse y oprimir al más débil, se puede decir que reina la anarquía tan ciertamente como en el estado de naturaleza, en el cual el individuo más débil carece de protección frente a la violencia del más fuerte...”⁴²

De hecho, Tocqueville insistió que la voluntad de la mayoría es la esencia del gobierno democrático:⁴³

La autoridad moral de la mayoría está fundada en parte en la noción de que hay más ilustración y sabiduría en una asamblea numerosa que en un solo ser humano, y el número de legisladores es más importante que cómo son elegidos...

La autoridad moral de la mayoría esta fundada además en el principio de que el interés del número mayor debe ser preferido a los de los que son menos.

Sin embargo, advierte que el germen de la tiranía se encuentra precisamente en la “omnipotencia de la mayoría”. En este orden de ideas, afirmó: “el poder de hacerlo todo, que rehúso dárselo a uno solo de mi semejantes, jamás se lo concedería a muchos.”⁴⁴ La mayoría debe ser moderada para controlar la posibilidad de que se convierta en una tiranía. Al respecto, anota que el uso del poder no es necesariamente bueno: “Ese poder irresistible es un hecho continuo, y su buen empleo no es sino un accidente”.⁴⁵

En una democracia, el “principio mayoritario” está justificado *prima facie* en tanto que la mayoría no ejerza todo el poder y oprima a la minoría, al no proteger sus derechos. Es indiscutible que la mayoría tiene derecho a una mayoría de los curules o escaños pero no tiene derecho a todos, porque algunos de ellos pertenecen —y deben pertenecer— a la minoría y, en consecuencia, la

⁴⁰ Alexis de TOCQUEVILLE, *Democracy in America*, New York, Anchor Books, 1969, pp. 253-254. (Hay versión en español: *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1957).

⁴¹ MADISON, James, “No. 51”, en Clinton ROSSITER (ed.), *The Federalist Papers*, New York, Mentor, 1961, p. 323. (Hay versión en español: *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 1943.)

⁴² *Ibid.*, p. 324.

⁴³ TOCQUEVILLE, *Democracy in America*, *supra* nota 38, p. 247.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 251.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 256.

mayoría no puede ser ilimitada. El cuerpo legislativo debe ser un microcosmos del electorado, donde tanto las mayorías como las minorías estén representadas de acuerdo con su verdadera representatividad, sin adulteraciones o diluciones de ningún tipo. El “principio mayoritario” significa que no es suficiente con representar a la mayoría o a la minoría sino a todo el pueblo, esto es a la mayoría y a la minoría.

De la misma forma, Alexander Hamilton advirtió: “Si se le da todo el poder a muchos, ellos oprimirán a los pocos. Si se le da todo el poder a pocos, ellos oprimirán a los muchos. Ambos, por tanto, deben tener poder para que se puedan defender los unos de los otros.”⁴⁶ En otras palabras, la democracia es más que el gobierno de la mayoría. En una democracia auténtica, pura o verdadera el poder no es de la mayoría ni de la minoría sino de todo el pueblo, incluida tanto la mayoría como la minoría. Tal y como lo enfatizó Mill:⁴⁷

La idea pura de democracia, de acuerdo con su definición, es el gobierno de todo el pueblo por el pueblo entero, representado equitativamente. La democracia, como se concibe por lo común y como se ha practicado hasta ahora, es el gobierno del pueblo entero por una simple mayoría del pueblo, representado parcialmente. La primera es sinónima de la igualdad de todos los ciudadanos; la segunda, extrañamente confundida con ella, es un gobierno de privilegio en favor de la mayoría numérica, la cual posee prácticamente la única voz en el Estado. Esta es la consecuencia inevitable de la manera en que la votación se lleva a cabo en la actualidad, al privar por completo a las minorías de sus derechos.

III. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y EL GOBIERNO DE LA MAYORÍA

En este apartado, toda vez que hemos sido críticos de la tendencia a reducir el “principio democrático” al “principio mayoritario” identificado con el gobierno de la mayoría, *i.e.* a cualquier cosa que plazca a la mayoría, procedemos a confrontar las dos concepciones de democracia en competencia. Para tal efecto, después de recordar su etimología *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno o poder), *i.e.* el “gobierno o poder del pueblo”, no de muchos ni de pocos sino de todos, es posible contrastar las dos concepciones: por una parte, la *concepción mayoritaria* como el gobierno de muchos —e incluso de pocos en nombre de muchos, *i.e.* de la mayoría que consiente— o la minoría (electiva y representativa) que consiente en su nombre; y, por otra parte, la *concepción societaria* como el gobierno de todos, tanto muchos como pocos, *i.e.* de la mayoría que consiente como de la minoría que disiente.

⁴⁶ HAMILTON, Alexander, “Speech, June 18, 1787”, en *Selected Writings and Speeches of Alexander Hamilton*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1985, p. 101.

⁴⁷ MILL, *Considerations on Representative Government*, *supra* nota 10, pp. 102-103.

Así, la palabra “democracia” significa “gobierno o poder del pueblo” y es *prima facie* una forma de gobierno en contraposición a otras formas de gobierno. La tipología clásica incluye no solamente tres formas “puras”: 1) “autocracia” (mejor conocida como “monarquía”) como el gobierno de *uno* —*i.e.* el monarca; 2) “aristocracia” como gobierno de *unos cuantos* —*i.e.* los mejores; y 3) “democracia” como el gobierno de *todos* —*i.e.* el pueblo.⁴⁸ Sino también tres formas “impuras” o “corruptas”: 1) “tiranía” como el gobierno de *uno* —*i.e.* el tirano; 2) “oligarquía” como el gobierno de *unos cuantos* —*i.e.* los ricos; y 3) “demagogia” como el gobierno de muchos (o de pocos) en nombre de todos —*i.e.* los pobres (o la muchedumbre).

Vale la pena recordar que Aristóteles consideraba a la “democracia” peyorativamente, como un equivalente al término “demagogia”, como un extremo vicioso, es decir el “gobierno de los pobres”, en contraposición a la “oligarquía” como el otro extremo vicioso, esto es el “gobierno de los ricos”, en tanto que su *politeia* constituía el término medio virtuoso que comprendía el “gobierno de la clase media” y como tal tanto de ricos como de pobres, *i.e.* tanto de los pocos como de los muchos.⁴⁹ Al respecto, me permito explicar que a diferencia de él, usaremos la palabra “demagogia” para la forma “impura” o “corrupta” y el término “democracia” para la “pura” o “verdadera”. Sin embargo, que al igual de él, la última es el gobierno de *todo* el pueblo: no solamente de los pobres y de los ricos sino además de los muchos y de los pocos (o de la mayoría y de la minoría).

El problema es que para algunos autores la “democracia” parece ser reducida al gobierno de los *muchos* o de la *mayoría* en detrimento de los *pocos* o de la minoría, *i.e.* la *concepción mayoritaria* de democracia. Por el contrario, una democracia auténtica o verdadera y el gobierno democrático no debe ser de los pobres o de los ricos, de los muchos o de los pocos, de la mayoría o de la minoría, sino de todos: de los pobres y de los ricos; de los muchos y de los pocos, de la mayoría y de la minoría, tal y como lo sugiere la *concepción societaria* de democracia.

Hasta aquí hemos caracterizado la noción de “democracia” como una forma de gobierno y la tipología ha servido para enfatizar la titularidad “del”

⁴⁸ Kelsen criticó la clasificación tricotómica tradicional al distinguir entre dos tipos de constituciones: autocrática y democrática. *Vid.* Kelsen, *General Theory of Law and State*, *supra* nota 6, p. 284: “La democracia significa que la «voluntad» representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. Lo opuesto es la servidumbre de la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos están excluidos de la creación del orden legal, y la armonía entre el orden y sus voluntades de ninguna forma está garantizado... De acuerdo con la terminología usual, un Estado es llamado democracia si en su organización prevalece el principio democrático, y autocracia si en su organización predomina el principio autocrático”.

⁴⁹ Aristotle, *The Politics*, New York, Cambridge University Press, 1988, IV, 11, 1295b, pp. 97-98. (Hay versión en español: *Política*, trad. Manuel García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Madrid, Alianza Editorial, 1986.)

poder político o soberano, ya sea que corresponda a uno, a unos cuantos, a muchos, o a todos. No obstante, toda vez que el ejercicio del poder político o soberano se ejerce no sólo “por” sus titulares de manera directa o indirecta, por conducto de sus representantes, sino también “para” ellos y en su beneficio, no perjuicio, resulta que debemos acoger una definición integral de democracia, como la popularizada por Abraham Lincoln en su Discurso en Gettysburg, y consagrada por la Quinta República Francesa: “el gobierno del pueblo, por el pueblo (de manera directa y por sus representantes de modo indirecto), y para el pueblo”.⁵⁰ Por tanto, la democracia auténtica, pura o verdadera, a partir de la *concepción societaria*, consiste en el “gobierno del, por y para el pueblo”.⁵¹

Sin embargo, como ya adelantamos, el problema es que hay dos concepciones principales de democracia que están en competencia. En mi opinión, la distinción aparece por primera vez hace ciento cincuenta años, en el Capítulo VII “De la democracia verdadera y de la falsa; representación de la totalidad, y representación de la mayoría solamente” del celebre libro *Consideraciones sobre el gobierno representativo* de Mill, en donde indica que hay dos ideas diferentes que han sido usualmente confundidas bajo el nombre de “democracia”. De un lado, la idea verdadera de democracia “es el gobierno de todo el pueblo por el pueblo entero, representado equitativamente.” Y del otro, la idea falsa “es el gobierno del pueblo entero por una simple mayoría del pueblo, representado parcialmente”.⁵²

Ahora bien, en los últimos años ha sido Dworkin quien ha apuntado que las dos concepciones en competencia de democracia no solamente coexisten sino que además están en conflicto:⁵³

⁵⁰ LINCOLN, Abraham “New Birth of Freedom. The Gettysburg Address, November 19, 1863”, en Mario M. CUOMO & Harold HOLZER (eds.), *Lincoln on Democracy*, New York, Harper Collins, 1990, p. 308. (El énfasis es nuestro.)

⁵¹ Vid. Imer B. FLORES, “Heráclito *vis-à-vis* Parménides: Cambio y permanencia como la principal función del derecho en una democracia incipiente”, en Luis J. MOLINA PIÑEIRO *et al.* (eds.), *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, México, Editorial Porrúa and Facultad de Derecho, UNAM, 2005, pp. 154-157; “Actores, procesos e instituciones democráticas: Hacia una verdadera democracia en México”, en Luis J. MOLINA PIÑEIRO *et al.* (eds.), *Instituciones, Actores y Procesos Democráticos en México 2007*, México, Porrúa and Facultad de Derecho, UNAM, 2008, pp. 314-319; y “¿Es posible la democracia en México?”, *supra* nota 11.

⁵² MILL, *Considerations on Representative Government*, *supra* nota 10, pp. 102-103.

⁵³ DWORKIN, *Is Democracy Possible Here?...*, *supra* nota 11, p. 131. Cabe mencionar que Dworkin caracterizó originalmente a la “concepción societaria” como “concepción constitucional”. Vid. “Introduction: The Moral Reading and the Majoritarian Premise”, *Freedom’s Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996, pp. 1-38. (Hay versión en español: “La lectura moral y la premisa mayoritaria”, trad. Imer B. Flores, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 7, julio-diciembre 2002, pp. 3-52.) Vid. también W. J. WALUCHOW, *A Common Law Theory of Judicial Review. The Living Tree*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 106-109; e, Imer B. FLORES, “The Living Tree Constitutionalism: Fixity and Flexibility”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, No. 3, 2009, pp. 37-74.

Las dos concepciones de democracia que están en pugna son las siguientes. Según la concepción *mayoritaria*, la democracia es el gobierno de la voluntad de la mayoría, es decir el gobierno de acuerdo con la voluntad del número mayor de personas expresada en elecciones con sufragio universal o casi universal. Nada garantiza que las decisiones de la mayoría sean justas; dichas decisiones pueden resultar injustas para minorías cuyos intereses son ignorados sistemáticamente por aquélla. Si éste es el caso, la democracia es injusta, pero no menos democrática por esta razón. Sin embargo, según la rival concepción de democracia *societaria*, democracia significa que las personas se gobiernan a sí mismas cada una como socios de pleno derecho en una empresa política colectiva, de forma tal que las decisiones de la mayoría son democráticas solamente cuando ciertas condiciones son cumplidas para proteger la condición y los intereses de cada ciudadano como socio de pleno derecho en tal empresa. En la concepción societaria, una comunidad que ignora constantemente los intereses de alguna minoría u otro grupo es precisamente por esa razón no democrático aun cuando elija a sus oficiales mediante medios mayoritarios impecables.

De hecho, como el propio Dworkin reconoce Estados Unidos de América no es un ejemplo puro de la concepción mayoritaria ni de la societaria. Aunque el sistema bipartidista y el gobierno o la regla de la mayoría refuerzan la primera, los padres fundadores limitaron el poder de las mayorías en varias formas, al incluir mecanismos contra-mayoritarios, tales como el “filibustero” y el “control de constitucionalidad” (*judicial review*) de los actos de las ramas del gobierno, con lo cual también refuerzan la segunda.⁵⁴

Aunado a lo anterior, Dworkin alerta que la condición degradada del debate público debilita —al grado de poner en peligro— la concepción societaria de democracia y al parecer fortalece la concepción mayoritaria, al ver al otro como el “enemigo” y a la política como una “guerra”:⁵⁵

Si queremos ser una democracia societaria la condición degradada de nuestro argumento político constituye un defecto serio en nuestra democracia porque la atención y el respeto mutuos son la esencia de la sociedad. No tratamos a alguien con quien estamos en desacuerdo como un socio —sino como un enemigo o en el mejor de los casos como un obstáculo— cuando no hacemos ningún esfuerzo ya sea para entender la fuerza de sus ideas contrarias a las nuestras o para desarrollar nuestras opiniones en una forma que sea responsiva a las suyas. El modelo societario así

⁵⁴ DWORKIN, Ronald, *Is Democracy Possible Here?...*, *supra* nota 11, pp. 137 y 135.

Por un lado, una minoría de treinta y cuatro o cuarenta y uno senadores (de los cien), ya sea que se trate de un asunto sustantivo o procedimental, puede bloquear a la mayoría de someter una decisión a votación final; y, por el otro, el poder de las mayorías políticas está limitado por el reconocimiento de los derechos individuales reconocidos por la constitución que las mayorías legislativas no pueden infringir ni mucho menos pisotear.

Aunado a lo anterior, la existencia del Senado, como cámara alta, fue diseñado para dividir a la más peligrosa rama del gobierno y para dar estabilidad al gobierno para proteger a las minorías en contra de una mayoría legislativa apresurada y no-reflexiva en la Casa de Representantes (*House of Representatives*).

⁵⁵ DWORKIN, *Is Democracy Possible Here?...*, *supra* nota 11, pp. 132-133.

descrito parecería inalcanzable porque es difícil ver cómo los estadounidenses en los lados rivales de la cultura de la guerra podrían comenzar a tratarse unos a otros con respeto y atención mutuos.

Sin embargo, tal y como Dworkin ha enfatizado:⁵⁶

La concepción mayoritaria pretende ser puramente procedimental y por tanto independiente de otras dimensiones de moralidad política; esto nos permite decir, como indique, que una decisión es democrática aunque sea muy injusta. Sin embargo la concepción societaria no hace a la democracia independiente del resto de la moralidad política; en tal concepción necesitamos una teoría de la sociedad igual (*equal partnership*) para decidir qué es y no es una decisión democrática, y necesitamos consultar ideas acerca de justicia, igualdad, y libertad para construir tal teoría. Así que en la concepción societaria, democracia es un ideal substantivo, no meramente procedimental.

IV. EL PROBLEMA DE LA AMPLIACIÓN DEL ENCARGO DE LOS MAGISTRADOS ELECTORALES

El Decreto número 178 de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007 y en vigor desde el día siguiente a su publicación, consagró en el décimo primer párrafo del artículo 99:⁵⁷

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

De esta manera, el órgano o poder revisor de la Constitución general de la República estableció la renovación “escalonada” de los Magistrados integrantes de las Salas tanto Superior como Regionales del Poder Judicial de la Federación conforme a las reglas y procedimientos que señale la ley. Cabe aclarar que se habla impropriadamente de una “elección” cuando en realidad se trata más bien de una “designación”, pero sobre todo lo que nos interesa es la renovación “escalonada” de los Magistrados electorales. Ahora bien, en el Artículo Quinto transitorio preciso:

Artículo Quinto.—Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 134.

⁵⁷ El Decreto no. 178 de reforma a la Constitución está disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07.pdf (página consultada el 02/02/17).

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la reforma constitucional fue necesario realizar las adecuaciones legales correspondientes y promulgar el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de julio de 2008, y desde entonces, el segundo párrafo del artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reitera que la renovación de los Magistrados electorales será “escalonada”:⁵⁸

Los magistrados durarán en su encargo nueve años improrrogables; su elección será escalonada.

De igual modo, las disposiciones transitorias de dicho Decreto estipulan el procedimiento para el escalonamiento de los magistrados de la Sala Superior:

Artículo Cuarto.—Para efectos del escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:

I. Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un período que concluirá el 4 de noviembre de 2016.

II. A más tardar el 30 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el 4 de noviembre de 2016; dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.

Como es fácil advertir el procedimiento contemplaba la renovación no solamente de los siete magistrados que iniciarían su mandato el 4 de noviembre de 2016 (en la fracción II) sino además de un magistrado que debería cubrir una vacante por un breve periodo, comprendido entre el 20 de abril de 2015 y el 4 de noviembre de 2016 (fracción I).

Cabe abrir un breve paréntesis para destacar que esta última renovación no se llevó a cabo en tiempo ni en forma, con lo cual tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Cámara de Senadores incumplieron con el mandato constitucional y legal e incurrieron en una violación por omisión, *i.e.* la no integración —completa y debida— de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior puede parecer no ser tan grave, pero es gravísimo.

⁵⁸ El Decreto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5051359&fecha=01/07/2008 (página consultada el 02/02/17).

Me explico: Si bien, es cierto que de acuerdo con el principio de “inexcusabilidad” los jueces no pueden dejar de resolver controversia alguna y, en consecuencia, siempre tienen que tomar una decisión en todos los casos ante sí, habría que aclarar que cuando se trata de cuerpos u órganos colegiados, a diferencia de los unipersonales, la decisión puede ser tomada no por unanimidad sino conforme al principio de la mayoría y que por ello los cuerpos colegiados suelen tener un número non o impar de miembros, para poder tomar decisiones y evitar los empates. No obstante, cabe la posibilidad de que la votación esté dividida e inclusive empatada, si hay un número par de miembros de dicho órgano, con independencia de la razón, y que por lo mismo sea necesario resolver el *impasse* para no negar ni retardar la aplicación del derecho y la impartición de la justicia. No obstante, siempre partimos de la presunción de que el órgano en cuestión está integrado de forma completa y debida, y que la ausencia de uno de sus miembros es la excepción y no la regla general.⁵⁹

La formula tradicional tiende a ser la de otorgar un voto de calidad a algunos de sus miembros, por lo general al presidente del cuerpo u órgano, pero nada impide otorgarlo al decano, ya sea el más antiguo en el puesto, o bien, el más longevo o el de mayor edad. Sin embargo, también es posible adoptar algún otro arreglo, sobre todo en los casos en los cuales se realiza una casación o revisión de la decisión de una instancia previa, ya sea que la decisión no surta efectos salvo que cuente con la mayoría simple del total de magistrados, estén o no presentes, *i.e.* 4/7, o bien que se habilite a algún secretario para conocer del asunto y resolverlo; y, como muestra, les dejo un botón: *SRE-PSC-228/2015*.

En mi opinión, el voto de calidad, ya sea del magistrado presidente o del decano se justifica cuando es necesario para poder tomar una decisión sobre algo que todavía no se ha decidido; y no se justifica cuando hay una decisión previa que es objeto de la casación o revisión y, en consecuencia, considero que se requiere de una mayoría clara y contundente para revocar la decisión de la instancia previa y no una “mayoría” de 3 por encima de una “minoría” también de 3, pero desempatada por un voto de calidad, donde prevalece, válgase la expresión la “mitad más grande”; y, como muestra, les recuerdo otro botón: *SUP-RAP-409/2015*.⁶⁰

⁵⁹ Como se puede apreciar los antecedentes del principio de “inexcusabilidad” los podemos encontrar en un principio más amplio contenido en la cláusula 40 de la *Magna Carta Libertatus* de 1215: *Nulli vendemus, nulli negabimus, aut differemus rectum aut justiciam*, *i.e.* “A nadie vendemos, a nadie negamos, ni retardamos el derecho y la justicia.” *Vid.* Imer B. Flores, “Ronald Dworkin’s *Justice for Hedgehogs* and Partnership Conception of Democracy (With a Comment to Jeremy Waldron’s “A Majority in the Lifeboat”)”, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, No. 4, 2010, p. 102.

⁶⁰ Sobre los dos casos mencionados con antelación, formulé un comentario, mismo que fue presentado en la Mesa 3 *El régimen sancionador electoral. Competencia y sustanciación* del Primer Observatorio Internacional de Derechos Políticos, organizado por la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Academia Interamericana de Derechos

Cerrado el paréntesis, retomamos la renovación de los siete magistrados que iniciarían su mandato el 4 de noviembre de 2016.

El 4 de julio de 2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió el Acuerdo número 6/2016, en el cual determina el procedimiento para integrar las ternas que serán propuestas a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para la designación de siete Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que ocuparán el cargo a partir del cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.⁶¹

Así, en resumidas cuentas, el pleno de la Suprema Corte: el 5 de julio de dicho año, emitió la convocatoria para la elección de los magistrados electorales; del 7 al 13 de julio, recibió la documentación, incluido un ensayo de diez cuartillas; el 16 de agosto, depuró la lista a 42 candidatos seleccionados; el 23 de agosto, entrevistó en audiencia pública a dichos candidatos y depuró nuevamente la lista para quedar con 21 candidatos; finalmente, el 29 de agosto, aprobó la conformación de las siete ternas, mismas que propuso al Senado.

Por su parte, el Senado: el 6 de octubre, aprobó en comisiones, por mayoría, el dictamen de idoneidad de los 21 candidatos, en tanto que la minoría, además de cuestionar que todos los candidatos eran de carrera judicial y que solamente hubiera dos ternas de mujeres, pretendía devolver dos ternas por no considerarlas idóneas; el 20 de octubre, designó por una mayoría de noventa y tres votos a favor, cinco en contra y una abstención, a los siete magistrados electorales; y, ese mismo día, les tomó la protesta constitucional.

De tal suerte, con el objeto de dar cumplimiento al mandato constitucional y a la convocatoria misma, entre la Suprema Corte que propuso y el Senado que dispuso, fueron designados los siete magistrados electorales: tres magistrados por nueve años hasta el 31 de octubre de 2025; dos magistrados por seis años hasta el 31 de octubre de 2022; y dos magistrados por tres años hasta el 31 de octubre de 2019.

El problema es que, con posterioridad, en la sesión del 27 de octubre de 2016, como consta en el Boletín número 438,⁶² el pleno del Senado aprobó, con sesenta y ocho votos a favor y diecisiete en contra, un Dictamen con el objeto de reformar el Artículo Cuatro transitorio del Decreto que había reformado a

Humanos (AIDH) en la Ciudad de México, el 12 de mayo de 2016. La ponencia está disponible en: <http://plataformaelectoral.te.gob.mx/Programa/EnteraTE/57d6c0652f83790ba4a8ff76/1> (página consultada el 02/02/17); y la versión revisada de la misma, intitulada “El problema de la sanción o simulación en materia electoral: A propósito de los casos SUP-RAP-409/2015 y SRE-PSC-228/2015” aparecerá en la memoria respectiva.

⁶¹ El Acuerdo está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5443521&fecha=05/07/2016 (página consultada el 02/02/17).

⁶² El Boletín está disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/32076-aprueba-senado-ampliar-periodo-de-cuatro-magistrados-de-la-sala-superior-del-tribunal-electoral.html> (página consultada el 02/02/17).

su vez la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que había “transitado”, *i.e.* cumplido su razón de ser, al haberse designado a los magistrados electorales para periodos de tres, seis y nueve años, para ampliar retroactivamente el mandato de cuatro magistrados electorales: dos de tres a siete años y dos más de seis a ocho años; y lo turnó a la colegisladora.

Ya en la Cámara de Diputados, el 3 de noviembre de 2016, el Dictamen fue aprobado, primero, por la Comisión de Justicia con una votación de dieciocho a favor, cuatro en contra y una abstención; después de dispensarse los trámites parlamentarios, por el pleno con una votación de 335 a favor y 84 en contra; y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, luego de haber sido sancionado y promulgado por el presidente de la República, sin haber ejercido su derecho de veto para formular observaciones al mismo.⁶³

Así, con una reforma a un artículo transitorio que ya había “transitado” y que había garantizado la renovación escalonada, cada tres años, el Congreso de la Unión procedió a ampliar retroactivamente el mandato de cuatro magistrados electorales: a los dos magistrados designados para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2019 hasta el 31 de octubre de 2023, es decir ampliación retroactiva de tres a siete años, *i.e.* cuatro años; y, a los otros dos magistrados designados para el periodo comprendido del 4 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2022, hasta el 31 de octubre de 2024, esto es ampliación retroactiva de seis a ocho años, *i.e.* dos años. Si bien, parecería que la reforma garantiza la renovación escalonada, la concentra en tres años consecutivos y, en consecuencia, ya no hay una verdadera renovación escalonada.

Como es sabido la reforma fue impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y está *sub judice*. Al respecto, me permito recordar que ya con anterioridad los ministros de la Suprema Corte han declarado inconstitucionales medidas que amplían retroactivamente el mandato de ciertos funcionarios y, en consecuencia, confío en que harán lo mismo en esta ocasión al seguir con el criterio o precedente de las acciones de inconstitucionalidad: 1) 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006 (o caso Chiapas); 2) 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006 (o caso Michoacán); y, 3) 41/2006 y 43/2006 (o caso Oaxaca).⁶⁴

Para tal efecto, me permito citar la conclusión de un texto alusivo, pues al incumplir el mandato constitucional de la renovación escalonada y la instrumentación prevista se trastoca la Constitución misma, con una triple aclaración

⁶³ El Decreto está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459803&fecha=03/11/2016 (página consultada el 02/02/17).

⁶⁴ Vid. FLORES, Imer B., “Sobre los límites de las reformas constitucionales: A propósito de tres acciones de inconstitucionalidad recientes”, en Eduardo FERRER MAC-GREGOR y Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA (eds.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. T. VIII *Procesos Constitucionales Orgánicos*, México, IIJ, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 831-856.

ción: (1) no se trata de la ampliación retroactiva de representantes locales o federales electos sino de la ampliación retroactiva de magistrados electorales designados; (2) no se trata de un Decreto de reforma a una Constitución local ni federal, *i.e.* Constitución general de la República, ni de uno de sus artículos transitorios en sí, sino de un Decreto de reforma a un artículo transitorio que reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y que —como ya adelantamos— ya había “transitado”; y (3) no se trata de un Decreto del órgano o poder reformador local o federal, sino de un Decreto del poder legislativo federal, *i.e.* del Congreso de la Unión:⁶⁵

Para finalizar solamente resta explicitar la principal implicación de esta serie de decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar fundados los conceptos de invalidez y procedentes las tres acciones de inconstitucionalidad, llega al punto de resolver que los artículos transitorios de sendas “reformas constitucionales” eran inconstitucionales, al exceder algunos límites que hemos caracterizado como competenciales e implícitos.

El criterio es claro: si una reforma a la Constitución local viola ciertos límites, competenciales e implícitos, debe ser declarada como inconstitucional. No obstante, las implicaciones del precedente no es tan diáfana: si una reforma a una Constitución, ya sea local o federal, violenta ciertos límites, al menos competenciales e implícitos, debe ser declarada como inconstitucional.

En otras palabras, la Suprema Corte al decidir que una reforma a la Constitución local debe ser declarada inconstitucional si excede ciertos límites, ha resuelto que una reforma a la Constitución federal también debe ser declarada inconstitucional si excede esos mismos límites. Imaginemos que el poder reformador amplíe o prorrogue el mandato de ciertos representantes federales en funciones para un lapso más allá del período para el que fueron electos originalmente. Lo coherente y congruente —aunque parezca una paradoja— sería declarar inconstitucional dicha “reforma constitucional”, porque a pesar de su apariencia no lo es al implicar inclusive el desconocimiento o ruptura, la destrucción o sustitución de la Constitución.

V. CONCLUSIÓN

Finalmente, para concluir no me resta sino insistir que mi principal pretensión ha sido que el “principio democrático” puede ser compatible con el “principio mayoritario”, pero que sería un error equipar —e incluso reducir— el “principio democrático” al “principio mayoritario” sobre todo cuando éste identificado con el “gobierno de la mayoría” puede degenerar en la “tiranía de la mayoría”, *i.e.* en cualquier cosa que plazca a la mayoría; y, explicitar algunas conclusiones:

Primera, aun cuando el “principio democrático” y el “principio mayoritario” están legitimados, resulta que están limitados —sobre todo el último— por

⁶⁵ *Ibid.*, p. 856.

el deber de respetar la “libertad individual”, lo cual refuerza la prioridad, al menos léxica, de la “libertad negativa” por encima de la “libertad positiva”.

Segunda, aunque el “principio mayoritario” refuerza la visión de que la mayoría está legitimada para gobernar, resulta que el gobierno de la mayoría no puede excluir ni eliminar a la minoría, porque eso equivale a convertir el gobierno de la mayoría en su anti-tesis: la “tiranía de la mayoría”;

Tercera, a pesar de que la “concepción mayoritaria” de democracia es todavía muy influyente en el diseño de nuestros sistemas electorales, de gobierno y de toma de decisiones, resulta que debido al peligro intrínseco de que “el gobierno de la mayoría” pueda degenerar en la “tiranía de la mayoría” es necesario tomar en serio la “concepción societaria” para garantizar la democracia como el gobierno del, por y para todo el pueblo, tanto de la mayoría como de la minoría, y no meramente de la mayoría (y peor aún de una minoría del todo); y

Cuarta, hay límites democráticos al gobierno de la mayoría y, en consecuencia, las decisiones de todos los órganos o poderes constituidos, incluido el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen que cumplir con el mandato constitucional y la instrumentación prevista para estar dentro de dichos límites, pues no cualquier cosa que se le ocurra a la mayoría es democrática ni mucho menos constitucional. Lo anterior cobra especial referencia, al tratarse de la ampliación retroactiva del encargo de los magistrados electorales que calificarán la próxima elección presidencial, quienes ya están de por sí en el ojo del huracán. Por lo cual, me pregunto como diría Juan Gabriel: ¿Pero qué necesidad?

DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

UNA DEFENSA DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y DEMOCRÁTICOS DE MÉXICO

Miguel Ángel Suárez Romero¹
José Encarnación Alfaro Cázares²

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se adscribe al contexto del Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México 2016, con el tema general que encabeza esta obra colectiva bajo el rubro “Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral”, coordinado por el doctor Luis J. Molina Piñeiro presidente del Colegio de Profesores Investigadores con Actividades Académicas formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A.C. (COPUEX).

Como puede apreciarse a simple vista el tema general de la presente obra resulta por sí mismo de dimensiones amplísimas, pero ello no es obstáculo de que al mismo tiempo invite a la reflexión en momentos importantes y cruciales en la vida política de México. En ese sentido, estas líneas tendrán como objeto particular de estudio la reflexión y análisis de conceptos e ideas tales como: Estado de Derecho y democracia, Derechos Humanos y derechos políticos del ciudadano, así como el de candidaturas independientes, desde la perspectiva concerniente a la legitimación de los procesos electorales recientemente en México. Evidentemente, no es posible agotar en tan poco espacio las amplias dimensiones que implican estos tópicos, más bien el objetivo se ceñirá muy concretamente a precisar algunos aspectos políticos y jurídicos relevantes en torno a dichas concepciones, que permitan un diagnóstico de los problemas de legitimación democrática en México a la luz de los denominados candidatos independientes, para que posteriormente se puedan evaluar los posibles tratamientos ya puestos en marcha y aquellos que habrán de implementarse, intentando abonar a la importancia del sistema de partidos políticos.

¹ Doctor en Derecho. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigador Nacional Nivel I del CONACYT.

² Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Diputado a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México por el Partido Revolucionario Institucional.

En defensa siempre de una idea de Estado de Derecho caracterizado por el Imperio de la Ley, División de Poderes y reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos, se estudiará una concepción de los derechos fundamentales del hombre, que comprenda la parte sustancial así como el elemento positivista que incorpore los valores que encierra en norma jurídica, como elemento imprescindible de todo Estado de Derecho y como factor preponderante en la legitimación de cualquier proceso democrático. Al respecto, se aludirá a los distintos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano, enfatizando en algunos que pueden resultar importantes y trascendentes en el proceso electoral. Muy concretamente se referirán ciertos derechos de igualdad, libertad, seguridad jurídica, solidaridad y evidentemente los derechos político-electorales del ciudadano, vistos desde una óptica de ciudadanía compleja o cosmopolita.

Ahora bien, la parte medular se cifrará en el tema de las candidaturas independientes como aquellas postulaciones de ciudadanos, sin apoyo de partidos políticos, en atención a lo dispuesto por el Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado a partir del año 2012.

La figura de las candidaturas independientes es un fenómeno reciente en nuestro país que, sin duda, impacta en el sistema de partidos políticos que desde 1946 y hasta 2012, es decir, durante casi siete décadas prevaleció en el marco legal que regulaba los procesos electorales en nuestro país. Aun cuando existen antecedentes del Derecho Electoral mexicano las figuras de los candidatos “sin partido” o de “candidatos no registrados”, éstas no impactaban en el sistema político mexicano de principios del siglo XX, toda vez que se consideraban figuras de apoyo para legitimar al régimen presidencialista postrevolucionario, en escenarios de construcción del sistema de partidos políticos y la presencia de un partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional.

La discusión sobre la conveniencia de que nuestro sistema electoral adoptara la figura de las candidaturas independientes, se agudizó a partir de que el ex Secretario de Relaciones Exteriores de nuestro país, Jorge Castañeda, en su interés por participar como candidato independiente a la Presidencia de la República en las elecciones de 2006, promovió en marzo de 2004 un Juicio de Amparo con el propósito de que se declararan inconstitucionales diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en ese tiempo, en los cuales se establecía que sólo los partidos políticos podían registrar candidatos para contender en las elecciones federales, demanda que se resolvió mediante sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el Juicio de Amparo es improcedente en materia Electoral.

En los años 2007 y 2008, se realizó una de las revisiones más extensas a la legislación electoral en México, que resolvió en un primer momento esto es en noviembre de 2007 consolidar el sistema democrático de partidos políticos, haciendo prohibitivas las candidaturas independientes; y en un segundo momento esto es en enero de 2008 se modificó ese primer criterio, eliminando de la dispo-

sición constitucional la facultad exclusiva de los partidos políticos para postular candidatos, manteniendo esa disposición sólo en la legislación secundaria.

La reforma al Artículo 1o. Constitucional del año 2011, por el que se determina el reconocimiento a los Derechos Humanos que establecen tanto la Constitución como los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, le otorgó una nueva dimensión a la figura de las candidaturas independientes, lo que derivó en su consideración en la reforma electoral de 2012.

A partir del establecimiento de las candidaturas independientes en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación secundaria respectiva en los años 2012 y 2014, así como en las legislaciones de los Estados de la República; esta figura ha permanecido como un tema de controversia en el debate por el perfeccionamiento de la democracia en México.

El problema radica en que los ciudadanos muestran signos de insatisfacción con partidos y sus representantes populares. Las candidaturas independientes son formas de participación en las que los ciudadanos pueden competir por cargos públicos y formar parte de la estructura de gobierno sin necesidad de militar o ser postulado por un partido político. En este sentido, se ha dado lugar a una visión incorrecta en importantes sectores de la sociedad, al suponer que las candidaturas independientes están llamadas a sustituir a los partidos políticos.

Las candidaturas son parte de los derechos políticos y éstos se inscriben en el ámbito de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución de nuestro país. Las candidaturas son la base de la democracia representativa, por lo tanto, las candidaturas independientes pueden ser una alternativa para fortalecer el régimen democrático en México; pues al contar con candidaturas independientes no sólo se permite el ejercicio de los derechos políticos, también se permite el ejercicio de la participación de los ciudadanos y se amplía el espectro de la pluralidad política, con mayores opciones de elección. Son una figura que complementa, pero no sustituye ni puede sustituir a los partidos políticos. En este contexto es válido reflexionar sobre el papel que deben jugar las candidaturas independientes en un régimen de partidos políticos.

II. LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Entre las modificaciones que se desprenden de la citada reforma constitucional de 10 de junio de 2011, cabe destacar de manera preeminente las efectuadas al artículo 1o. de nuestra Constitución Política, de donde pueden ser subrayadas principalmente las siguientes:

Se incorpora el concepto de persona como titular de los Derechos Humanos que sustituye al de “individuo”, con la finalidad de respetar sobre todo el lenguaje de género.³

³ Véase al respecto CARBONELL, M., “Derechos Humanos en la Constitución mexicana”, en FERRER MAC-GREGOR, E. *et al.*, *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de*

Se puntualiza que las personas gozarán de los Derechos Humanos que la Constitución y los Tratados Internacionales *reconocen* y no que *otorgan*. Al respecto, debemos decir que en el ámbito de los Derechos Humanos, dos corrientes de pensamiento filosófico han dominado su tratamiento, siendo estas el iusnaturalismo y el positivismo. De esta forma, desde el punto de vista iusnaturalista, los Derechos Humanos son inherentes a la persona que los posee por su propia naturaleza y, por ende, anteriores al Estado e independientes del reconocimiento que éste pueda darles. Por su parte, el positivismo sólo asume los derechos reconocidos por el sistema jurídico formal, es decir, no hay derechos anteriores y superiores a éste, sino que, los Derechos Humanos existen porque los Estados los han establecido en su legislación positiva. De lo anterior, resultaría tal vez evidente que el hablar de “reconocer” en lugar de “otorgar” implicaría un cierto tránsito del positivismo al iusnaturalismo, con lo que se refuerza el criterio universalmente aceptado de que los derechos no son producto de una concesión del Estado ni de un acto legislativo, sino que constituyen un ámbito de libertad propio del ser humano, que debe ser garantizado por el orden jurídico y por las instituciones del Estado de Derecho. No obstante, el propio artículo 1o. establece que, los citados derechos deben estar reconocidos ya sea en la Constitución o en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, por lo que no es de reconocer dicho tránsito hacia el iusnaturalismo, porque finalmente para exigirlos a través de un medio de garantía, deben estar contenidos en una norma jurídica positiva del más alto rango jerárquico.

En materia de Derechos Humanos, se otorga jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado en los siguientes términos:

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones.⁴

Lo anterior, constituye un beneficio para las personas como titulares de Derechos Humanos en el derecho positivo mexicano, ya que se amplía el catálogo de derechos que deberán ser protegidos y garantizados por el Estado.

Con relación a lo anterior, se adopta una cláusula de armonización entre la Constitución y los Tratados Internacionales, misma que es denominada “interpretación conforme” consistente en que las normas de Derechos Humanos sean

Jurisprudencia Constitucional e Internacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 2014, pp. 33-36.

⁴ TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Mayo de 2010; p. 2079. Número de Registro 164509.

interpretadas de conformidad con nuestra Constitución y los Tratados Internacionales en la materia, de los que México sea parte.⁵

El objeto materia de interpretación de esta cláusula, lo constituyen las normas en materia de Derechos Humanos que, efectivamente no deben limitarse a los derechos previstos en el Título I Capítulo I de nuestra Constitución mexicana vigente, sino que, además debe abarcar los Derechos Humanos contenidos en el resto del texto constitucional como puede ser el artículo 123 relativo a los derechos de los trabajadores.

Del mismo modo, el objeto materia de la interpretación conforme, no debe limitarse a los Derechos Humanos contenidos en los Tratados Internacionales que expresamente lleven en su rubro o denominación el tema de Derechos Humanos, pues de conformidad a lo que dispone el primer y segundo párrafos del artículo 1o. constitucional vigente, lo pertinente sería tomar en cuenta los Derechos Humanos contenidos en todos los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano se parte, aún cuando versen sobre otra materia, por establecerlo así el primer párrafo del mismo artículo siempre y cuando en dichas disposiciones materialmente esté siendo regulado un Derecho Fundamental.

En ese sentido, resulta evidente que la inclusión de esta cláusula en la Constitución mexicana, ha generado como consecuencia una intensa capacitación y actualización de nuestros Jueces Nacionales (sobre todo los de control de constitucionalidad) en los contenidos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, particularmente, de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como del funcionamiento de la nueva técnica de interpretación y argumentativa de las normas relativas a los Derechos Humanos prevista en la cláusula de interpretación conforme (constitucional y convencional), criterio que constituye un mandato constitucional obligatorio cuando se trate de interpretar normas que contengan Derechos Humanos.

Dentro de lo que se ha denominado “interpretación conforme”, se favorece el principio “*pro homine*”, también conocido como “*pro persona*” que implica dos aspectos esenciales; el primero, consiste en elegir la interpretación entre la norma nacional en materia de Derechos Humanos y los tratados internacionales, que más favorezca a dicha persona; por otro lado, el segundo aspecto, consiste en que, en aquellos casos en los que se trate de restringir derechos a la persona, esto se hará con la menor vulneración o restricción del derecho.

Lo anterior se encontraba manifestado en el siguiente criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados

⁵ Véase al respecto CABALLERO OCHOA, J. L., “Comentarios sobre el artículo 1o. segundo párrafo de la Constitución (La cláusula de interpretación conforme al principio *pro persona*)”, en FERRER MAC-GREGOR, E. *et al.*, *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Internacional*, *op. cit.*, pp. 49 y ss.

internacionales, la elección de la norma que será aplicable —en materia de derechos humanos—, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.⁶

No obstante lo anterior, debemos señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011 suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y del Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, se analizaron los siguientes temas: *a)* la posición jerárquica de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos y la Constitución y *b)* el valor de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema. Y en ese sentido debemos señalar que resolvió y emitió la Jurisprudencia cuyo rubro se enuncia en los siguientes términos: “Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Constituyen parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional”.

Cabe señalar que la denominada interpretación conforme, constituye la base del “control difuso de convencionalidad”, mismo que se ha definido como “el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, único órgano de jurisdicción del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, que interpreta de manera “última” y “definitiva” el Pacto de san José”.⁷

De este modo, tenemos que todos los jueces están obligados a dejar de aplicar las normas que sean contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos y sus protocolos adicionales, así como a la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, a los tratados internacionales (en general) y los criterios interpretativos que emitan los órganos que conforme al mismo tratado se encuentren legitimados para interpretarlos, especialmente los tribunales internacionales; lo que deja de manifiesto la ampliación del parámetro para ejercer el “control difuso de convencionalidad”, en razón de la reforma en materia de Derechos Humanos.

⁶ [J]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2; p. 799. Número de Registro 2002000. Énfasis añadido.

⁷ FERRER MAC GREGOR, E., *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, México, 2013, p. 340, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/14.pdf> Consultada el 21 de marzo de 2013.

Por lo que toca a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, nuestro máximo tribunal ha expresado que ésta solo tendrá carácter vinculante cuando el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, por otro lado, los criterios de la Corte Interamericana que deriven de sentencias en las que el Estado mexicano no haya sido parte, únicamente serán orientadores para los jueces nacionales.

Se establece la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los siguientes principios:

a) *Universalidad*. Implica que los Derechos Humanos corresponden a todas las personas por igual. Éste se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.

b) *Interdependencia*. Consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un Derecho Humano cualquiera que este sea así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano.

A través de este principio se está marcando una orientación clara para las autoridades que, al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.

c) *Indivisibilidad*. Se refiere a que los Derechos Humanos son en sí mismos no son susceptibles de fragmentarse, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos, sino que, su protección se debe hacer de una manera totalizadora que abarquen a todos y cada uno de ellos.

d) *Progresividad*. Establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta tarea.⁸

Se establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley, lo que a primera vista parece benéfico, sin embargo, de acuerdo con Sergio García Ramírez, la expresión “en los términos que establezca la ley” no

⁸ Sobre estos principios rectores de los Derechos Humanos en el constitucionalismo mexicano vigente, véase SERRANO, S., “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos”, en FERRER MAC-GREGOR, E. *et al.*, *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Internacional*, op. cit., pp. 91 y ss.

es del todo correcta ya que por mucho tiempo, el régimen de reparaciones por violación de normas internacionales ha sido presidido en todo y para todo, por el Derecho Internacional, no por el ordenamiento interno y, en consecuencia, el Estado no puede oponer consideraciones internas a la observancia de sus compromisos internacionales.⁹

Por ello, la Ley a que se refiere el artículo 1o. constitucional, no puede hacer otra cosa en lo relativo a las violaciones de normas internacionales, que acoger la jurisprudencia del tribunal supranacional, en sus términos, y fijar las vías interiores para que se provea al cumplimiento puntual de las consecuencias reparadoras de fuente internacional.

Se prohíbe la discriminación por preferencias sexuales, con la finalidad de favorecer el fortalecimiento de la igualdad y dignidad humana.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES Y CIUDADANÍA

Por rebasar los límites de este pequeño trabajo no ahondaremos en la polémica de cuáles o cuántos sean los derechos fundamentales que deban de recogerse en un auténtico Estado de Derecho. En cualquier caso, asumiendo un modelo amplio y exigente del mismo, que dé lugar a una superación del Estado social tradicional a un Estado social constitucional,¹⁰ se requerirá de la intervención activa de los Poderes públicos para que concrete esos derechos ya sean liberales, sociales o políticos, y asimismo en la respectiva aplicación del mecanismo de protección o de garantía que los hagan plenamente efectivos. Aquí solamente nos interesará remarcar que tales derechos, serán los que inspiren y a la vez limiten la actividad de todos los órganos del Estado. La inspirarán porque, como sabemos, los derechos fundamentales consagrados en la Constitución son el punto mínimo desde el cual tiene que partir una regulación general y aplicación específica que por una parte los haga efectivos, pero por otro lado debe permitir que desde el punto de vista teleológico se alcancen los fines u objetivos que están destinados a cumplir. La limitan, además, porque lo que no pueden hacer los Poderes del Estado es vulnerar esos mínimos reconocidos por el constituyente, en cuyo caso tendría que intervenir si es que ello llegase a ocurrir, los órganos jurisdiccionales y de ser el caso el órgano de control constitucional para su salvaguarda. En este último supuesto, no se trata de una omnipotencia de la jurisdicción constitucional, sino simplemente del carácter normativo y supremo de la Constitución que tiene que ser preservado. De igual

⁹ GARCÍA RAMÍEZ, S., *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2012, p. 107.

¹⁰ Cfr. PISARELLO, G., “Del Estado social tradicional al Estado social constitucional: Por una protección compleja de los derechos sociales”, en CARBONELL, M. (coord.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002, pp. 115 y ss.

manera aunque tal vez con menor incidencia, el principio de la división de poderes elemental en cualquier Estado de Derecho y que se encuentran en la parte orgánica de la Constitución mexicana, contribuirá también desde el propio sistema jurídico a los problemas que suscitan los límites y competencias de cada uno de los Poderes constituidos.

Ahora bien, por lo que se refiere al tema central que nos ocupa y que es precisamente, el de los derechos fundamentales conectado al de las candidaturas independientes y el sistema de partidos, es necesario precisar que las candidaturas independientes o sin partido no son suficientes para garantizar un mayor desarrollo democrático, sino más bien del sustento que puedan dar al cargo los electos sean con o sin partido. Es decir, no es suficiente que los Poderes públicos y las autoridades electorales en el ámbito de sus respectivas competencias, respeten y hagan respetar los derechos fundamentales promoviendo las candidaturas independientes, sino que además es necesario que una vez verificado el proceso electoral y en ejercicio pleno de los cargos de elección popular, los nuevos funcionarios en donde destacaría de manera fundamental los electos a través del sistema de partidos políticos y los independientes promuevan, respeten, protejan y garanticen los citados derechos.

Como se desprende de los propios conceptos que hemos adoptado aquí en torno a los derechos fundamentales y que se esbozaron en el apartado anterior, es posible destacar derechos de igualdad, de libertad, de seguridad jurídica y derechos económicos sociales y culturales. Asimismo, los derechos fundamentales que son propios de aquellos que poseen el “status” de ciudadano y que pueden tomar parte en los asuntos públicos del Estado. En cualquier forma, habría que considerar a todos y cada uno de estos derechos fundamentales bajo la óptica del principio de interdependencia contemplado en el artículo 1o. constitucional a que antes aludimos, lo cual impide observarlos de manera aislada y sin interferencia de uno con los otros. Evidentemente, no se puede en este reducido espacio hacer referencia a cada uno de los derechos fundamentales que integran las categorías clasificatorias antes señaladas, por lo que en forma muy sucinta sólo se aludirá a alguno o algunos de ellos, informando al lector que la selección no es del todo arbitraria sino más bien obedece al vínculo directo que pueda tener con el tema de elecciones y a las circunstancias que la realidad histórica de nuestro país presenta.

Así pues, en cuanto a derechos de igualdad se refiere, cobra relevancia el principio de universalidad traducido en igualdad en derechos fundamentales para todos en cuanto a su “status”, ya sea de persona o de ciudadano, que no hace que sean absolutos pues siempre hay que considerar los límites en el ejercicio de los mismos.¹¹ El principio de no-discriminación a que alude el actual párrafo quinto del artículo 1o., en la medida en que logre erradicarse la selec-

¹¹ Sobre la universalidad de los derechos véase PECES-BARBA, G., *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1995, pp. 297 y ss.

ción excluyente bajo cualquiera de los criterios prohibidos expresamente, privilegiando en todo caso la discriminación positiva a favor de aquellos miembros de grupos sociales vulnerables. El derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas, sobre todo en lo que se refiere a la elección de acuerdo a sus prácticas tradicionales a sus representantes, siempre y cuando no vulneren los principios del Estado democrático; así como la efectividad del principio de igualdad de oportunidades de los indígenas, ambos regulados por el artículo 2 constitucional. Y evidentemente, el principio de igualdad ante la ley que se garantiza a través de la generación de normas generales y abstractas, destinadas a todos los sujetos en atención a su status o calidad, que contempla el artículo 13 constitucional.¹²

Por lo que se refiere a los derechos de libertad, tienen una importancia especial, a nuestros efectos, los regulados en el artículo 6 constitucional relativos a la libre expresión del pensamiento, derecho a la información y derecho de réplica.¹³ No puede concebirse un Estado democrático, sin la plena garantía de que se puedan analizar, discutir y debatir todo tipo de ideas y propuestas en el plano político. Además, se vuelve estrictamente necesario que las personas o los ciudadanos puedan allegarse de manera oportuna y veraz de toda aquella información, que permita al sujeto formar su propio criterio y someter a juicio las diversas posturas de partidos políticos y candidatos para concluir de acuerdo a sus propias convicciones.¹⁴ En su modalidad escrita la libre expresión se vuelve también imprescindible, por lo que la libertad de imprenta o de difusión contemplada hoy en el artículo 7 constitucional cobra relevancia especial en los procesos electorales de carácter democrático. Asimismo, aunque más adelante sean abordados como derechos del ciudadano, deben destacarse como libertades esenciales y trascendentes en los procesos democráticos el derecho de petición en sus diversas modalidades que consagra el artículo 8 y la libertad de reunión y asociación a que se refiere el artículo 9, ambos de la constitución mexicana vigente.

Ahora bien, por lo que se refiere a los derechos fundamentales de seguridad jurídica, a pesar de que algunos los quieren colocar en un segundo nivel por debajo de aquellos que protegen la igualdad y la libertad, consideramos que son de una importancia equiparable o tal vez mayor que estos últimos, porque sin

¹² Sobre la igualdad frente a la ley, la igualdad jurídica y la igualdad de oportunidades véase BOBBIO, N., *Igualdad y Libertad*, trad. de P. Aragón Rincón, Paidós, Barcelona, 2000, pp. 70-79.

¹³ Sobre el derecho de réplica véase un trabajo reciente nuestro en SUÁREZ ROMERO, M. A., "El Derecho de Réplica en México", en *Revista Lex*, 4o. Época, Año XX, Torreón, Coah. México, octubre, 2015, pp. 52-59.

¹⁴ Sobre el derecho a la información a que se refiere el artículo 6 constitucional, vinculado a los procesos electorales véase en forma genérica las obras de CARBONELL, M., *El régimen constitucional de la transparencia*, IIJ-UNAM, México, 2008; y ACKERMAN, J. M. (Coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008.

la seguridad no podrían hacerse efectivos dichos principios básicos. Al respecto, sólo aludiremos aquí a la legalidad entendida como aquel grado de certeza en que todos los sujetos regidos por el Estado de Derecho, sean particulares o autoridades, deben someterse a lo preceptuado en la ley. En el entendido de que dicha legalidad debe ser selectiva siempre acorde con los Derechos Humanos y que no solamente se refiere a la ley en estricto sentido sino amplio, es decir, sometimiento a todas las normas que constituyen el Ordenamiento jurídico desde la Constitución, tratados internacionales, leyes y normas infra-legales. Ahora bien, desde nuestro punto de vista la legitimación de los procesos electorales para la renovación de cargos de elección popular, no dependerá tanto de si son candidatos independientes o bien con partido, sino más bien del respeto a los principios y reglas de la materia establecidos en la *Constitución y en las leyes de la materia y en el ejercicio de dicho poder público*.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales que vendrían a consolidar el valor de la solidaridad dentro del marco de un Estado de Derecho amplio pero a la vez exigente en los términos antes aludidos, es absolutamente indispensable pensar en la efectividad del derecho a la educación contemplado en el artículo 3 de la Constitución. Una de las bases esenciales de todo régimen democrático es, precisamente, consolidar una sociedad en la que sus miembros cuenten con los conocimientos científicos y técnicos necesarios que les permitan competir en igualdad de circunstancias y ejercer plenamente sus libertades. Así, un gobierno ya estatuido que pretenda legitimarse, deberá atender el tema de la educación como tema insoslayable del desarrollo nacional. Aunado a ello, dentro de la legitimación de que hablamos, el ejercicio del poder público en México después de unas elecciones democráticas, deberán poner en marcha políticas públicas tendentes a propiciar el pleno empleo y la producción de las tierras agrícolas, entre otras muchas acciones que requiere nuestro país en materia de justicia social reconocidas por los artículos 27 y 123 constitucionales.

Una vez que se ha hecho referencia a los derechos fundamentales en cuanto a “status” de persona, quedan por analizar aquellos derechos cuyos titulares serán todos aquellos que adquieran el “status” de ciudadano. La noción de ciudadanía ha sido tratada desde épocas antiguas, así el propio Aristóteles decía que el ciudadano no lo es por el simple hecho de habitar en la polis, pues también los metecos y los esclavos comparten ese lugar de residencia; tampoco lo son los que disfrutan de determinados derechos jurídicos para acudir libremente a la jurisdicción; al igual que los niños que por edad aún inmadura no han sido registrados en los padrones correspondientes. Así pues, el propio estagirita diría que deben considerarse ciudadanos de la polis, sólo aquellos que participen de la calidad de “magistratura indeterminada” para participar activamente en los asuntos públicos.¹⁵

¹⁵ Cfr. ARISTÓTELES, *Política*, trad. de C. García Gual y A. Pérez Jiménez, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 116-119.

Asimismo, esta diferenciación entre personas y ciudadanos pero desde la óptica moderna de los derechos fundamentales, la encontramos en la histórica “Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, proclamada por la Asamblea General Francesa el 26 de agosto de 1789. Así, este documento que representa no sólo una declaración de derechos sino también todo el meollo del constitucionalismo moderno, nos dice que la ley como expresión de la voluntad general, debe ser elaborada por todos los “ciudadanos” ya sea directamente o a través de sus representantes. Estos derechos del ciudadano cuya calidad en el derecho positivo mexicano se encuentra contenida en el artículo 34 de la Constitución, son derechos fundamentales propiamente dichos y no se encuentran reñidos con el principio de universalidad al que antes nos hemos referido. Así lo deja ver claramente Luigi Ferrajoli, afirmando que tales derechos son universales y no singulares, en cuanto a la cuantificación universal de la clase de sujetos que son sus titulares, en este caso los que reúnan el status de ciudadano; asimismo, porque tales derechos tienen las características del ser indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles y personalísimos.¹⁶

Al mismo tiempo en que es posible mantener la idea de que los derechos político-electorales del ciudadano, pueden concebirse como derechos fundamentales pues reúnen los elementos del concepto aquí defendido, es necesario que el tema de las candidaturas independientes, se corresponda con un concepto de “ciudadanía compleja”, a la que deben aspirar los Estados democráticos con pluralidad étnica y con numerosas minorías diferenciales como es el caso de nuestro país. Esta ciudadanía compleja de la que nos habla el profesor José Rubio Carracedo, que implica tres cuestiones a saber: *a)* iguales derechos fundamentales para todos; *b)* derechos diferenciales de todos los grupos, mayoría y minorías que componen la estructura del Estado; y, *c)* condiciones mínimas de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales que conlleve a una política multicultural.¹⁷ No se trata, en definitiva, de defender una fundamentación de corte comunitarista de los derechos fundamentales, como sería el caso de posiciones como Charles Taylor o Will Kymlicka como —sólo aparentemente— pareciera adoptar el artículo 2 apartado “A” de la Constitución mexicana, sino más bien una ciudadanía que esté en consonancia con una visión liberal de los mismos que defiende ante todo la autonomía individual. Podría, tal vez, aceptarse la idea del profesor Javier de Lucas quien, en defensa de una ciudadanía cosmopolita, sostiene la idea de que en la legitimación de los sistemas democráticos los derechos fundamentales se han trasladado al orden internacional. Por ello, asevera el profesor valenciano que:

¹⁶ Cfr. FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de P. ANDRÉS IBAÑEZ y A. GREPPI, Trotta, Madrid, 1999, pp. 45-47.

¹⁷ Cfr. RUBIO CARRACEDO, J., “Ciudadanía compleja y democracia”, en RUBIO CARRACEDO, J., ROSALES, J. M. y TOSCANO MÉNDEZ, M., *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000, p. 28.

“Los derechos humanos son el núcleo mismo de esa legitimidad, pues si algo significa legitimidad hoy, es precisamente eso, el respeto y la extensión progresiva del reconocimiento y de la garantía de esos derechos hasta el límite de lo posible”.¹⁸ Aunque, ante algunas objeciones que en definitiva no son de índole jurídica, sino más bien de orden cultural, social y política sea tal vez preferible adoptar el vocablo de “patriotismo cosmopolita” o “doble ciudadanía”¹⁹ que es perfectamente compatible con el ordenamiento jurídico mexicano vigente.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la legitimación de los candidatos ya sean independientes o con partido, dependerá en gran medida de ese reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, en este caso concreto de los derechos político-electorales que consagra la Constitución mexicana, siempre a la luz de estas concepciones de ciudadanía compleja y de patriotismo cosmopolita. En nuestra Constitución, el artículo 34 establece que son ciudadanos mexicanos los varones y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, sean mayores de 18 años y tengan un modo honesto de vivir. De tal suerte que, todos los que reúnan los requisitos del “status” de ciudadano, son universalmente titulares de los derechos fundamentales de corte político. Y en cuanto a cuáles son los derechos que deben ser contemplados en este rubro, el artículo 35 constitucional establece que son derechos políticos del ciudadano: *a)* votar en las elecciones, *b)* ser votado y ser nombrado para cualquier empleo o comisión pública en los términos de ley, *c)* asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país y *d)* ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.²⁰ Incluso, debemos agregar a este respecto, que los derechos político-electorales del ciudadano son tan importantes que no son susceptibles de suspensión, en aquellos casos de excepción que contempla el artículo 29 constitucional vigente.

Ya antes se ha dicho que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su Artículo 35 los derechos del ciudadano; asimismo, cabría agregar que en el glosario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se define el concepto de derechos políticos de los ciudadanos como: “prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho de votar y ser votado, son aquellos que en esencia conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social”.²¹

¹⁸ DE LUCAS, J., *El desafío de las fronteras*, Temas de hoy, Madrid, 1994, p. 21.

¹⁹ Cfr. FERNÁNDEZ, E., *Dignidad humana y Ciudadanía Cosmopolita*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 108-118.

²⁰ Cfr. FIX-FIERRO, H., *Los derechos políticos de los mexicanos*, IJ-UNAM, México, 2006, pp. 33 y ss.

²¹ www.te.gob.mx/glosario.

De esta definición podemos colegir que las expresiones “derechos del ciudadano” y “derechos políticos” se encuentran estrechamente vinculados, ya que ambos derechos se otorgan a quienes tienen la condición de ciudadano, cuyo contenido fundamental se ubica en las prerrogativas de participación en los asuntos públicos del país.

En relación al término “Derechos político-electorales”, debemos entenderlo como el derecho del ciudadano que se circunscribe al ejercicio del voto activo y pasivo; es decir al derecho de votar y ser votado.

En este sentido, es fácil advertir que los Derechos Humanos comprenden los derechos reconocidos por la Constitución del país, enmarcados en los derechos civiles, los derechos económicos, sociales y culturales; y por supuesto, los derechos políticos y electorales o derechos del ciudadano.

Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su Artículo 21:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.²²

Encontramos, asimismo, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el Artículo 23 relativo a los derechos políticos, lo siguiente

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.²³

Estas disposiciones se vinculan con el derecho del ciudadano mexicano, consagrado en la fracción II del Artículo 35 de la Constitución Política del país, para poder ser votado para todos los cargos de elección popular solicitando su

²² www.un.org/les/documents

²³ www.scjn.gob.mx/libro/instrumentosconvencion

registro como candidato de manera “independiente” de los partidos políticos. Este derecho se inscribe en la Constitución en la reforma político electoral de los años 2012 y 2014, es decir, es un derecho político de nueva generación que se ubica en el ámbito de los Derechos Humanos.

Al haber planteado esta relación entre derechos fundamentales y candidaturas independientes, es posible afirmar que el Estado de Derecho del mundo contemporáneo, requiere tanto de una legitimación interna y como de una legitimación externa,²⁴ en virtud de que “las cuestiones relacionadas con los requisitos de validez normativo-formal del Derecho son de legitimación interna, mientras que aquellas dimensiones vinculadas al examen crítico del Derecho a partir de determinados principios de filosofía política o moral y principios de justicia en sentido amplio son cuestiones de legitimación externa”.²⁵ Ambas deben estar presentes al momento de llevar a cabo la evaluación de los comicios en México independientemente de la calidad en que compitan los candidatos.

Así, van a requerirse siempre y en todo momento tanto una legalidad bien estructurada y de tipo prospectivo que racionalice aquellos principios de la norma superior, pero también de una jurisdicción —tanto ordinaria como constitucional— que respetando el ámbito y límites de su competencia, rescate de algún eventual abuso de las mayorías del momento, aquel núcleo duro que el primer momento del pacto social ha consagrado como derechos fundamentales de toda persona.

IV. LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA VIDA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Aunque en este epígrafe se analizará el tema de los partidos políticos, comenzaremos afirmando que las llamadas candidaturas independientes, son una figura que permite la consolidación de los derechos políticos de los ciudadanos al hacer posible que compitan para acceder a los cargos de elección popular sin la intermediación de un partido político. En tal sentido, constituyen una valiosa alternativa de participación que puede enriquecer enormemente la calidad de nuestra democracia representativa y el perfeccionamiento del sistema de partidos políticos, que, como entidades de interés público y de acuerdo con las disposiciones del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben seguir siendo el elemento fundamental del desarrollo democrático de México. En este contexto, las candidaturas independientes no pueden ser consideradas como elemento sustituto del sistema de partidos políticos.

²⁴ Cfr. FERRAJOLI, L., *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de P. ANDRÉS IBÁÑEZ y otros, Trotta, Madrid, 2000, pp. 353 y ss.

²⁵ ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Poder, Ordenamiento Jurídico, Derechos*, Dykinson, Madrid, 1999, p. 77.

Ahora bien, un partido político es, sobre todo, una organización de ciudadanos interesados en la vida pública y en la acción política de su comunidad, unidos por un proyecto ideológico y una propuesta programática, que se vinculan y organizan para participar en la lucha electoral para conquistar o permanecer en el poder público y desde ahí ejecutar su propuesta programática y de gobierno.

El término “partido” empezó a usarse en el análisis de los sistemas políticos y de gobierno en el siglo XVIII, lo cual de acuerdo con Giovanni Sartori, “empezó a utilizarse, sustituyendo gradualmente el término derogatorio de “facción”, al irse aceptando la idea de que un partido no es forzosamente una facción, que no es forzosamente un mal y que no perturba forzosamente el bonum commune (el bien común)”.²⁶

Para Edmund Burke quien planteara su pensamiento también en los albores de la modernidad: “Un Partido es un cuerpo de hombres unidos para promover mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo... Los fines requieren medios y los partidos son los medios adecuados para permitir a esos hombres poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado”.²⁷

En este contexto, para los estudiosos del siglo XVII y XVIII en relación al surgimiento de los partidos políticos, fue muy importante establecer con precisión la diferencia entre “facción” y “Partido”, identificando a la facción con intereses individualistas y apetitos personales para la obtención y usufructo del poder público para fines particulares; la facción no reconoce el interés general; en cambio el origen de los partidos se vincula a la lucha por causas comunes, por intereses colectivos, por la defensa de la idea de Nación como un todo, en el que se puede formar parte para promover desde visiones diferentes el desarrollo y el bien común.

Históricamente vemos vinculados de manera estrecha el desarrollo de los partidos políticos, como instituciones fundamentales, con el desarrollo del Estado democrático y de Derecho. Para Manuel García Pelayo “los partidos están indisolublemente unidos a la vida del Estado y desde una cierta perspectiva la Teoría del Estado es fundamentalmente una sistemática de partidos”.²⁸

En nuestro país, la evolución de nuestro Estado Nacional se caracteriza por una experiencia histórica que ha configurado una cultura del poder vinculada a una política de masas y de coalición de grupos sociales que se han configurado en diversos episodios de nuestra vida desde nuestro pasado colonial, para enfrentar las diversas etapas turbulentas de nuestra historia. En la apreciación de Pablo González Casanova a “la historia del poder y de la cultura del poder en

²⁶ SARTORI, G., *Partidos y Sistemas de Partidos*, 2a. ed., Alianza Editorial, Madrid, 2014, p. 27.

²⁷ *Ibidem*, p. 36.

²⁸ GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 27.

México se añade la historia de las masas como parte de la historia del Estado, y de las alianzas liberadoras y dominantes. El Estado y los partidos surgen en relación con la política del poder y la política de masas”.²⁹

La construcción del México moderno tiene sólidos pilares en la Revolución Mexicana iniciada en 1910, como una reacción de las masas explotadas por la oligarquía porfiriana, frente al llamado de Francisco I. Madero a fortalecer la democracia en el país como un principio de renovación nacional. Las masas sublevadas rebasaron los objetivos electorales de Madero y la visión reformista de Venustiano Carranza, para inscribir en la Constitución Política de 1917 un proyecto social revolucionario. La Constitución surge, en este año de su centenario como norma suprema y proclama de derechos sociales como antes indicamos, un proyecto de Nación que debería ser conducido desde el poder, desde el Estado Revolucionario. De ahí que el primer reto de la revolución triunfante fue el de la organización de los diversos grupos sociales y facciones de caudillos, en un partido político que tuviera como tarea sustantiva, el impulso y la concreción del proyecto constitucional de Nación. Surge así, en 1929, el Partido Nacional Revolucionario, primer antecedente histórico del actual Partido Revolucionario Institucional.

En la década de los años 30s y a mediados de los 40s del siglo pasado, se desarrolló la figura del partido hegemónico, con características de partido de Estado (PNR-PRM), lo cual no excluyó la participación de diversas fuerzas y partidos políticos, incluso de candidatos independientes; la lucha política electoral se desarrolló entonces a partir de visiones distintas del proyecto constitucional de país, pero sobre el eje articulador de los objetivos de la Revolución Mexicana.

A partir de 1946 y hasta 1977 el partido hegemónico fue perdiendo terreno frente a fuerzas políticas emergentes y ante el deterioro del sistema presidencialista. El sistema de partidos políticos surge propiamente en México con la reforma política de 1977 que reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público y que de acuerdo al artículo 41 de la Constitución “tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...”.

Con esta definición constitucional relativa a la naturaleza de los partidos políticos, queda de manifiesto el papel que nuestra Carta Magna otorga a estas instituciones políticas como elementos que conducen la fuerza social en la construcción de nuestro régimen democrático, sobre la base del interés nacional el cual sigue vigente y por ende no pueden ser sustituidos sino más bien complementados.

²⁹ GONZÁLEZ CASANOVA, P., *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, 3a. ed., México, 1988, p. 98.

V. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO. ANTECEDENTES Y REALIDAD ACTUAL

Como “candidato independiente” se debe entender la figura del ciudadano registrado ante la autoridad administrativa electoral para contender por un cargo de elección popular sin que haya sido postulado por un partido político. La denominación “independiente” se refiere exclusivamente a la ausencia de relación de dicho candidato a los partidos políticos en el contexto del procedimiento de registro de candidatos. No es relativa a ningún otro tipo de dependencia. En nuestra apreciación el término correcto debería ser “candidato sin partido”.

Así lo señalaba la Ley Electoral de 1911, promulgada por el Presidente Francisco I. Madero, al establecer que el ciudadano podía votar por candidatos postulados por partidos políticos o por “candidatos que se presenten si pertenecer a ningún partido” (Art. 68).³⁰

Posteriormente, el martes 2 de julio de 1918 apareció publicado en el Diario Oficial el decreto de don Venustiano Carranza, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por el que se promulgó la Ley para Elecciones de Poderes Federales del día 1 del mismo mes y año, que en sus artículos 33, 34, 41, 42, 44, 55, 58 fracción III, 67 primer y segundo párrafos, 68, 106 fracción VII, 107, 108 y 122, reconocen y robustecen la figura de los candidatos independientes a todo partido político, para postularse en las elecciones federales, destinándoles un lugar específico en los modelos de boletas para votación, que detalla el artículo 3o. transitorio de la propia ley. El referido numeral 107 disponía: “Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos”.

La Ley Electoral de 1946 excluyó del sistema jurídico la posibilidad de presentar las candidaturas independientes, al establecer de manera determinante en su artículo 60 que “solamente los partidos podrán registrar candidatos”. De esta manera el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos se mantuvo en las leyes electorales federales que se expidieron a lo largo del período de 1946 al año 2008, etapa en la que se consolida el sistema de partidos políticos en México.

Después de la primera alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal en el país, esto es en el año 2000, así como en la elección del Presidente de la República del año 2006, se presentaron una serie de inconsistencias e irregularidades que mostraron la ineficacia del marco jurídico que regulaba los procesos electorales, esta situación aunada al hecho de que los Estados de Yucatán y Sonora legislaron para incorporar la figura de los candidatos independientes en sus respectivas Constituciones Locales, provocando una serie de controversias constitucionales. Lo anterior, generó que en 2007 se produjera una reforma

³⁰ Cfr. MONTOYA ZAMORA, R., *Candidaturas independientes en México*, Editorial IBIJUS, México, 2015.

político electoral de gran envergadura, derivada ésta de la iniciativa presentada en el Senado de la República el 31 de agosto de ese año, por los coordinadores de las fracciones parlamentarias del PRI, PAN, PRD y del PT, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, con “el propósito de dar paso a una tercera generación de reformas electorales”.

La iniciativa presentada consideró en un principio la necesidad de “resolver un dilema que hasta ese momento no había encontrado solución adecuada. Nos referimos al derecho de los partidos políticos a postular candidatos a cargos de elección popular, reconocido por la ley secundaria, en su artículo 175, como derecho exclusivo, frente a reformas electorales ocurridas en algunas entidades federativas para permitir, en su ámbito, el registro de las denominadas “candidaturas independientes”, es decir, la participación de ciudadanos sin partido político en los procesos comiciales como candidatos a cargos de elección popular”.³¹

Por lo que propusieron, con el propósito de “*propiciar la plena consolidación del sistema de partidos como uno de los componentes esenciales de nuestra democracia y del sistema electoral*”, el siguiente texto para el Artículo 41 constitucional:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. *Corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.*³²

De igual manera, y con el propósito preciso de mantener la homogeneidad básica de las normas jurídicas aplicables en el sistema electoral mexicano, considerado como un conjunto armónico en sus ámbitos de aplicación y validez, se propusieron modificaciones y adiciones a los diversos incisos de la fracción IV del artículo 116, para que las reformas propuestas al artículo 41 tengan correspondencia en las constituciones y leyes electorales de los Estados. En este contexto se propuso el siguiente texto para el inciso e) del artículo y fracción antes señalados:

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación

³¹ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República núm. 209, 12 de marzo de 2008.

³² *Idem.*

corporativa. Asimismo, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución, *tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular*;³³

Con esta reforma se prohibió también desde el texto constitucional las candidaturas independientes en las legislaciones estatales.

Desde que se conoció el texto de la iniciativa de reformas, el tema de la prohibición de las candidaturas independientes, por las adiciones propuestas a los artículos 41 y 116, recibió una fuerte crítica por parte de la opinión pública, así como de organizaciones ciudadanas y organismos internacionales. En el debate del dictamen, el tema fue objeto de severos señalamientos por parte de varios Senadores, por lo que, finalmente y a propuesta del Senador Ricardo García Cervantes, quien reflexionó sobre la condición de los derechos políticos como parte de los Derechos Humanos reconocidos por los Tratados Internacionales suscritos por el Estado Mexicano, se modifica la iniciativa de reforma presentada eliminando del texto del Artículo 41 constitucional el reconocimiento del derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos, manteniendo esa disposición en la legislación secundaria, es decir, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Fue hasta la reforma electoral de los años 2012 y 2014, cuando se dio pleno reconocimiento a las candidaturas independientes en el texto constitucional en su Artículo 35 y en la legislación reglamentaria promulgada, esto es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. A partir de estas reformas en la legislación federal, los Estados de la República han ido adecuando la legislación local para armonizar las disposiciones en la materia.

La reforma político electoral de los años 2012 y 2014 se puso en práctica en los procesos electorales locales y federal del año 2015, coincidiendo con una etapa de severo deterioro del régimen del Presidente Enrique Peña Nieto, después de la segunda alternancia en el Poder Ejecutivo de la República, así como de profundización de diferencias y conflictos internos en la mayoría de los partidos políticos nacionales.

A pesar del magro resultado en la elección de los candidatos independientes en los procesos electorales del año 2015, la elección del primer Gobernador a través de esa figura, ha desatado una serie de especulaciones y prospectivas poco fundadas con relación al rol que deben jugar en un futuro las candidaturas independientes frente al sistema de partidos políticos considerado en crisis.

El 17 de noviembre de 2014 el Instituto Nacional Electoral publicó la convocatoria para el registro de Candidatos Independientes. En los procesos locales y federal se compitió por más de 2000 cargos en disputa: 9 Gobernadores, 903 Presidentes Municipales, 639 Diputados Locales, 500 Diputados Federales. Sobre este universo de competencia sólo se registraron 125 Candidatos

³³ *Idem.*

independientes: 3 para Gobernador (Nuevo León, BCS y Campeche), 71 para Presidente Municipal o Jefe Delegacional en el DF, 29 para Diputados Locales; y 22 para Diputados Federales (sólo 2 mujeres).

De los 125 candidatos independientes que obtuvieron su registro, sólo ganaron 5: Jaime Rodríguez la gubernatura de Nuevo León, Las Presidencias Municipales de Morelia, Michoacán y de Comonfort, Guanajuato, por Alfonso Martínez y José Alberto Méndez, respectivamente; el Distrito Federal V de Sinaloa por Manuel Clouthier, y el Distrito Local X de Jalisco por Pedro Kukamoto. Agregando a esto que en la elección de junio de 2016 para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, sólo quedó electo un Diputado Constituyente que resultó ser líder sindical del Heroico Agrupamiento de Bomberos.

El resultado señalado muestra la poca aceptación que en la realidad existe de parte de la ciudadanía hacia las candidaturas independientes, como formas de participación política que puedan sustituir la función de los partidos.

Por otra parte, la encuesta realizada por la empresa PARAMETRIA en abril del 2014, revela lo que los ciudadanos consideran en relación a la confiabilidad de los candidatos independientes: 38% piensan que son menos confiables que los partidos políticos; el 23% consideran que son igual de confiables, en tanto que sólo el 28% piensan que son más confiables. El 34% de los encuestados consideran que los candidatos independientes harían un peor trabajo, el 25% estiman que harían un trabajo igual al de los partidos políticos, en tanto que el 30% creen que harían un mejor trabajo.³⁴

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Sin duda alguna los partidos políticos atraviesan hoy por una crisis generada por el agotamiento del sistema político presidencialista y por la pulverización de la representación popular que no garantiza resultados que permitan la gobernabilidad democrática; aunado a conflictos internos por la falta de democracia en sus procesos internos de elección de dirigentes y postulación de candidatos que se agrava por las disputas entre verdaderas facciones internas. A estas situaciones se le deben sumar la descalificación ciudadana por los escándalos de corrupción de funcionarios públicos de prácticamente todos los partidos.

En este contexto, los partidos políticos padecen de una real pérdida de credibilidad y de legitimidad frente a la ciudadanía, lo que ha permitido que se sobrevalore la figura de los candidatos independientes, al grado de considerarlos como la panacea para superar el agotamiento del sistema político y como una efectiva alternativa para sustituir el sistema de partidos políticos, por uno en donde los ciudadanos en lo individual sean los actores centrales en los procesos de integración de los poderes públicos.

³⁴ www.parametria.com.mx

Frente a la realidad vigente de los partidos políticos, lo procedente es el planteamiento de esquemas que promuevan su fortalecimiento interno, así como sus vínculos con la sociedad y sus causas. Las candidaturas independientes deben cumplir un papel relevante en este propósito, toda vez que obligan a los partidos a perfeccionar sus procedimientos internos para postular candidatos más atractivos en cuanto a su historia personal, capacidades e identidad con las causas ciudadanas.

Por otra parte, es importante destacar que nuestro sistema político se encuentra también en crisis, ya que ningún partido logra obtener más del 30% de las votaciones y esto genera conflictos de gobernabilidad y en muchos casos la paralización de importantes funciones del Estado. Esta crisis no se resuelve con la figura de los candidatos independientes, sino con el replanteamiento de fórmulas electorales y de régimen de gobierno, tales como la segunda vuelta electoral, los gobiernos de coalición o la transición a un régimen parlamentario; y en estos esquemas los partidos políticos son piezas insustituibles.

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que se unen para sumar esfuerzos en torno a propuestas específicas y permanentes en relación al ejercicio del poder público y los objetivos inherentes a un régimen democrático. Son una parte de la sociedad cuya actividad gira alrededor de intereses colectivos y de la idea de nación. Son correas de transmisión y vasos comunicantes entre gobernantes y gobernados.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Libro Séptimo denominado “De las candidaturas independientes”, en el 20% del articulado que integra este libro, se equipara a los Candidatos Independientes con un partido político de nueva creación, tanto en el proceso de su registro, como en la recepción de prerrogativas en materia de recursos públicos para sus gastos de campaña, representación ante los órganos electorales, acceso a radio y televisión, como en los esquemas de presentación de informes en materia de fiscalización y rendición de cuentas (artículos 368, 383, 393, 394, 396, 397, 407, 408, 412, 421, 424, 431, 432 y 438).³⁵

Por otra parte, la legislación actual en la materia, a la luz de las experiencias recientes en el proceso electoral federal y los procesos locales de 2015-2016, revela serias deficiencias regulatorias para la figura de los candidatos independientes, que podrían afectar los objetivos democráticos que se persiguen con su institucionalización; y se puede afectar el sistema de partidos políticos dando paso a la participación de poderes fácticos en los procesos de integración y funcionamiento de los órganos de gobierno y de representación popular.

No se debe caer en la ilusión de que lo ciudadano puede sustituir a lo político, en la idea de que los partidos concentran todos los vicios y desviaciones que generan los apetitos humanos de poder y acumulación de riqueza, en tanto

³⁵ Todos ellos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, INE, México, 2014.

que los ciudadanos en lo individual en su calidad de candidatos ajenos a los partidos son honestos, eficientes, ímpolitos y siempre bien intencionados.

No se puede hacer abstracción de que cualquiera que aspira a un cargo político, aún sea al margen de los partidos, es un político; y no hay nada peor que un político improvisado.

Se debe tener claro que las candidaturas independientes son un fenómeno nuevo, novedoso en nuestro sistema democrático, sujetas aún a revisión y adecuación en su implementación, toda vez que una regulación deficiente o inadecuada puede derivar en tres situaciones que pondrían en riesgo el sistema democrático en el país. Primeramente, pueden dar apertura a fuerzas de facto que por ahora no tienen cabida en el sistema electoral y que podrían desvirtuar aún más el derecho ciudadano a ser votado. En segundo término, se podría dar paso a personajes que por su fuerza económica o de influencia en organizaciones tendrían un peso político creciente y promoverían, aún más, el nepotismo, el amiguismo y el compadrazgo político sustituyendo la promoción de las organizaciones civiles por la vía del dinero y la influencia. Y finalmente, en tercer lugar, el financiamiento público podría ser considerado, todavía más un botín político sujeto de apropiación por un sin fin de organismos y personajes que necesariamente lo requerirían como parte de sus derechos.

Finalmente podríamos señalar que las disposiciones legales y reglamentarias que deben observarse para el registro y participación de los candidatos independientes, los equiparan en la práctica a un partido político de nueva creación, como se señaló en párrafos anteriores, de tal forma que esto confirma que nuestro sistema político electoral no puede prescindir de formas asociativas que hacen viable la participación del ciudadano en los procesos de integración de los poderes públicos, y en este sentido, cada candidato independiente se convierte en un partidito transitorio.

Las candidaturas independientes son un complemento saludable del sistema de partidos políticos, no pueden ser sustitutos del mismo, son útiles porque elevan la competencia, incorporan nueva fuerza y representaciones ciudadanas y obligan al perfeccionamiento del régimen democrático.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, J. M. (coord.) *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008.
- ANSUÁTEGUI ROIG, F. J., *Poder, Ordenamiento Jurídico, Derechos*, Dykinson, Madrid, 1999.
- ARISTÓTELES, *Política*, trad. de C. García Gual y A. Pérez Jiménez, Alianza Editorial, Madrid, 2001.
- BOBBIO, N., *Igualdad y Libertad*, trad. de P. Aragón Rincón, Paidós, Barcelona, 2000.
- CARBONELL, M. (coord.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002.

- , *El régimen constitucional de la transparencia*, IIJ-UNAM, México, 2008.
- DE LUCAS, J., *El desafío de las fronteras*, Temas de hoy, Madrid, 1994.
- FERNÁNDEZ, E., *Dignidad humana y Ciudadanía Cosmopolita*, Dykinson, Madrid, 2001.
- FERRAJOLI, L., *Derechos y garantías. La ley del más débil*, trad. de P. ANDRÉS IBAÑEZ y A. GREPPI, Trotta, Madrid, 1999.
- , *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de P. ANDRÉS IBAÑEZ y otros, Trotta, Madrid, 2000.
- FERRER MAC GREGOR, E., *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*, México, 2013.
- FERRER MAC-GREGOR, E. et al., *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Internacional*, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, 2014.
- FIX-FIERRO, H., *Los derechos políticos de los mexicanos*, IIJ-UNAM, México, 2006.
- GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- GARCÍA RAMÍEZ, S., *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México, 2012.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P., *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, 3a. ed., México, 1988.
- MONTROYA ZAMORA, R., *Candidaturas independientes en México*, Editorial IBIJUS, México, 2015.
- PECES-BARBA, G., *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1995.
- RUBIO CARRACEDO, J., ROSALES, J. M. y TOSCANO MÉNDEZ, M., *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2000.
- SARTORI, G., *Partidos y Sistemas de Partidos*, 2a. ed., Alianza Editorial, Madrid, 2014.
- SUÁREZ ROMERO, M. A., “El Derecho de Réplica en México”, en *Revista Lex*, 4o. Época, Año XX, Torreón, Coah. México, octubre, 2015.

¿LA DEMOCRACIA ESTÁ EN CRISIS?

Armando Vicencio Álvarez

Es común que al leer un texto sobre democracia ya sea un libro de fondo o un artículo de coyuntura la premisa es la misma: la democracia está en crisis. Artículos periodísticos, ponencias en seminarios y congresos, charlas de café, planteamientos políticos respecto a la situación actual del país y similares dan cuenta de ello.

Pero cuando uno se adentra en el texto o conversación en cuestión los caminos que toma pueden ser insospechados, se puede referir a elecciones, partidos políticos, nombramiento de autoridades, planes de apoyo social, equidad de género, matrimonios igualitarios, transporte, acceso a servicios básicos, acceso a la justicia... en fin, se puede incluir en el término democracia prácticamente cualquier aspecto del quehacer humano en su faceta colectiva.

Una de las esencias del ser humano es el camino a la perfección, entre mejor hagamos las cosas, más aprendamos, más seres humanos somos. Concepciones filosóficas y religiosas del ser humano dan cuenta de ello, casi todas las teorías acabadas de la naturaleza humana suelen coincidir en ello. Y con la sociedad pasa lo mismo, ésta nunca terminará de evolucionar en el camino a hacer las cosas mejor. Desde los pequeños descubrimientos científicos hasta los más revolucionarios, lo que llegan a aportar es una mejor calidad de vida. Pensadores sociales, realizan estudios y análisis que pretenden explicar la realidad social y las maneras en las que esta se puede mejorar en beneficio de todos. Sin embargo cada vez que la sociedad resuelve un reto, aparecen dos más. La conciencia colectiva dicta que hace falta más que resolver. Y es probable que esa resolución siempre pendiente genere el sentimiento de crisis.

En materia de democracia no es la excepción. Los sistemas que garantizan el acceso a servicios, ejercicio de derechos, proporción de oportunidades y similares sin duda han evolucionado de forma importante en el último siglo. En México específicamente, a pesar de lo mucho que nos falta por andar en este rubro, podemos afirmar que la igualdad de oportunidades y la elección de nuestros gobernantes, han evolucionado mucho desde inicios del siglo pasado al actual, sin embargo son muchos rubros en los que nos faltan por avanzar y es alto el sentimiento común de frustración por metas no alcanzadas. Por ello la percepción más común es: La democracia está en crisis.

Hay retos que por años han quedado sin resolver y otros que surgen con la evolución de la sociedad, de la tecnología, de los sistemas económicos y de producción.

Al decir de Raffaele Simone en su libro “¿Cómo la democracia fracasa?” que juguetonamente fue traducido al español bajo el título “el Hada Democrática”: La Democracia está condenada.¹

Considera este autor que a la democracia se le atribuyen en la mayoría de los casos poderes mágicos en la resolución de retos que en muchos casos se basa en la ficción. “En la democracia se contienen propuestas impracticables pero irresistibles”.²

Lo malo de cuando uno se genera expectativas basadas en ficciones, es que la caída es desde mucho más alto.

Hace varios años un diputado que desarrollaba con enorme dedicación y profesionalismo su trabajo, que sí los hay, me comentó que a veces es frustrante que el objeto de sus afanes profesionales y como representante social que él tomaba con toda seriedad y responsabilidad, para la mayoría de la gente fuera tema de charla de café... mucho de su trabajo legislativo y de gestoría tenía que ver con el acceso de la mayoría de la población a servicios básicos y a la justicia. Ambos temas torales cuando de democracia se trata. Las expectativas naturales y legítimas que se generan en torno a la democracia derivada por ejemplo de las conversaciones cotidianas de los ciudadanos, al ser un fenómeno generalizado, hace que la frustración al no verse satisfechas sea grande. Y en esas ocasiones no valen explicaciones profundas, ni sesudas teorías filosóficas científicamente fundamentadas. Lo único que el colectivo social espera es que se vean satisfechas esas legítimas aspiraciones a través de la democracia o en caso contrario aparece la frustración con probables graves consecuencias.

Aún cuando el autor citado hace un análisis desde un punto de vista global tomando como referencia la situación de la democracia en todo el mundo, al leer este texto citado no podemos evitar trasladarlo a la realidad mexicana y estar totalmente de acuerdo. Desde los años 80's son múltiples las reformas electorales cuyas expectativas siempre han sido la vigencia plena de la democracia en México. Expectativas evidentemente exageradas porque si bien es cierto que las elecciones es la mejor manera que hasta el momento las sociedades hemos desarrollado para la designación democrática de los gobernantes, las elecciones por muy libres que sean no pueden garantizar por sí solas la vigencia plena de la democracia en una sociedad.

Desde ahí tenemos un reto y quizá una concepción equivocada, elecciones limpias no es sinónimo de democracia, es uno de los elementos deseables para una vigencia de la democracia.

La última reforma consistente en la federalización de los organismos electorales locales por llamarlo de alguna manera, no es la excepción. Los resultados a criterio del suscrito no han sido malos, pero tampoco han modificado las

¹ SIMONE, Raffaele, *El hada democrática, ¿cómo fracasa la democracia?*, Editorial Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, 1a. ed. en México, junio de 2016.

² SIMONE, Raffaele, *idem*. p. 24.

cosas de forma relevante ni todos los actores electorales quedan satisfechos de los procesos como tampoco lo estaban antes. Se han trasladado algunos retos de la esfera local a la federal. De los cuales el INE ha salido bien librados no obstante la complejidad del reto. Pero no considero que desde esta última reforma las elecciones sean menos cuestionadas ni mucho menos sus resultados. Tampoco ha generado en la sociedad mayor confianza de la que tenía antes de llevarse a cabo. Ni mucho menos ha evitado que los actores contendientes impugnen los resultados, ya que desde antes y ahora suelen hacerlo por sistema como parte inherente a la lucha electoral.

En este mismo sentido diserta Juan Villoro en su artículo periodístico del 20 de enero del 2017 sobre las expectativas que despierta la esperanza colectiva. “Todo indica que las esperanzas colectivas dependen menos de la realidad”.³ Y refiere al término que ya incluye el diccionario de Oxford: “posverdad” que pretende describir el hecho de que los hechos objetivos tienen menos influencia que las apelaciones de las emociones y a las creencias personales.

El eje rector de este texto, gira en torno a los límites de la democracia en las decisiones de distintas instancias de gobierno.

Si por un lado partimos de la premisa antes expuesta de que la democracia por su propia naturaleza desde sus orígenes está en crisis, los límites serán evidentes a cada paso que se de en este ámbito. Y si a eso le añadimos que en esta época la “posverdad” impera el “fracaso” de la democracia se antoja mucho más grande.

Cada año surgen en todo el mundo occidental una gran cantidad de textos que tratan de explicar la situación de la democracia y sus posibles soluciones. Esa enorme producción hace evidente la necesidad que hay de tratar el tema y los retos que la democracia tiene en todo el mundo. Ello aunado a conferencias, paneles, estudios, congresos y todo tipo de esfuerzos académicos y no tanto para aportar soluciones en este sentido.

¿Pero cómo no va a estar limitada la democracia si pretende resolver ficciones inalcanzables, proposiciones impracticables pero cargadas de un encanto irresistible? al decir de Simone. ¿Cómo puede la democracia satisfacer las expectativas de las comunidades que no se basan en hechos objetivos sino en sus emociones y creencias personales?

I. IMAGEN DE LA AUTORIDAD Y DESMITIFICACIÓN DE LA MISMA

Por otro lado la democracia tiene que luchar contra una tremenda realidad: la desmitificación de la autoridad, contra la destrucción de la noción de autoridad. La pérdida de la credibilidad de la autoridad solo por ser eso: la autoridad.

³ VILLORO, Juan, “Mentiras virales” artículo de opinión, Periódico *Reforma*, Ciudad de México 20 de enero de 2017.

Los coordinadores de este texto nos convocan a analizar estos límites dentro de las decisiones de gobierno, ¿de un gobierno en el que pocos creen? Así sus límites son de proporciones espectaculares. Porque no solo se trata de analizar si las soluciones propuestas a los retos democráticos son viables y eficaces, sino que se trata de darles credibilidad porque surgen de un ente en el que pocos creen, las autoridades.

En la reciente encuesta del mismo periódico citado líneas atrás ante la pregunta de si se aprueba o desaprueba la forma con la que el presidente Peña está haciendo su trabajo ¡sólo el 12% lo aprueba!⁴ Y aunque podría pensarse que esa respuesta es solo resultado directo de las recientes alzas al precio de la gasolina y la difícil situación económica en general, un año antes el nivel de aprobación también era muy bajo, era del 24%.⁵

Si atendemos al proceso electoral y el resultado de las elecciones en las que el actual presidente de México accede al cargo podemos afirmar que se dio dentro de los parámetros aceptables de un ejercicio democrático. Aun cuando se presentaron impugnaciones puntuales e incluso algunas violaciones a la ley electoral, quienes seguimos de cerca el proceso consideramos que protestó el cargo quien obtuvo la mayoría de votos. Pero actualmente con ese índice de desaprobación cualquier medida que tome va a ser considerada como antidemocrática por la mayoría independientemente de la valía de la misma, su viabilidad o si es adecuada o no.

En México estoy convencido de que en términos generales desde ya hace varios años nos gobierna quien obtuvo el mayor número de votos, las autoridades electorales en mayor medida logran ungir a quien fue apoyado por la mayoría, pero sé que esta afirmación no es compartida por la mayoría de la gente de nuestro país. Gran paradoja, la mayoría apoya a quien resulta el elegido por ello, pero ellos no creen que la mayoría lo eligió.

La imposibilidad de obtener una democracia acabada ya había sido vislumbrada por Juan Jacobo Rousseau quien en el Contrato Social manifestaba: “si existiese un pueblo de dioses se gobernaría democráticamente, pero un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”.⁶ Rousseau desde el S. XVIII nos libera de la carga de conseguir una democracia que no esté en crisis... y más adelante es totalmente contundente, “si se toma el término en su rigurosa acepción, nunca ha existido una verdadera democracia, ni nunca existirá”.⁷ Estas aseveraciones hechas por uno de los pilares de las democracias modernas, hace poco más de dos siglos, podemos darnos hoy el lujo de tenerlas por confirmadas.

Sin embargo no estamos parados donde hace tanto tiempo, la vigencia de experiencias democráticas ya se ha dado y lo normal es exigirle resultados. La

⁴ Encuesta Periódico *Reforma* de la Ciudad de México publicada el 18 de enero del 2017.

⁵ Encuesta Periódico *Reforma* de la Ciudad de México publicada el 1 de diciembre del 2016.

⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo, Citado por Raffaella Simone, *op. cit.*, p. 29.

⁷ *Ibidem*.

democracia creó expectativas, muchas de ellas inalcanzables, que al no verse cumplidas hoy día generan un grado de frustración que antes no se daba. La democracia va perdiendo crédito y surgen todo tipo de reacciones, nuestro país da cuenta de ello: apatía, desconfianza, mesianismos, abstencionismo, violencia, radicalismos, entre otros. Actitudes todas ellas que no solo no abonan a la vivencia democrática sino que la demeritan más y más.

II. LA LIBERTAD

Entre las ficciones que crean fuertes expectativas la más importante de todas es la libertad. En sus dos vertientes, la política y la del acceso a derechos. La vigencia de la democracia se concibe como un espacio en el que se pueda votar libremente, debatir, crear y participar en asociaciones (como lo son los partidos políticos) así como transferir los propios derechos a quienes queramos. De entre la libertad de acceder a derechos destacamos el acceso a la educación, salud, bienestar, y similares. La libertad completa se presenta en las dos vertientes, pero la primera es más difícil de alcanzar porque para ejercerla requiere de un patrimonio cultural que implica esfuerzo personal además las posibilidades de acceso al mismo. Y en la mayoría de los casos al emitir el voto no se vuelve a ejercer este derecho hasta el siguiente proceso electoral.

En los países con los índices democráticos más altos en el amplio sentido de la palabra, los ciudadanos esperan votar, elegir con ello a quienes los gobernarán y no volver a atender ese asunto hasta que vuelva a ser el período electora el cual se espera sea dentro de muchos años. Elegidas las autoridades se deposita en ellos la confianza de que lo que hagan lo harán bien y honestamente, por lo menos ese es el ideal democrático. Cuando se va en vías de la plenitud democrática es cuando se habla de mecanismos y órganos intermedios, a través de los cuales el gobernado influye directamente en las acciones de gobierno y el los gobernantes, tal es el caso de figuras como el plebiscito, la revocación del mandato y la iniciativa popular. Y de entre los segundos encontramos las comisiones autónomas, las asociaciones políticas, y los institutos autónomos de verificación.

Tal es el caso de nuestro país. En los últimos años hemos visto cómo a partir de la creación del Ombudsman, materializado en la CNDH, se han constituido diversos institutos y comisiones independientes para velar y garantizar la libertad de los habitantes en muy diversas áreas tales como acceso a la información, derecho de las víctimas, acceso a un proceso justo, derechos de las mujeres, de la población minusválida, de indígenas, contra la discriminación, y otras diversas. Estos órganos representan los anhelos de la población de vivir en una plenitud de derechos que garanticen su libertad en el más amplio espectro posible. Y al acreditarse que las distintas instancias de gobierno de los tres poderes tradicionales lo puede hacer, es que se crean órganos en muchos casos

paralelos, lo cual como se dijo a consideración del suscrito representan un paso intermedio a la plenitud de libertades garantizadas por el poder público.

III. LA IGUALDAD

La Igualdad resultaba inalcanzable para Nietzsche quien la calificó de mascarada para la plebe, o casi en los mismos términos para Balzac: “La igualdad meramente jurídica es sólo una mascarada de la burguesía para ejercitar su poder frente al pueblo”.⁸ Tremenda consideración pronunciada por quien es originario de Francia miembro de la primera generación después de la Revolución que como fuente de inspiración de derechos libertarios y democráticos trascendió por mucho las fronteras de su país.

Sin embargo la igualdad es realizable para Kelsen, quien propone en este sentido que si alguien nos va a mandar debemos ser nosotros mismos. No es iluso y al razonar tal aseveración manifiesta que toda sociedad requiere para su funcionamiento de jerarquías y por ende la igualdad plena implicaría la disolución de las organizaciones sociales. Estamos frente a una paradoja, se le exige a la democracia que garantice la igualdad, pero de un ejercicio democrático electoral surge la desigualdad, inherente a toda organización social con un gobierno al frente.

Es decir, la sociedad en la que se requiere la igualdad, no podría sobrevivir sin que hubiera desigualdades. En este mismo sentido no podemos dejar de lado que no ha habido régimen alguno que haya podido acabar con la desigualdad económica, aun cuando hay quienes lo han hecho mucho mejor que otros.

Por otro lado la igualdad siempre se enfrenta a la diversidad humana, no se puede tratar ni considerar igual a los desiguales. El ser humano es esencialmente distinto a los otros, con capacidades e intereses distintos, la desigualdad en este sentido forma parte de nuestra propia naturaleza. ¿Por qué la democracia debe desaparecer la desigualdad? Empezar una lucha que pretenda tal cosa a ultranza es garantía de fracaso.

De ahí que Raffaele Simone en la obra ya citada intitula un pequeño capítulo como “Iguales pero no en todo”. Y da cuenta del análisis que al respecto hace JJ Rousseau, para quien hay dos tipos de igualdades: la física y la moral, y respecto a la primera aclara que es la que proviene de la naturaleza de cada uno y la segunda la explica en sentido contrario, al referirse que es de la que se carece cuando una persona o un grupo goza o gozan de algunos privilegios en perjuicio de los demás. La democracia no puede garantizar ni modificar la primera y respecto a la segunda es apta para garantizar las mismas prerrogativas frente a la ley.

⁸ BALZAC, Honoré, *Melmoth reconciliado*, Ediciones Libertarias; España 1891, trad. de José Saavedra.

Sin embargo otro aspecto que la democracia no ha podido hacer que impere es la igualdad en la aplicación de la ley; en México son muy documentados los casos que dan cuenta de esta lacerante realidad.

Un indicador confiable respecto a la desigualdad en la aplicación de la ley nos lo proporcionan los índices de impunidad. Al respecto el Índice Global de Impunidad 2015⁹ coloca a México en el número 58 de 59 países analizados con mayores niveles de impunidad. Este lugar es determinado por diversos aspectos analizados. Uno de ellos se refiere a que en México únicamente se denuncian 7 de cada 100 delitos. De los delitos denunciados únicamente el 4.4% llega a una sentencia definitiva.

Este índice es publicado por el IMCO, Instituto Mexicano de la Competitividad. Y de entre sus conclusiones sostiene que la inseguridad representa un problema de gobernanza que “ ya rebasó a todas las instancias de gobierno, por lo que se necesita la atención y participación de otros actores no gubernamentales”. Afirmación cuya procedencia difícilmente nos atreveríamos a contradecir, pero que dentro de un estado de derecho en el que al decir de Rousseau los habitantes cedemos parte de nuestra libertad a un ente superior que nos garantice el orden y respeto de nuestra libertades, es un tremendo contrasentido.

IV. LA SOBERANÍA Y LA REPRESENTACIÓN, EL CASO DE LOS DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La soberanía puede ser tomada como otra ficción de la democracia si atendemos a la teoría de que no se puede ceder porque deja de existir ya que se trata de una voluntad general que no puede ser representada. ¿Será por ello la tremenda frustración que generan hoy en día los congresos de la mayoría de los países? Es probable que al paso de los años desde el origen de los congresos acumulen más sentimiento de frustración a los ciudadanos que de satisfacción. Y aun cuando en la práctica la elección de los gobernantes y la conformación de los congresos se realicen con sistemas de elección democrática, en el fondo el ciudadano común genera frustración al transferir su soberanía y no ver un resultado benéfico a corto o mediano plazo por ello.

Para complicar el asunto en la mayoría de los congresos si no es que en todos, una vez electo el representante no está obligado a obedecer a sus electores, es decir, ejerce sus funciones con total autonomía. Y si esto aumentamos que en México no hay reelección directa de diputados ni senadores, ni siquiera de forma indirecta a través del voto, el representante se somete a la valoración del elector gobernado.

La mayoría de los partidos políticos en lugar de ser vías de acceso, son barreras para acceder a estos órganos representativos, baste analizar la

⁹ Consultado en http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-global-de-impunidad-de-mexico-2016-via-udlap/ el día 23 de enero de 2016.

conformación del Congreso Constituyente de la Ciudad de México en la que fue prácticamente imposible acceder a él si no se pertenecía a una lista elaborada por alguno de los partidos políticos. De los 100 miembros de la Asamblea Constituyente, únicamente 60 fueron electos, de ellos 59 formaron parte de las listas de los partidos y sólo uno se eligió como candidato independiente. Los otros 40 fueron designados por el ejecutivo federal, el local y las Cámara de Senadores y Diputados Federales.

Por el sistema en que fueron nombrados o electos, los miembros de esta asamblea rendirán cuentas a sus partidos políticos o a las instancias que los designaron, solo un independiente de 100 a sus electores.

Otra realidad atendible es la que se refiere a la representación proporcional en México. No son pocas las voces, probablemente la mayoría quienes piden que desaparezcan los diputados de representación proporcional en nuestro país, cuando su origen era precisamente que más sectores de la población se sintieran y de hecho lo fueran, más y mejor representados en el poder legislativo. Los actuales diputados de representación proporcional son fruto de una evolución que comenzó con los diputados de partido hace más de 30 años. La idea originaria era que aquellos partidos políticos que no obtenían diputados de mayoría tuvieran una representación acorde con la votación obtenida.

Esta idea relacionada con la realidad de que ya ningún cargo de elección popular es obtenido por quien obtiene la mayoría, sino por la minoría más grande, es de aplicación muy pertinente hoy en día, y los diputados de representación proporcional actuales podrían ser la vía adecuada para representar a toda la población que no obtiene representantes en el Congreso por el principio de mayoría relativa.

Sin embargo el diseño legal que se ha implementado desde la formulación de sus candidaturas por listas, hasta el día de la elección, ha hecho que no cumplan con la razón que les dio origen. Los partidos políticos en México tienen en las listas de candidatos a diputados por representación proporcional el control directo de decenas de personas que pueden o no llegar al cargo anhelado, de tal manera que su elección (designación) no depende en mayor medida de la voluntad del electorado sino de su inclusión y lugar en las listas ganadas por su relación con la posición que tengan dentro del partido o su relación con los dirigentes quienes determinan las listas.

Por otro lado el día de la elección se incluye una boleta electoral adicional para la elección por este principio. Esta inclusión pervierte el principio que les dio origen a estos diputados ya que se trataba de utilizar en su designación los votos emitidos por candidatos que no habían salido electos pero por su número no podían ser despreciados. Es decir que los votos que no obtuvieron representación en la elección principal de mayoría se aplicaban a este otro principio en una elección secundaria de representación proporcional. Pero ahora se ha creado ahí una extraña doble elección ya que el elector vota por un principio y por el otro de forma independiente y en la mayoría de los casos sin entender de qué se trata.

Esta forma de elaboración de las listas y de elección independiente solo ha abonado para que el elector no se sienta representado lo más mínimo por el diputado de representación proporcional cuando su origen era precisamente el inverso. A juicio del suscrito esta representación no debería desaparecer, sino regresar más a su diseño original para cumplir con las razones que les dio origen.

Muchas fórmulas han buscado las diversas sociedades para vivir la democracia a través de las elecciones, por ejemplificar algunas de ellas de un modo que puede pecar de simplista citamos los sistemas electorales de tres países: el de EEUU basado en el capital, el de España basado en la confianza y el de México basado en la desconfianza. Si bien sus orígenes son distintos, sus retos son similares, lograr la participación de toda la población en la elección de sus gobernantes y que éstas gobiernen para todos proporcionando igualdad en oportunidades.

Los tres países citados pasan por crisis inexorables: EEUU ha sido víctima de una tremenda radicalización más propia de estados nacionales de principios del siglo XX o fines del anterior, el 20 de enero Donald Trump tomó posesión como Presidente de la nación más poderosa del mundo, como resultado de unas elecciones cuyos números oficiales determinan que no obtuvo la mayoría de los votos emitidos, en concreto obtuvo casi dos millones menos de votos que su contrincante Hilary Clinton. Su sistema de elección indirecta y la defensa a ultranza de la autonomía de sus estados miembros les ha jugado una mala pasada. Todo ello independientemente a la personalidad, criterios y valores del nuevo presidente que no es tema de este artículo.

Al concluir la jornada electoral en este país de Norteamérica un partido minoritario solicitó el recuento de votos en algunos de los estados, para sorpresa de todo el mundo nos enteramos que esa petición debería de ir acompañada de los fondos suficientes para solventar el gasto que tal recuento de votos implicaba. Es decir que no solo el resultado final de las campañas electorales está íntimamente relacionado con la capacidad financiera que reúna el candidato, sino que la aplicación de la justicia electoral, también depende de que quien acuda a ella tenga los recursos económicos suficientes para mover el aparato revisor.

España a pesar de dos procesos electorales impolutos no lograba formar gobierno, fue hasta en una tercera elección que por el cansancio de los actores políticos y sus partidos e integrantes de las Cortes Españolas, derivado del cansancio e incertidumbre de la población, que las fuerzas políticas lograron establecer los acuerdos y alianzas necesarias para que el presidente Mariano Rajoy pudiera formar gobierno y continuar en el cargo. Pero evidentemente con un capital político muy disminuido que le impide tomar decisiones trascendentales.

Dicho sea de paso fue evidente que el sistema de funcionarios públicos de carrera funciona de gran manera en este país. Mientras los políticos lograban ponerse de acuerdo, los especialistas en las distintas ramas de la administración

pública mantuvieron el devenir público del país sin mayores sobresaltos y sin rezagos de consideración. Sin alteraciones a su desarrollo económico ni social.

México después de lograr ya un ritmo de elecciones nacionales en términos generales limpias e incluso la tan ansiada alternancia, no logra trasladar beneficio alguno de ello a sus habitantes, favoreciendo con ello desazón, desinterés, desconfianza y mesianismos.

A pesar de que el anterior Instituto Federal Electoral y el actual Instituto Nacional Electoral, así como los institutos electorales de los estados, actualmente Oples, han cumplido en términos generales con su cometido de organizar y desarrollar elecciones libres y limpias, el sentir social más general es que las elecciones siguen como en la época posrevolucionaria controlada por el partido primero único y posteriormente hegemónico. Las teorías de la conspiración le ganan espacios a los informes y explicaciones de las autoridades electorales, ello abonado efectivamente por prácticas electorales fraudulentas cada vez más complejas que de forma aislada siguen empañando las elecciones dirigidas especialmente a la compra y coacción del voto.

Y por si fuera poco los partidos políticos con el único afán de no perder la más mínima posición electoral o de poder político, usan y abusan de todos los medios legales e ilegales cuando se puede, para pelear por sus intereses sin importarles que ello pueda generar desazón social, falta de credibilidad en actores y autoridades políticas y electorales, inestabilidad social, y entorpecimiento en el crecimiento económico, y hasta educativo.

¿Así o más claros los límites?

El voto da la palabra a los que no cuentan, a las mayorías que nunca habían sido tomadas en cuenta, con ello la expectativa que se crea en el sector mayoritario de la población es enorme.

Desde el origen de los procesos electorales, el votante se encuentra con un poder que nunca había tenido y que es de suma trascendencia ejercerlo, la emisión del voto y con ello la elección de quien deberá determinar su propio futuro. Cuando un régimen totalitario llega a esta etapa, el cambio social es radical pero también las expectativas de bienestar son enormes. Incluso en países como el nuestro en el que los procesos electorales como se ha dicho son en términos generales eficaces ya desde hace tiempo, cada vez que el elector emite su voto renueva de forma natural expectativas que en la mayoría de los casos no fueron cumplidas por el anterior personaje electo.

En México pero no exclusivamente en nuestro país, son los partidos políticos quienes se han constituido casi exclusivamente como vías de acceso a ese voto y depositarios del mismo.

Desde sus orígenes la relación de los ciudadanos con dichas instituciones políticas ha variado mucho y en todas las partes del mundo se ha deteriorado tremendamente. La función de ellos con la sociedad también. En un principio los partidos políticos pretendían materializar en funciones de gobierno corrientes o ideologías que se pensaban serían las ideales para los estados. El acceso al

poder era una vía para poder materializar estas concepciones del estado y de lo que debería ser la función de gobierno.

La exigencia en las elecciones de que los candidatos y partidos presenten una plataforma política da cuenta de ello. En la democracia electoral ideal se requiere que en su campaña el candidato dé a conocer los cómo y cuándo de su ejercicio de gobierno en caso de obtener la mayoría electoral. Una vez obtenido el cargo, debería ser fiel a esas propuestas que debieron haber estado basadas en sus convicciones personales, políticas y en la doctrina de quien lo postuló.

Hoy en día esta lógica es distinta, el acceso al poder no es una vía para implementar un ideal de país; el acceso al poder es el objetivo y una vez logrado entonces se gobierna conforme a la coyuntura, con muy poco apego a un programa o ideología pre establecidos, y más bien con base en intereses personales, de grupo o de facción. Con la mayor intención de no perder el poder, más que de ejercerlo en beneficio de los gobernados.

Lamentablemente en este sentido han abonado las alianzas que se configuran no en apoyo de un verdadero líder o programa, sino con la única intención de evitar que quien está en el poder continúe o que quien aspire a llegar no lo consiga. O a veces estas alianzas se configuran en torno a una persona que por coyuntura parece tener las preferencias electorales más con la intención de aprovechar eso que de implementar un programa de acción.

En las recientes elecciones locales al terminar el primer semestre del 2016, el PAN obtuvo 7 gubernaturas, un verdadero record en su historial, pero de esas, tres son en alianza con el PRD. Partido con el que no comparte ni sus razones fundatorias, ni su idea en la concepción del país, ni su programa, ni su ideología; en fin que lo único que los unía era el deseo común de derrotar al PRI. Y es de atender que una de las gubernaturas en juego y que por cierto recuperó el PRI fue la de Oaxaca, que seis años antes había sido ganada también por una alianza que incluía al PAN y al PRD, y cuyo desarrollo de gobierno no tuvo el sello de ninguna de las dos fuerzas políticas, y en cambio en niveles de corrupción e inestabilidad social, más recordaba los modos y estilos de su antagonista común y natural.

Ante este panorama electoral y del régimen de partidos políticos han cobrado cierta fuerza las candidaturas independientes, como un medio para que los ciudadanos puedan acceder al poder o se sientan realmente representados sin la intermediación poco eficaz de los partidos políticos. Sin embargo esta figura del candidato independiente, salvo el caso particular y muy especial de Pedro Kumamoto en el Congreso local de Jalisco, suele ser utilizada por personajes que tienen largas trayectorias dentro de uno o varios partidos políticos donde ya no encuentran cauce a sus aspiraciones personales y de la noche a la mañana deciden convertirse en candidatos independientes o sin partido. Tal es el caso del Gobernador de Nuevo León o del diputado Manuel Clouthier de entre los más emblemáticos.

En ciencia política hay dos máximas a tomar en cuenta, “ganar no es gobernar” y “una cosa es ganar sin partido político y otra es gobernar sin él”. En el primer caso, ante las campañas políticas cada vez más cerca de la mercadotecnia y más lejos de las propuestas, cobra más y más relevancia. Candidatos atractivos para los medios suelen obtener las victorias pero su ejercicio de gobierno suele ser lamentable.

En el segundo caso debemos reconocer que no siempre resulta aplicable la frase citada, pero tampoco es raro que un candidato que acceda a un puesto de decisión pública complejo, si no tiene equipo que lo respalde, no suele tampoco cumplir a cabalidad con su cometido o queda expuesto a diversos grupos de interés o incluso de presión.

Esta situación descrita también genera desazón en la población que ve en la democracia, o más bien en el ejercicio democrático de las elecciones, una vía para que los ambiciosos logren puestos de poder. Luego entonces cuando se toman decisiones desde el gobierno, la legitimación que les reviste a nivel popular es mínima o inexistente. Las elecciones se limitan a ser un medio de legalidad, no de legitimación. A pesar de que sea un ejercicio democrático por excelencia, no está legitimando a las autoridades que resultan electas.

En México los partidos políticos se han convertido más en agencias de colocación de empleos, que en defensores de una idea de gobierno o en implementadores de un sistema.

Las expectativas que se llegan a tener sobre la democracia no solo implica un sistema de gobierno, una de sus expresiones como los procesos electorales o el bienestar de la población en materia de salud o educación, sino que en no pocos casos significa un estamento del país. El caso más paradigmático el de España, que a modo de ubicar acontecimientos a modo del “antes o después de Cristo”, en ese país se refieren a “antes de la democracia o después de la democracia” al referirse a la muerte del dictador Franco. Y qué expectativas se crean en dicho país si su vida era una antes y otra después, pero en la que no pueden formar gobierno.

V. CONCLUSIONES

En resumen. Los límites de la democracia los encontramos de origen en sus propios objetivos trascendentes, en la imposibilidad de llegar a lo que había prometido: la plenitud de la libertad, de la igualdad, de la soberanía...

En la medida en la que pensemos que únicamente las decisiones técnicas apropiadas o precisas en torno a la democracia y sus procesos serán suficientes para fortalecer y darle vigencia a la democracia, nos quedaremos muy limitados. Veo con beneplácito que a últimas fechas ya no se pretendió proporcionar los beneficios de un estado democrático a la población mexicana con simples modificaciones a las leyes, por ejemplo de las electorales, como por mucho tiempo lo pretendieron hacer coordinados los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sin duda estas modificaciones desde los años ochenta y hasta la fecha han sido, en un balance general, positivas pero limitadas, pues la vigencia de un estado democrático depende de otros factores que hoy en día tienen que ver más con la honestidad y la capacidad de los gobernantes. Más que con leyes bien hechas, con sentencias técnicamente bien dictadas, o con la correcta asignación de presupuestos acorde a las necesidades entre otros.

**Académicos e investigadores de otras
universidades e instituciones de educación
superior de México y en España**

LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES COMO LÍMITES DEMOCRÁTICOS AL PODER PÚBLICO

LA VISIÓN DE IGNACIO BURGOA SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Ramón Gil Carreón Gallegos

...las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público...¹

En el año 2017 se cumple un centenario de la promulgación de la Constitución mexicana. Si bien se ha puesto en duda si se trata de una nueva Constitución o es un acta de reformas a la Constitución de 1857,² lo cierto es que el 05 de febrero de 1917 es una fecha emblemática para el constitucionalismo y la historia mexicanas, pues en esa fecha se concretaron una serie de reformas que sentaron las bases de la sociedad y el Estado mexicano del siglo XX.

Además de las trascendentales reformas que configuraron a la primera Constitución social del mundo, en 1917 se adoptó un término y un concepto jurídico que marcó la comprensión de los derechos humanos en México durante el siglo XX como los límites democráticos al poder público.

El concepto y el término de garantías individuales se introdujo en el lenguaje jurídico mexicano durante todo el siglo XX. Pero aunque su uso fue generalizado

¹ BURGOA I., *Las Garantías individuales*, 24a. ed., Editorial Porrúa, México, 1992, p. 179.

² Debe recordarse que Venustiano Carranza lanzó el Plan de Guadalupe que había sido elaborado y proclamado con el objetivo de derrocar al gobierno usurpador de Huerta. Con dicho plan había iniciado la verdadera lucha armada de la Revolución de 1910, sin embargo, el plan se limitaba a proclamar el apego estricto a la Constitución de 1857 y por tanto a desconocer el gobierno ilegítimo de Huerta y a hacer un llamado a la Nación para su derrocamiento, pero carecía de un programa de reformas políticas o sociales. Así, ante la ulterior necesidad de llevar a cabo un programa efectivo de reformas constitucionales y legales, el líder revolucionario se vio en la necesidad de reformar dicho plan. En todo caso, este plan es el origen del constituyente mexicano de 1916-17 y su objetivo era concretar una reforma a la Constitución de 1857.

sobre todo en el ámbito de los operadores jurídicos, una cuestión que se debatió sobre todo a finales del siglo pasado fue la propia utilización del término garantías individuales y no derechos humanos y otra expresión que se refería a los “derechos”. En algunas ocasiones en el contexto mexicano se identificaba a las garantías individuales con el cúmulo de derechos reconocidos en la Constitución, identificación que se veía fortalecida por el hecho de que el rubro del capítulo I del Título I de la Constitución se denominaba “De las Garantías Individuales”, y a continuación se hacía una enumeración de ciertos derechos, principios y prohibiciones reconocidos.

A finales del siglo pasado, en un contexto de globalización cultural y de una creciente presencia de México en los sistemas regionales y universales de derechos humanos, se incrementó el uso frecuente e indistinto de expresiones como garantías individuales y derechos del gobernado, individuales, humanos, fundamentales, constitucionales, del ciudadano, etc. Así, se solía confundir a los derechos y sus garantías tanto en el lenguaje natural como en el técnico jurídico.

En el lenguaje normativo, frecuentemente se hace referencia a los derechos y no a las garantías cuando nos referimos a “posiciones normativamente establecidas en que un sujeto tiene una libertad protegida para actuar, una pretensión protegida para beneficiarse de una conducta ajena, una potestad establecida para ordenar la conducta de otros, o una inmunidad protegida frente a la potestad de otros.”³ Solemos utilizar expresiones en las que decimos que alguien posee un derecho o que “A tiene derecho a X” y, por su parte, solemos identificar a las garantías como los medios para la protección de aquel derecho, para prevenir o remediar su vulneración, su impronta parece ser puramente procesal.

Por su parte, a las garantías se las suele identificar con los medios de protección de los derechos. De hecho, la reciente reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos, asume esa distinción pues ahora el catálogo constitucional de los derechos refiere a los derechos humanos y sus garantías.

Sin embargo, históricamente aunque en el lenguaje natural había una distinción entre derechos y sus garantías, era diferente cuando se hacía alusión a las garantías individuales y en ese sentido, la visión del maestro Ignacio Burgoa sobre las garantías individuales era un referente obligado pues sin duda, su obra sobre esta materia es trascendental para entender la comprensión de las garantías que se tenía en México.

Como se ha dicho, cuando hablamos de garantías solemos aludir a cierto tipo de aseguramiento o protección. Según la visión del maestro Burgoa,⁴ la palabra *garantía* “proviene del término anglosajón ‘warranty’ o ‘warrantie’, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant),

³ L. HIERRO, L., ¿Qué derechos tenemos?, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del derecho*, Número 23, 2000, p. 356.

⁴ Probablemente Ignacio Burgoa Orihuela, sea uno de los autores mexicanos más influyentes del siglo XX en la doctrina y praxis de las garantías individuales en México.

por lo que tiene una connotación muy amplia. ‘Garantía’ equivale, pues, en su sentido lato, a ‘aseguramiento’ o ‘afianzamiento’, pudiendo denotar también ‘protección’, ‘respaldo’, ‘defensa’, ‘salvaguarda’ o ‘apoyo’.⁵ Seguía expresando Burgoa, que en el ámbito jurídico la acepción garantía surgió en el derecho privado en el sentido antes apuntado. Por otro lado, en el Derecho público, la palabra *garantía* ha significado diferentes tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados, así, se afirma que principios como el de legalidad o división de poderes son garantías jurídicas propias del Estado de Derecho.⁶ En tal sentido, las acepciones de la palabra *garantía* han denotado ciertos medios concretos tendientes a salvaguardar determinadas instituciones o derechos. Idea que está ya presente desde las primeras formulaciones de la revolución francesa donde se deja sentir una clara orientación liberal-garantizadora. Así, la propia declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 establecerá en su artículo 16 que no puede existir un una sociedad y una ordenación del poder de tipo constitucional sin la “garantía de los derechos”.⁷

Es preciso contextualizar que la visión del Derecho y los derechos en México estuvo enormemente marcada por una comprensión formalista y en cierto sentido chauvinista, de ahí la importante influencia de algunas ideas que mantuvieron a las garantías individuales como una categoría mexicana al margen de influencias “externas”. Para autores cuya obra tuvo —y tiene todavía— gran influencia en autores mexicanos y en la cultura jurídica mexicana, las garantías adquieren connotaciones similares en el sentido de concebirlas como instituciones o mecanismos que aseguran o protegen algo. Para Jellinek,⁸ el derecho público conoce tres tipos de garantías, a saber, las sociales, políticas y jurídicas. Las garantías sociales están formadas por las grandes fuerzas sociales, la religión, las costumbres, es decir, la totalidad de las fuerzas culturales que influyen constantemente en la formación y el desenvolvimiento del derecho y aseguran su validez conjuntamente con otras fuerzas.⁹ Las garantías políticas “consisten en

⁵ BURGOA I., *Las Garantías individuales*, op. cit., p. 161.

⁶ *Idem*, p. 162.

⁷ FIORAVANTI, M., *Los Derechos Fundamentales, Apuntes de Historia de las Constituciones*, 6a. ed., Trotta, España, 2009, p. 70. En este sentido, Mauricio Fioravanti expresa que esta impronta liberal-garantizadora de la Declaración de derechos ha dejado una huella profunda en los sistemas políticos actuales. Así, los artículos 7, 8 y 9 expresan en su conjunto los principios fundamentales de los códigos penales y del procedimiento penal tal y como muchos sistemas actuales lo hacen.

⁸ La obra de autores como Georg Jellinek o Hans Kelsen, ha tenido una gran influencia en autores mexicanos con una gran trascendencia en la cultura mexicana, como Eduardo García Máynez. Vid. GARCÍA MÁYNEZ, E., *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2009. Este libro, es una lectura prácticamente obligada en cualquier Facultad de Derecho de México. Esa influencia se ve además fortalecida por un contexto en donde todavía predomina una concepción científica del Derecho como en México.

⁹ JELLINEK G., “Teoría General del Estado”, *Grandes Clásicos del Derecho*, Vol. 2, Oxford University Press, México, 1999, p. 469.

las relaciones reales de poder existentes entre los factores políticos organizados, a saber: el Estado mismo cuando se trate del derecho internacional; los órganos del Estado si nos ocupamos del derecho político. La garantía política de más importancia en la organización del Estado radica en la naturaleza de la división de poderes, que alcanza su expresión en la organización del Estado”.¹⁰ Por último, las garantías jurídicas se distinguen de las sociales y las políticas en el hecho de que sus efectos son susceptibles de cálculo seguro. Se dividen en dos grandes sectores, por una parte se proponen asegurar el campo de acción del derecho objetivo o del derecho individual, es decir, implica asegurar el cumplimiento del derecho objetivo o del derecho subjetivo.¹¹

Para Kelsen las garantías de la Constitución eran aquellos medios consistentes en asegurar la jerarquía normativa, es decir “garantizar que una norma inferior se ajuste a la superior que determina su creación o contenido”.¹²

Así visto, hablar de garantías individuales creaba cierta imprecisión a la hora de distinguir los mecanismos de aseguramiento con el objeto asegurado, las garantías de los derechos. Burgoa expresaba en su obra que existen ideas confusas o demasiado generales en torno a la acepción garantía, ello, por el hecho de que las nociones sobre dicho concepto no se contraen al campo específico donde debe ser proyectado, a las relaciones entre gobernantes y gobernados.¹³ Así, para el maestro Ignacio Burgoa, las garantías individuales “implican, no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por ‘derechos del gobernado’ frente al poder público”.¹⁴ Así, la relación entre las garantías individuales y los derechos del gobernado se deduce de la gestación del artículo 1o. de la Constitución de 1857, toda vez que, al reconocer las garantías que aseguraban el goce de los derechos “se reconoció el derecho respectivamente protegido o asegurado por ellas...”. Aclara sin embargo, que “no puede identificarse la ‘garantía individual’ con el ‘derecho del hombre’ o el ‘derecho del gobernado’, como no se puede confundir el ‘todo’ con la ‘parte’...”.¹⁵ Afirmaba Burgoa que no deja de reconocer que la denominación de garantía individual o del gobernado no es la más adecuada para denotar la dimensión jurídica que tiene, pero que, ante la circunstancia de no haber encontrado otra acepción que la sustituya ventajosamente se opta por seguir utilizando la expresión garantías individuales. Después de todo —expresaba— la terminología de las garantías implica asegurar o salvaguardar los derechos de los individuos o los gobernados frente al poder público.¹⁶

¹⁰ *Idem*, p. 470.

¹¹ *Idem*, p. 471.

¹² KELSEN H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, 5a. reimp., UNAM, México, 1995, p. 316.

¹³ BURGOA I., *Las Garantías individuales*, *op. cit.*, p. 162.

¹⁴ *Idem*, p. 165.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Idem*, p. 166.

Si bien es cierto que más allá de una opción terminológica lo más importante debe ser proteger a los derechos, también es cierto que el lenguaje de los mismos adquiere importantes funciones que es preciso o deseable desarrollar, sobre todo, en un tema tan importante que es necesario generalizar más allá de los operadores jurídicos; es como dijera M. Carmen Barranco Avilés, un problema que "...no es simplemente terminológico, puesto que tras el empleo de una u otra expresión suele ocultarse una determinada forma de entender el objeto".¹⁷ Después de todo, no debe soslayarse que las constituciones no son solamente instrumentos normativos pensados y dirigidos a los juristas para que interpreten sus contenidos, son además una guía para las personas.¹⁸

En cualquier caso, al margen de las dificultades de clarificar y consolidar un término técnico jurídico en el lenguaje natural, sobre si es impreciso, lo cierto es que aun en el ámbito de la doctrina jurídica, el termino garantías individuales no estaba exento de disensos en cuanto a su concepción.

Aunque no quede del todo clara la idea de no identificar a las garantías individuales con los derechos del gobernado, como lo apuntaba Burgoa, todo parece indicar lo contrario, la identificación entre los derechos y las garantías. Esta identificación la compartían otros autores mexicanos, quienes por una parte han dado a la expresión *garantía* una connotación similar a las antes expresadas, pero por el otro, identificaron a las garantías individuales con el catálogo de derechos constitucionales. Así, para Isidro Montiel y Duarte "toda garantía es, (...) un arma defensiva de los ataques dirigidos por el poder público contra el individuo, ya en la forma de auto judicial, de providencia gubernamental, ó de ley."¹⁹ Por "garantías constitucionales" debe entenderse "todo medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho (...) aun cuando no sea de los (sic) individuales".²⁰ Respecto a éstas dirá que: "los derechos del hombre; es decir, los derechos cardinales que el hombre por el solo hecho de serlo tiene y ha de tener siempre, así como los medios formulados en la ley fundamental para asegurar el goce de estos derechos, son lo que propiamente se llaman *garantías individuales*".²¹ Así visto, el juicio de amparo mexicano sería también una garantía individual. En todo caso, Montiel y Duarte

¹⁷ BARRANCO AVILÉS M. C., *El discurso de los derechos. Del problema terminológico al debate conceptual*. Cuadernos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1996, p. 7. En este sentido, Ma. del Carmen Barranco, desarrolla ampliamente qué pueden y no pueden significar diversos términos para diversos juristas españoles, en el contexto de la Constitución Española de 1978. En ese sentido, resulta central la tesis de reflejar en el término que se utilice la opción conceptual. *Vid.* pp. 11 y ss.

¹⁸ HABERLE, P., "El Estado Constitucional Europeo", *Revista Cuestiones Constitucionales*, No. 2, enero-junio, 2000, p. 89.

¹⁹ MONTIEL Y DUARTE, I., *Estudio sobre Garantías Individuales*, 4a. ed. facsimilar 1873, Editorial Porrúa, México, 1983, p. 580.

²⁰ *Idem*, p. 26.

²¹ *Idem*, p. 6.

identifica a las garantías tanto con los derechos como con los medios para asegurar su goce; en este orden de ideas, derechos y garantías (individuales para ser más preciso) se refieren a lo mismo.

Para Alfonso Noriega, los derechos del hombre y las garantías individuales se refieren a lo mismo; la idea de los derechos del hombre en la tradición de la Constitución de 1857 es la misma que la de las garantías individuales en la Constitución de 1917, así expresará que: “los derechos del hombre, las garantías individuales, son derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social.”²² En cierto sentido, las garantías individuales son muy similares a los derechos del hombre si tomamos en cuenta los catálogos constitucionales respectivos, sin embargo, las concepciones (normativas sobre todo) en ambas instituciones no parecen ser tan similares. Para Noriega, más allá de los catálogos constitucionales, las garantías individuales son derechos naturales, pertenecen a un ordenamiento normativo superior y anterior al Estado y al Derecho Positivo, pertenecen al Derecho Natural.

Otros autores mexicanos no coincidían del todo con la idea de confundir los mecanismos de aseguramiento o protección con la materia garantizada. Si bien las garantías pueden permitir afianzar o asegurar el goce de determinados derechos, no debe confundírselas con éstos últimos. Por ello, las garantías constituyen los medios para hacer eficaces los derechos. Como expresaba el maestro Fix Zamudio, “la verdadera garantía de los derechos de la persona humana consiste precisamente en su protección procesal...”²³ “es preciso distinguir entre los derechos del hombre consignados en la ley suprema y las ‘garantías’ de tales derechos, que no son otra cosa que los medios procesales por conducto de los cuales es posible su protección y eficacia”.²⁴ Así, concluirá afirmando que no es correcto hablar de garantías individuales con el significado de los derechos del hombre consagrados expresa o tácitamente en la carta fundamental. Alude al hecho de que aquel concepto restringido y tradicional (el de las garantías individuales) ha sido destituido por el de derechos fundamentales de la persona humana o derechos humanos.

El maestro Juventino Castro asumía planteamientos a propósito de las garantías individuales, parcialmente concordantes con las tesis del maestro Noriega. Juventino Castro afirmará que las garantías individuales responden a la idea de los derechos naturales del hombre, y por tanto, son anteriores y superiores

²² NORIEGA, C. A., *La Naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México (Coordinación de Humanidades), México, 1967, p. 111.

²³ FIX ZAMUDIO, H., *Latinoamérica: Constitución, proceso y Derechos Humanos*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, p. 58.

²⁴ *Idem*, p. 59.

al Estado y no por mera graciosa concesión del Estado. Pero las afirmaciones debe ser matizadas, pues si bien sostenía la idea de unos derechos que preceden al Estado y al Derecho positivo, en relación con las garantías individuales lo hace sólo respecto de aquellas de él denomina *garantías-libertad*. Es decir, las garantías (que él prefiere llamar constitucionales) en cuanto se refieren a las libertades de la persona humana, no son creadas y modificadas a gusto del legislador, pues su labor es de reconocimiento y aseguramiento, toda vez que aquellas pertenecen a la esencia de la naturaleza humana. Pero por otra parte, existen garantías individuales (constitucionales diría Castro) que no versan directamente sobre la libertad de la persona humana, sino que aluden a disposiciones sobre el orden público y los procedimientos, que en efecto, si son creaciones estatales. Así, frente a fundamentaciones iusnaturalistas o positivistas sobre la esencia de las garantías individuales, Castro asumirá —según sus palabras— una posición *humanista*.

Pero además de lo anterior, Castro vendrá a coincidir con los planteamientos de Fix Zamudio en cuanto al problema terminológico que supone el uso de la expresión “garantías”. Pese a que constantemente utilice el término “garantías constitucionales”, manifestará su acuerdo en que la confusión terminológica “pone de manifiesto el equívoco en el uso del concepto garantías (para referirse a cierto tipo de derechos), cuando en realidad la garantía es un *instrumento procesal* que permite el aseguramiento de los derechos reconocidos...”,²⁵ por ello afirmará que la auténtica garantía de las garantías individuales es el juicio de amparo.²⁶

Las anteriores ideas de algunos de los juristas mexicanos y extranjeros con mayor influencia en la cultura jurídica nacional del siglo XX, dejan de relieve las distintas connotaciones a propósito de la expresión garantía y garantías individuales que hoy ya transita hacia el término y concepto de derechos humanos. En cualquier caso, queda patente la idea de que existe cierta concordancia en lo que se refiere al significado de la expresión *garantía* que alude a ciertos mecanismos de aseguramiento o protección de determinadas cosas. Sin embargo, tal significado adquiere otras dimensiones cuando distintos autores se refieren a las garantías individuales.

No debe olvidarse que en todo caso, la utilización de esa expresión en el texto constitucional era lo que condicionaba una construcción teórica para darle un determinado significado y para justificar su uso.

Como puede observarse, garantías individuales era y es una expresión problemática y si bien las expresiones lingüísticas no tienen un significado unívoco y tampoco se trata de sostener esencialismos semánticos, también es cierto que el problema terminológico que además es conceptual, es trascendental en el Derecho y sobre todo, tratándose de los derechos fundamentales.

²⁵ CASTRO, V. J., *Garantías y Amparo*, 9a. ed., Editorial Porrúa, México, 1966, pp. 21 y ss.

²⁶ *Idem*, p. 27.

Si bien por una parte “los conceptos surgen de convenciones acerca de cómo clasificar los objetos de la realidad, convenciones que pueden variar y que están determinadas por necesidades humanas en el proceso de comunicación”,²⁷ también es cierto que las expresiones del lenguaje técnico deben tener cierta dependencia del natural. Aunque el lenguaje técnico utiliza términos más especializados y por tanto más rigurosos y unívocos, su significado debe aludir a un trasfondo de convenciones y prácticas que constituyen el lenguaje común. “El lenguaje del Derecho forma parte de ese entramado de reglas, prácticas y convenciones sociales que constituyen los lenguajes naturales”.²⁸ En tal virtud, sólo teniendo en cuenta el entramado de prácticas y usos del lenguaje común referidos, es posible atribuirle un mayor sentido a formulaciones normativas, de lo contrario, el Derecho no podría cumplir su función de motivar o provocar comportamientos humanos. Más aun cuando se trata de dar mayor sentido a expresiones cuya misión es la de ser un arma de defensa de la dignidad humana.

En los últimos años concepciones nuevas de los derechos humanos para la cultura mexicana vienen abriéndose camino desde el sector académico y de los operadores jurídicos, lo cual sin duda habrá de tener un gran crecimiento gracias a las recientes reformas constitucionales.

En ese sentido, garantías individuales es un término y un concepto que está en tránsito para su desuso tanto en el lenguaje natural, como en el de la academia y de los operadores jurídicos. Sin embargo, garantías individuales fue un término usado primordialmente en el lenguaje técnico jurídico mexicano durante prácticamente todo el siglo XX. Por ello, cuando se aborda la historia de los derechos humanos durante el siglo XX, la referencia a las garantías individuales es obligada, pues además de ser la expresión utilizada por la Constitución mexicana hasta junio de 2011, representaba una determinada concepción de los derechos humanos y del Derecho mismo, que los últimos años ha evolucionado.

La mayoría de los autores mexicanos habían afirmado que garantías individuales era una categoría jurídico-positiva que hacía referencia a un catálogo constitucional concreto, soslayando en gran medida, sus implicaciones morales, sociales y políticas.

La ventaja de la expresión de las garantías individuales es que era una noción técnico jurídica más precisa que su antecesora (derechos naturales del hombre), que bajo el condicionante de aludir a un sistema normativo natural, generaba una imprecisión en cuanto a la pluralidad de contenidos, propia de los catálogos de derechos naturales. Garantías individuales es una expresión

²⁷ PÁRAMO, J. R., “Derecho Subjetivo” (capítulo V Conceptos Jurídicos), en AA.VV., *El Derecho y la Justicia*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2000, p. 367.

²⁸ MORESO, J. J., “Lenguaje Jurídico” (capítulo III Norma y Sistema Jurídico), en AA.VV. *El Derecho y la Justicia*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2000, p. 108.

que en su génesis tuvo como propósito circunscribir aquellas a ciertos enunciados normativos constitucionales más o menos identificados.

Una premisa conceptual básica de Burgoa a propósito de las garantías individuales, era visualizarlas como límites al poder público exclusivamente. El hecho de que el artículo 1o. de la Constitución mexicana expresara textualmente que las garantías era otorgadas por el Estado, lo conducía a afirmar que estas eran concesiones del poder público, derechos positivos. En tal sentido, las reflexiones de Burgoa girarán alrededor del ordenamiento constitucional, aunque no exclusivamente.

La Constitución de 1857, predecesora de las reformas de 1917, estuvo marcada por un profundo individualismo que daba primacía a la protección de los derechos de autonomía y de libertad. Por su parte, las reivindicaciones sociales que sustentaron a la revolución de 1910, dieron la pauta a que la Constitución de 1917 tuviera un gran contenido social en relación con su antecesora. Se trataba de dar una dimensión normativa más sólida a la idea de justicia social o bien común, “estableciendo una verdadera síntesis entre el individualismo y el colectivismo mediante una clara y definida demarcación entre las fronteras de ambos, asegurada por el *intervencionismo de Estado*”.²⁹

La idea de los derechos del hombre en la Constitución de 1857 y después la de las garantías individuales en la Constitución de 1917 respondían a una dimensión eminentemente subjetiva de los derechos, éstos eran derechos de los individuos frente al poder público. El valor central en ambos textos normativos parece ser la libertad entendida como un espacio de privacidad o autonomía vedado al ejercicio de la actividad del Estado. En cierto sentido, y acorde a los medios de garantía de los derechos estipulados en los textos constitucionales, la libertad era entendida en un sentido negativo. Es decir, como un ámbito de soberanía del individuo en donde las interferencias de la colectividad son ilegítimas.³⁰ No obstante esta concepción de la libertad en un sentido negativo, de las deliberaciones de los constituyentes quedaba clara la idea de suponer a la participación política como un tema fundamental que el Derecho debía reconocer, más no a través de los derechos naturales del hombre.

En ese contexto, si bien es cierto que tanto en la Constitución de 1857 como en la Constitución de 1917 se reconoce a la participación política, también es cierto que ésta no encaja totalmente en la idea de los derechos del hombre o de las garantías individuales. Buena muestra de ello es la aportación del diputado Macías que precisa la distinción entre los *derechos propiamente*

²⁹ BURGOA I., *Las Garantías individuales, op. cit.*, p. 153.

³⁰ En este sentido, sobre diversos sentidos de la libertad y los derechos fundamentales como límites al poder, Vid. BARRANCO AVILÉS M. C., “Notas sobre la libertad republicana y los derechos fundamentales como límites al poder”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año V, No. 9, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, España, Julio/Diciembre 2000, p. 65 a 91.

fundamentales y otros derechos secundarios y *políticos*. Por ello, no resulta extraño el hecho de que tanto en la Constitución mexicana vigente como en la anterior, los derechos al voto activo y pasivo no estén dentro del catálogo de las garantías individuales y de los derechos del hombre respectivamente. Por lo tanto, pese a su indudable jerarquía constitucional, aquellos derechos no fueron concebidos como parte elemental de las garantías individuales, pues en el extremo, aunque su justificación moral fué fundamental, parece que no constituyen elementos esenciales del concepto de libertad que sustenta a los derechos, en este caso, de las garantías individuales. Lo anterior no indica que existiese una concepción de la libertad puramente negativa, pues ello impediría un espacio para los derechos individuales. Por eso resulta acertada la afirmación de sostener un concepto de libertad republicana, que al margen de precisar si corresponde a un concepto de libertad negativa o no, coincidirá con las aportaciones que conciben a la libertad como la ausencia de dominación.³¹ Pero parece que en el caso mexicano, tanto en el discurso teórico como práctico, la libertad fue entendida como no-interferencia. Ese espacio de no-interferencia estuvo constituido por las garantías individuales, que primordialmente implicaban abstenciones del Estado. Esto no implicaba que éste tuviera una mera función de policía, sino más bien, “en hacer posible el disfrute efectivo del (...) ámbito de libertad”.³² Por ello, la concepción en México sobre la libertad parecía residir en un modelo garantista pues la premisa básica fue la de “articular un sistema de garantías que protejan al individuo de los abusos públicos”.³³ Las garantías entendidas como límites al poder público.

A diferencia del modelo garantista, el republicano concibe a los derechos como “herramientas que permiten su inserción (del individuo) en la comunidad política, y al tiempo, su realización como ciudadano (y) los derechos sociales se entienden como un conjunto de prestaciones que el Estado debe realizar a favor de los individuos para que éstos puedan concurrir en el proceso político en condiciones de igualdad”.³⁴ En el modelo republicano a diferencia del garantista, los derechos asumen una fuerte dimensión objetiva, es decir, forman parte estructural del ordenamiento y por tanto implican obligaciones positivas para el Estado a fin de contribuir a su efectivo cumplimiento más allá de las posiciones subjetivas de sus titulares. Esto parece difícil en el contexto mexicano, aunque de hecho existen algunas disposiciones constitucionales que expresan la idea de que el Estado debe llevar a cabo múltiples funciones tendientes a elevar el nivel de bienestar de los individuos, lo cierto es que ello constituye en el mejor de los

³¹ BARRANCO AVILÉS, M. C., “Notas sobre la libertad republicana y los derechos fundamentales como límites al poder”, *op. cit.*, p. 70.

³² BARRANCO AVILÉS, M. C., “El concepto republicano de libertad y el modelo constitucional de derechos fundamentales”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. XVIII, 2001, pp. 205 a 226.

³³ *Ibidem*, p. 211.

³⁴ *Idem*.

casos, meros fines programáticos de la actividad pública. Pero además, la doctrina mexicana y los criterios judiciales de ese entonces no parecían concebir a los derechos desde esa vertiente, la objetiva. Por tanto, la concepción de las garantías individuales se contextualizó en una dimensión subjetiva de las mismas, implicando pretensiones subjetivas de los individuos que el Estado debía abstenerse de lesionar, eran límites al poder público. Por citar algunos ejemplos, resultan ilustrativas a este respecto algunas tesis emitidas en ese entonces por el Poder Judicial de la Federación de México donde en la primera de ellas se establecía que: “*en virtud de que las garantías individuales son derechos subjetivos, oponibles y limitantes del poder público, por lo que es inconcuso que el ataque a cualquiera de ellas proviene siempre de un abuso del poder estatal*”.³⁵ En otra tesis, se expresaría que:

Los derechos que bajo el nombre de garantías individuales consagra la Constitución, constituyen limitaciones jurídicas que, en aras de la libertad individual, y en respeto de ella, se opone al poder la soberanía del Estado, quien por su misma naturaleza política y social, puede limitar la libertad que cada individuo, en la medida necesaria para asegurar la libertad de todos; y la limitación de que se habla, debe ser en la forma misma en que se aprecian o definen en la Constitución las citadas garantías individuales, siendo las leyes generales y particulares, el conjunto orgánico de las limitaciones normales que el poder público impone a la libertad del individuo, para la convivencia social, dentro de las mismas garantías individuales, so pena de inferencia absoluta, en caso de rebasarlas, porque entonces, dado el régimen de supremacía judicial que la Constitución adopta, se consigue la protección de las mismas garantías, por medio del juicio de amparo.³⁶

Ahora bien, aunque es indudable la gran aportación social de la Constitución de 1917, otra cosa era determinar la estructura, contenido y la propia dimensión normativa que se le dio a aquellos contenidos sociales. Sin embargo, lo que es cierto, es que la Constitución de 1917, superó notablemente los contenidos de su antecesora, al grado de convertirse en la primera Constitución social del mundo. Pero al margen de esta aportación a los derechos sociales, las garantías individuales eran una expresión soberana del Estado; para Burgoa, las garantías individuales eran auto limitaciones del Estado. En este sentido, asumía una determinada idea de soberanía influenciado por las ideas de Jellinek, así, haciendo referencia a este último diría que la soberanía popular es aquella potestad suprema que no reconoce ningún otro poder superior a sí, es el poder

³⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte IV, Tesis I.4o.P.4P, Amparo directo 1012/96. Ricardo Martínez Reyes. 20 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: por autorización del Consejo de la Judicatura Federal, Luis Montes de Oca Medina. Secretaria: Ana Eugenia López Barrera, México, Octubre de 1996, p. 589.

³⁶ Pleno, Quinta época, Semanario Judicial de la Federación, Parte XI, Cía. Cigarrera Mexicana, S. A., México, 19 de abril de 1934, p. 3630.

supremo e independiente. Es decir, el Estado es autónomo e independiente, pues por una parte, dentro del propio Estado no existe un poder superior a aquel, mientras que en el exterior no depende de ninguna otra potestad.

Esa potestad suprema del Estado no era ilimitada sino que estaba sujeta a ciertas restricciones. Éstas no provenían de poderes extraños o ajenos, pues ello es imposible debido a su autonomía e independencia, las limitaciones provienen de su misma naturaleza. Así, en virtud de que el pueblo es el depositario último de la soberanía, es aquel el que decide crear ciertos espacios exentos de injerencias del Estado, por ello, éste se autolimita. En esta lógica, las garantías individuales son un ejercicio de soberanía popular. Es el poder democrático la fuente del Derecho y los derechos válidos. El principio democrático es sumamente importante pues no se habla ya de cualquier tipo de poder, sino sólo del que deriva de la voluntad popular. Sin embargo, debe matizarse que este principio democrático que pudiera concebirse como fundamento de los derechos políticos, en Burgoa se trata más de un principio de organización que en la raíz de derechos de participación. Al menos, sus posteriores argumentaciones dejan de relieve que los derechos políticos no tienen cabida en el grupo de las garantías individuales. Pero además debe matizarse, que si bien un poder democrático es el adecuado para ser la raíz del Derecho y los derechos, lo cierto es que debe precisarse de qué tipo de poder democrático hablamos y qué tipo de ideología está en el sustrato.

La soberanía popular es una potestad suprema del Estado pero está sujeta a restricciones que obedecen a su propia naturaleza. Pero estas restricciones —afirmará Burgoa— son autolimitaciones y autodeterminaciones, lo que a su vez impide que exista arbitrariedad alguna, pues en el fondo, las autolimitaciones del Estado son determinaciones del propio pueblo. En ese sentido, Burgoa afirma textualmente que “...los atributos de auto-limitación y auto-determinación son inherentes a la soberanía e implican la negación misma de la arbitrariedad, al traducirse en la creación de un orden de derecho”.³⁷ El contenido del Derecho y los derechos, o más bien, de las garantías individuales, son fijadas mediante la voluntad popular sin riesgo de arbitrariedad alguna (lo cual sin duda no acontecía en los hechos). Por ello “no se trata ya, pues, de reconocer derechos súper estatales del hombre, sino de auto limitarse, otorgando a éste las garantías debidas para el desarrollo integral de su personalidad”.³⁸ En esta visión, las garantías individuales serían una autolimitación de la propia sociedad, quien a través de sus representantes populares, expresaría su voluntad. Al final, el Derecho Estatal sería la expresión de la propia voluntad popular. A través de las garantías se imponen restricciones a la actividad de las autoridades estatales; el poder crea al Derecho y decide qué contenido debe tener, pues en todo caso, ese poder es derivado del pueblo.

³⁷ BURGOA I., *Las Garantías individuales*, op. cit., p. 157.

³⁸ *Idem*, p. 158.

Para Burgoa las “garantías del gobernado” denotan el principio de seguridad jurídica, por lo tanto, sin aquellas, sin su consagración —afirmaba— “se propicia y estimula la entronización de la autocracia, de la dictadura o de la tiranía. No es posible, en efecto, concebir siquiera ningún sistema jurídico sin la seguridad que entrañan las garantías a favor de todo gobernado(...), la no consagración de las mencionadas garantías significaría la destrucción de todo el Derecho, fenómenos que, a su vez, atentan contra la libertad y la justicia, como aspiraciones permanentes de todas las naciones del mundo”.³⁹ Asimismo, Burgoa señala que sin las garantías individuales (del gobernado) no hay Derecho y constituiría la ausencia de certeza jurídica pero además, un atentado contra la justicia.

Burgoa concebía a las garantías individuales primordialmente en una relación vertical, como límites y frente al poder público. Las garantías individuales “se traducen jurídicamente en una *relación de derecho* existente entre el gobernado como persona física o moral y el *Estado* como entidad jurídica y política con personalidad propia y *sus autoridades*, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal”.⁴⁰ En realidad —afirmaba— los sujetos inmediatos y directos de la relación jurídica que implica la garantía individual son el gobernado, el Estado y sus autoridades. Las garantías engendran una dimensión subjetiva, pero provienen de normas objetivas, la relación que implica la garantía individual se traduce en un derecho subjetivo público que deriva de una norma jurídica objetiva. Sin embargo, para Burgoa no cabe identificar a la garantía individual con el derecho subjetivo público “o derecho fundamental del gobernado como suele llamársele”. El derecho subjetivo “reconoce siempre (...) la existencia de una obligación correlativa a cargo de un sujeto diferente de su titular. Un derecho subjetivo se tiene y se ejercita frente a alguien (...)”.⁴¹

Ahora bien, esa obligación correlativa surge de un vínculo jurídico creado por una norma jurídica objetiva, sin la cual no habría ni derecho subjetivo ni obligación alguna. Burgoa no identificaba a las garantías individuales con los derechos, para él, aquel vínculo jurídico es la garantía individual que es creada por la Constitución, que no puede confundirse con el derecho público subjetivo que crea a favor de los gobernados. “En conclusión, si la garantía individual se traduce en una relación jurídica de rango constitucional entre el gobernado por una parte, y las autoridades del Estado por la otra, y si involucra el derecho público subjetivo a favor de aquel y la obligación correlativa a cargo de éstas, no es posible admitir la identificación de que hemos hablado, ya que no es dable confundir el todo con ninguna de sus partes”.⁴²

³⁹ *Idem*, p. 161.

⁴⁰ *Idem*, p. 165.

⁴¹ *Idem*, p. 180.

⁴² *Idem*, p. 182.

Lo cierto es que en estricto sentido se debe distinguir a un conjunto de reglas o normas de las facultades o atribuciones que derivan de ellas, se diferencia a la facultad o exigencia de su propia fuente, es decir el derecho subjetivo de la norma jurídica o Derecho objetivo, pero esto tiene que ver con las funciones de los derechos, una subjetiva y otra objetiva, no con dos clases de normas. Los derechos por una parte son derechos de los individuos pero al mismo tiempo, son parte de un ordenamiento objetivo positivo.⁴³

Dejando de lado las anteriores distinciones, una tesis clave de Burgoa que configuró el sistema procesal mexicano de protección jurisdiccional de las garantías individuales, tiene que ver con los vínculos jurídicos o las relaciones creadas en una sociedad, que pueden ser de tres tipos: las de *coordinación*, las de *supraordinación* y las de *supra a subordinación*.

Las *relaciones de coordinación* son los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos o más sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole puramente privada o socio-económicas; en el primer caso, cuando están reguladas por el Derecho constituyen el Derecho privado, y en el segundo, integran el Derecho social. En todo caso, los sujetos de estas relaciones son particulares, pudiendo ser personas físicas o morales (jurídicas).

Por otra parte, las *relaciones de supraordinación* se establecen entre los diferentes órganos de poder o gobierno de un estado o sociedad, normando la actuación de cada uno de ellos. Si esas relaciones están enmarcadas dentro del sistema jurídico entonces ello constituye el Derecho constitucional y el Derecho administrativo.

Burgoa asumía que en los dos tipos anteriores de relación existe una situación de igualdad entre las partes, ya sea entre autoridades del Estado o entre particulares (gobernados), la paridad formal de los sujetos es una característica constante. Aun entre las relaciones de particulares donde las relaciones pueden, y de hecho son sumamente desiguales, se asume que existe una *coordinación* y no existe subordinación alguna.

A diferencia de los dos tipos de relaciones “igualitarias” en donde no cabe hablar de afectación de garantías individuales, las relaciones de *supra a subordinación* “descansan sobre una *dualidad cualitativa subjetiva*, o sea, que surgen entre dos entidades colocadas en distinto plano o posición, es decir, entre el Estado como persona jurídico-política y sus órganos de autoridad por un lado, y el gobernado por el otro.”⁴⁴

En este tipo de relaciones la actividad del Estado tiene los rasgos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad, por tanto, a falta de cualquiera de estas características el acto en cuestión no puede ser reputado como un acto de

⁴³ PECES-BARBA MARTÍNEZ G., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, pp. 414 y ss.

⁴⁴ BURGOA I., *Las Garantías individuales*, op. cit., pp. 166 y ss.

autoridad, y por lo tanto, un acto susceptible de afectar garantías individuales. Cuando dichas relaciones se regulan por el orden jurídico, las mismas forman parte de la Constitución, así como de las leyes administrativas, implicando en el primer caso a las garantías individuales. Por tanto, las garantías individuales se traducen en “*relaciones jurídicas* que se entablan entre el *gobernado*, por un lado, y *cualquier autoridad estatal de modo directo e inmediato y el Estado de manera indirecta o mediata*, por el otro.”⁴⁵

Burgoa afirmaba que el calificativo de “individuales” es indebido pues no responde a la índole jurídica de las garantías consagradas en la Constitución. Aquellas no fueron instauradas únicamente para el individuo sino para todo aquel que se encuentre en la posición de gobernado. Por ello, expresaba que las garantías debían ser llamadas constitucionales y no individuales. Afirmaba también la necesidad de denominarlas “garantías del gobernado”, toda vez que dicha expresión, “se adecua con justeza a su verdadera titularidad subjetiva”.⁴⁶ Sobre todo, teniendo en cuenta que la relación de subordinación es clave para concebir a las garantías individuales.

Las garantías eran del gobernado, que si bien pueden ser personas físicas o personas jurídicas de derecho privado y de derecho público, deben estar bajo el imperio del Estado mexicano, con el carácter de gobernados.

No cabe hablar de derechos superiores ni previos al Estado, los derechos, o más bien, las garantías individuales o del gobernado, eran concesiones, auto limitaciones del poder público. Su dimensión ética se circunscribe a aspectos formales, con lo cual, pareciera que las garantías tenían una dimensión estrictamente jurídico-positiva que perdía de vista la dimensión moral. Burgoa negaba la existencia de un Derecho y unos derechos naturales previos y superiores al Estado pues el fenómeno jurídico es monopolio de éste, antes del poder público no hay Derecho ni derechos, mucho menos garantías individuales. En este sentido afirmará que: “las garantías individuales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público”, por ello, las relaciones entre gobernados y gobernantes “tienen como esfera de gravitación esas prerrogativas sustanciales del ser humano”.⁴⁷

Esas prerrogativas son inherentes al ser humano que tienen como fundamentos filosóficos a “la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad...”.⁴⁸ En esa lógica, Burgoa pareciera asumir una dimensión ética de los derechos, sin embargo, si bien sostiene Burgoa que las garantías salvaguardan o tiene como esfera de gravitación unas “prerrogativas sustanciales” del ser

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Idem*, p. 177.

⁴⁷ *Idem*, p. 178.

⁴⁸ *Idem*, p. 179.

humano, el vínculo de las garantías con la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad, esto no era un vínculo conceptual.

El Estado y sus autoridades están obligados a respetar el contenido de las garantías del gobernado, su vínculo con las prerrogativas esenciales del ser humano expresadas en valores de libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad. Si esto se concebía así ¿Qué pasa si el contenido de las garantías no responde a aquel objeto, a las prerrogativas esenciales del ser humano, dejarían de ser garantías o, dejarían de ser Derecho? Es decir, hasta donde llega tal vínculo de las garantías con su objeto, ¿es puramente contingente o es conceptual? Esto es algo que Burgoa no se plantea de manera explícita, pero que parece quedar claro con su afirmación de que no hay derechos previos al Estado ni al Derecho positivo. En esa lógica, tratando de responder a aquellas interrogantes, las garantías que no respondieran a aquel objeto, seguían siendo garantías individuales para Burgoa, garantías individuales, algunas de ellas con un contenido que poco tenían que ver con aquellas prerrogativas esenciales del ser humanos, como el derecho a poseer armas, la prohibición de los monopolios o la planeación del desarrollo económico.

Al abordar el tema relativo al proyecto de reformas de la Constitución de 1857 de donde derivó la de 1917, aquella expresaba que los derechos del hombre eran la base de las instituciones sociales, esto es negado por Burgoa pues expresa que aquellos derechos no son el fin exclusivo de la actividad estatal, las garantías son meras concesiones públicas. A este respecto dirá que al debatir el artículo 1o. donde se insertaba aquel principio “no se puso en duda, sin embargo, que *el hombre tiene derechos y que esos derechos deben ser garantizados por la Constitución; pero entre esta irrefutable concepción* y la de que tales derechos debieran ser el objeto y la base de las instituciones sociales, hay un gran abismo.”⁴⁹

Esto puede parecer un mero problema terminológico, es decir, que Burgoa no diera a la expresión “derechos del hombre” una connotación jurídica, sino que los concibiera como meras *exigencias ideales*, y que utilizara la expresión de derechos sin un carácter jurídico y no por razones conceptuales.⁵⁰ Así, aunque puede parecer un problema puramente terminológico, el mismo Burgoa concebía a los “derechos del hombre” como elementos sustanciales del ser humano independientemente de formulaciones jurídico-positivas. “Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consustanciales de su naturaleza como ser racional independientemente de la posición jurídico-positiva en que

⁴⁹ *Idem*, p. 149.

⁵⁰ *Idem*, p. 179. De hecho, el propio Burgoa a una nota a pie de página, expresa que para él un “derecho del hombre” tal y como se le conoce, es una exigencia deontológica que se traduce en un ideal pero fundado en la naturaleza humana, y que debe cristalizar en su reconocimiento jurídico normativo si el orden de derecho objetivo pretende adecuarse a esa naturaleza. Cuando se habla de “derechos del hombre” se piensa en otra cosa, en un plano diferente al Derecho positivo.

podría estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la *consagración jurídico-positiva* de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo”.⁵¹ Este argumento, recuerda muchas de las intervenciones de múltiples constituyentes de 1916-1917, donde se seguía sosteniendo la idea de los derechos naturales del hombre, pero a la vez, se sostenía la idea de implantar las representaciones jurídico-positivas de aquellos derechos, las garantías individuales.

En todo caso, ya sean derechos del hombre, prerrogativas sustanciales del ser humano o “potestades naturales”, todo ello se circunscribe a la idea de una naturaleza humana que es preciso proteger, y que de hecho, queda protegida con las garantías individuales; “aun aceptando la idea de que existan ‘derechos del hombre’ del ser humano y no meras *potestades naturales* del hombre que al reconocerse por el orden positivo se convierten en derechos públicos subjetivos (...), esos derechos se asegurarían o preservarían por las garantías establecidas por la Constitución o por la ley”.⁵²

Acorde a lo anterior, al margen de posibles confusiones o contradicciones lógicas a propósito de la dimensión moral de las garantías individuales, lo cierto es que su creación se dio sólo desde el Derecho positivo. Burgoa concebía a las garantías individuales con cierta dimensión moral, pero su visión del Derecho y de las garantías es una visión formalista. El problema reside en seguir sosteniendo la idea de unos derechos naturales del hombre, de unas prerrogativas o potestades sustanciales, naturales e inmutables, y a la vez, sostener la idea de sujeción del Derecho a aquellos elementos. Máxime si se parte de la idea de auto limitación estatal. Esto genera problemas pues no se tiene una visión clara de la apertura del Derecho a los valores. Valores que responden a una situación de hecho, a una determinada coyuntura social y no a una idea perpetua de naturaleza humana.

Pese a la contradicción o confusión de muchas de las ideas de Burgoa, lo cierto es que sus tesis a propósito de las garantías individuales todavía tiene una gran influencia en la cultura jurídica mexicana, más aún si toma en cuenta que sólo han pasado 5 años desde la reforma de 2011. En cierto sentido y no obstante la debatible asimilación de determinados valores como referentes condicionantes de las garantías individuales, la concepción de las garantías no dejaba de estar profundamente marcada por una visión casi exclusivamente formalista. Ello tiene que ver con el formalismo jurídico kelseniano que con ciertos matices influye en la obra de muchos autores mexicanos y que está profundamente arraigado en la cultura jurídica mexicana y, que además, es un factor importante en el déficit de la investigación iusfilosófica en México.⁵³

⁵¹ *Idem*, p. 187.

⁵² *Idem*, pp. 164 y ss.

⁵³ Sobre la importante influencia hasta nuestros días de la obra de Kelsen y sobre el déficit en la investigación iusfilosófica en México. *Vid.* CRUZ J. A., “La Filosofía del Derecho en México”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, número 2, abril 1995, pp. 207 y ss.

Lo que quedó de manifiesto durante el siglo XX, es que la visión formalista que representaba Burgoa sobre las garantías individuales, se consolidó no sólo en la enseñanza del Derecho, sino en la operación y aplicación cotidiana de las normas constitucionales. Sobre todo, fue en la interpretación y aplicación judicial, donde una visión de las garantías individuales tuvo una gran influencia, lo que su vez, fomentó la transmisión de esa imagen formalista mayoritaria hasta hace muy poco todavía.

Lo cierto es que al margen del debate conceptual sobre la visión formalista de los derechos, la confusión terminológica parece desaparecer progresivamente. De hecho, recientemente esto fue abordado también por los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, al establecer una clara distinción entre los derechos y sus garantías concebidas como mecanismos de protección y con carácter accesorio a aquellos. En ese sentido, se estableció lo siguiente:

DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN.—Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces “derechos humanos y sus garantías”, eran términos que solían confundirse, ambigüedad que posiblemente derivaba de la anterior denominación del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado “De las garantías individuales”. Sin embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, elevó a rango constitucional su distinción, como deriva de las siguientes menciones: i) el capítulo I cambió su denominación a “De los derechos humanos y sus garantías”; ii) en el artículo 1o. se especificó que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales “así como de las garantías para su protección”, y iii) en el numeral 103, fracción I, se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los derechos humanos y las “garantías otorgadas para su protección”. Luego, para el Constituyente Permanente los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los “deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos”, es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia”.⁵⁴

De tal suerte, no sólo debe distinguirse a las garantías de los derechos humanos, sino que además, si bien los derechos deber seguir siendo concebidos

⁵⁴ Tesis XXVII.3o./14 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Tomo II, abril 2015, p. 1451.

como límites al poder público en su dimensión subjetiva, esta comprensión debe ser integral y debe además comprender a los derechos humanos que contribuyen a la propia formación del poder político y además, como medios para conseguir el apoyo del Estado para obtener servicios y prestaciones del propio poder público. Eso precisa de concebir a la libertad no solamente como un espacio de autonomía exenta de injerencias externas, sino además, en un sentido igualitario que precisa de una actividad positiva del Estado para remover los obstáculos que de hecho dificultan el ejercicio de esa libertad.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRANCO AVILÉS, M. C., *El discurso de los derechos. Del problema terminológico al debate conceptual*. Cuadernos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1996.
- , “Notas sobre la libertad republicana y los derechos fundamentales como límites al poder”, *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año V, núm. 9, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, España, Julio/Diciembre 2000.
- , “El concepto republicano de libertad y el modelo constitucional de derechos fundamentales”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, no. XVIII, 2001.
- BURGOA, I., *Las Garantías individuales*, 24a. ed., Editorial Porrúa, México, 1992.
- CASTRO, V. J., *Garantías y Amparo*, 9a. ed., Editorial Porrúa, México, 1966.
- CRUZ, J. A., “La Filosofía del Derecho en México”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, número 2, abril 1995.
- FIORAVANTI, M., *Los Derechos Fundamentales, Apuntes de Historia de las Constituciones*, 6a. ed., Trotta, España, 2009.
- FIX ZAMUDIO, H., *Latinoamérica: Constitución, proceso y Derechos Humanos*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1988.
- GARCÍA MÁYNEZ, E., *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2009.
- HABERLE, P., “El Estado Constitucional Europeo”, *Revista Cuestiones Constitucionales*, núm. 2, enero-junio, 2000.
- JELLINEK, G., “Teoría General del Estado”, *Grandes Clásicos del Derecho*, vol. 2, Oxford University Press, México, 1999.
- KELSEN H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, 5a. reimp., UNAM, México, 1995.
- L. HIERRO, L., ¿Qué derechos tenemos?, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del derecho*, núm. 23, 2000.
- MONTIEL Y DUARTE, I., *Estudio sobre Garantías Individuales*, 4a. ed. facsimilar 1873, Editorial Porrúa, México, 1983.
- MORESO, J. J., “Lenguaje Jurídico” (capítulo III Norma y Sistema Jurídico), en AA.VV. *El Derecho y la Justicia*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2000.
- NORIEGA, C. A., *La Naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México (Coordinación de Humanidades), México, 1967.

PÁRAMO, J. R., “Derecho Subjetivo” (capítulo V Conceptos Jurídicos), en AA.VV., *El Derecho y la Justicia*, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2000.

PECES-BARBA MARTÍNEZ G., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

RELEVANCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN MATERIA ELECTORAL

Emir López Badillo

I. INTRODUCCIÓN

El derecho electoral es una disciplina jurídica que ha mostrado un crecimiento vertiginoso en los últimos años. Su origen es relativamente reciente, sin embargo, en ese poco tiempo ha desarrollado importantes y complejas herramientas que lo constituyen y le dan forma.

Gradualmente se ha generado una cultura del derecho electoral. Sus principios, recursos, procedimientos, términos, autoridades, competencias y normas se materializan tanto en cada proceso como en las tomas de decisiones de los partidos políticos, sin dejar fuera el relativo al financiamiento. Así esta rama jurídica se visualiza hoy como una disciplina compleja, que despierta cada vez mayor interés, capaz de ordenar los procesos electorales brindando certeza, legalidad, transparencia y confianza a toda la sociedad; incluidos los actores electorales.

Esa complejidad le ha llevado a incluir en sus decisiones a temas más transversales y diversos, que se alejan de la simple administración de normas procedimentales. Ya no sólo le interesa el adecuado desarrollo de una jornada, sino también la tutela de los derechos fundamentales de las personas, la administración, el financiamiento, el uso adecuado de los recursos públicos, la transparencia y los delitos electorales, cuyo número aumenta cada vez más.

Complejidad que debe lograrse mediante la consideración de algunos límites democráticos que el propio Estado de Derecho le ha definido y sobre uno de los cuales habré de referirme en este trabajo: los derechos fundamentales. Lo haré con el objetivo de resaltar la importancia en la existencia de este límite en materia electoral, destacando tanto las ventajas que conlleva como lo útil que le resulta a la democracia mantenerlo, ya que se fortalece en lugar de debilitarse. Así, como se verá, las decisiones democráticas no deben darse en el terreno absoluto o totalitario; sino en los márgenes de la constitucionalidad y de la sustancia, como lo refiere Ferrajoli,¹ en quién me apoyaré reiteradamente para soportar mis afirmaciones.

¹ Véase FERRAJOLI, Luigi, Sobre la definición de “democracia”. Una discusión con Michelangelo Bovero, *Isonomía* núm. 19, octubre 2003, pp. 227-240.

II. HACIA UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Sin que sea motivo central de esta investigación realizar un análisis profundo a los planteamientos teóricos necesarios para definir a un verdadero Estado Constitucional de Derecho; sí considero necesario ubicarme en este punto para fundamentar diversas afirmaciones que haré en consecuencia.

Existe Estado de Derecho, de acuerdo a Márquez Rábago, quien a su vez cita a Cárdenas Gracia,² cuando se cuenta con los siguientes elementos: primacía de la Ley; Sistema Jurídico de normas; Legalidad en los actos de administración; Separación de Poderes; Protección y garantía de los derechos humanos, y Examen de constitucionalidad de las leyes.³ Mientras que, a renglón seguido refiere Márquez Rábago, para Elías Díaz⁴ los elementos del Estado de Derecho son: imperio de la ley (ley como expresión de la voluntad general); división de poderes (legislativo, ejecutivo, judicial); legalidad de la administración (actuación según ley y suficiente control judicial); derechos y libertades fundamentales (garantía jurídico formal).

Sin pretender abundar más en esta discusión teórica, por demás interesante pero no es la razón de esta investigación, rescato de estos argumentos la conclusión que en todo Estado de Derecho prevalecen las normas jurídicas, ellas ordenan a la sociedad, la estructuran y dan a sus gobernados la tranquilidad debida de la autoridad emanada de su imperio. Sin embargo, tales leyes pueden ser cuestionadas por un determinado nivel de legitimidad, ya sea por su carácter autoritario o porque la ciudadanía no acepte sus contenidos. De la manera que sea, una vez cuestionada la legitimidad de la norma, esto es que se exterioriza su no obediencia, el Estado de Derecho debe recurrir a argumentos de mayor profundidad para garantizar su propia subsistencia, que se vería en riesgo al cuestionársele la legitimidad de las normas en las que él mismo se basa.

Esta profundización sólo es posible encontrarla en el plano democrático. Sólo la democracia es capaz de dar los argumentos suficientes para garantizar la verdadera existencia de un Estado de Derecho, y con ello la lógica legitimidad de sus normas. Así surge el Estado Democrático de Derecho,⁵ para él ya no es suficiente la existencia de un conjunto de normas jurídicas de obligatorio cumplimiento; sino que tales normas deben ser diligentes en asegurar su legitimidad tomando en cuenta sólo variables democráticas, cuyo carácter es incuestionable ya que son las garantes de una serie de valores necesarios en todo

² Vease MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Estado de Derecho en México*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ-UNAM.

³ El propio Márquez Rábago recomienda consultar la obra de Jaime Cárdenas Gracia "Una Constitución para la Democracia", publicada por el IJ-UNAM en 1996.

⁴ Márquez Rábago apunta que el libro de Elías Díaz es *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, publicado por Taurus Ediciones, Madrid, 1981.

⁵ Un buen ejemplo sobre la construcción de este concepto, son los escritos de Sergio GARCÍA RAMÍREZ, en su ensayo "Estado Democrático y Social de Derecho" publicado en el año 2000.

Estado, como es el caso de los derechos fundamentales. Un Estado Constitucional de Derecho que se precie de serlo, necesariamente debe respetar los de todas las personas que lo integran; sólo de esta forma es creíble que logre la solidez esperada y la firmeza con la que deberá conducir todas sus decisiones.

Así, convergen dos términos igualmente importantes en la construcción de un Estado: democracia y derechos fundamentales. Tan importantes que no se explica uno sin el otro; uno permite que fluya el otro; uno define al otro y uno se convierte en límite del otro. Esto nos lleva a tomar en cuenta que todo el cuerpo normativo y jurisdiccional en materia electoral se ha construido pensando en robustecer los contenidos de ambos elementos, lograr su sana convivencia y encaminarlos hacia la consolidación de un verdadero Estado de Derecho.

Si bien esta asignatura pareciera sencilla de llevar a la práctica; no ha sido así en todos los casos. México ha vivido diversos episodios de su historia en los que un mal planteamiento interpretativo de cualquiera de ellos hace colapsar el sistema electoral, generando dos posibles escenarios de riesgo: que el proceso electoral llegue a un nivel de cuestionamiento tan alto, que la autoridad deba resolver su repetición; o, que el proceso electoral sea confirmado por la autoridad, y con ello se cuestione la credibilidad de los órganos electorales.

Esto significa que una mala interpretación del concepto Democracia o del concepto derechos fundamentales, puede llevar a saldos negativos, que acabarían por erosionar la consolidación del Estado de Derecho. Para evitarla, es muy importante realizar una labor interpretativa que se encargue de socializar las decisiones electorales, motivando que la ciudadanía las comprenda, que salgan del complejo lenguaje jurídico en el cual se desarrollan y lleguen a ser comprendidas de manera generalizada; después de todo, el destinatario final del derecho electoral, es el pueblo. Mientras esto no suceda, seguirá habiendo decisiones jurídicas incomprendidas o intencionalmente mal interpretadas por algunas minorías que sólo piensan en su propio beneficio.⁶ Sobre estas necesidades volveré más adelante, de momento es conveniente continuar con la definición de conceptos.

El punto de inicio que se acostumbra tomar cuando se habla de democracia es afirmar que en ella prevalece la decisión de las mayorías; misma que debe respetarse y hacerse valer ya que, como refieren los clásicos, “es la decisión del pueblo”. Mientras que, al hablar de derechos fundamentales se hace alusión a todo aquello que le es indispensable a la persona para su existencia y su definición como persona humana en un escenario de dignidad. Decisión mayoritaria (bien jurídico tutelado por aquella), frente a dignidad de la persona (bien jurí-

⁶ LÓPEZ BADILLO, Emir, “En las calles y en los tribunales: exigir y ejercer los derechos políticos”, en *Monitor Democrático 2016: Democracia electoral rijosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género*, Luis J. Molina Piñeiro, editor y responsable académico. Coordinadores: María Leoba Castañeda Rivas, Ramón Hernández Reyes, Jacinto Herrera Serrallonga, Santiago Nieto Castillo. México, UNAM, 2016, pp. 1155-1175.

dico tutelado por estos). Dos premisas que en escenarios electorales han sido causa de conflicto, nulidad de procesos electorales, revocación de nombramientos, cancelación de candidaturas o rechazo de planillas electorales, por citar algunos casos. Sin dejar de lado las consecuentes manifestaciones populares, muchas veces enardecidas por haberse emitido una resolución electoral contraria a los intereses de algunos, de esto escribí detalladamente en el libro anterior.⁷

En todos ellos pareciere que han triunfado los derechos fundamentales en detrimento de la democracia. Así, a propósito de los límites democráticos existentes en materia electoral, es categórico que el primero y más importante es el que surge de la protección a brindada a ellos, específicamente de los actores políticos que participen en los diversos procesos. ¿Esto de verdad es así?, ¿debe prevalecer el uno sobre el otro?, ¿verdaderamente están en conflicto? Son algunas de las interrogantes más comunes que se presentan en materia electoral, cuando se habla de estos temas y sobre las que iremos reflexionando a lo largo de las siguientes páginas.

III. SOBRE LA DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA

Sin que sea motivo central de este artículo el análisis detallado de este importante término; sí es necesario establecer algunas reflexiones al respecto. Para ello, quiero recordar a un autor clásico y referencial, me refiero a Luigi Ferrajoli,⁸ quien menciona diversos planteamientos para la construcción de una definición integral de democracia.

En primera instancia Ferrajoli afirma que visualizar a la democracia como un método de toma de decisiones colectivas es identificarla solamente sobre la base de las formas y los procedimientos necesarios para garantizar la voluntad popular. Fórmula que resulta incompleta porque deja fuera el contenido de decisiones que habrán de tomarse; no existe una racionalidad que califique el tipo de decisión tomada, sólo un simple conteo de votos y su consecuente resultado a favor de alguien. Ya la humanidad ha vivido muchos pasajes de su historia de decisiones democráticas, esto es, mayoritariamente tomadas, pero cuyos contenidos han sido nocivos, retrógradas o claramente sectarios o segregacionistas. El fascismo y el nazismo no fueron otra cosa que fórmulas democráticas de acceso al poder, ya que se instalaron a través de las mayorías, pero ya en su ejercicio adoptaron prácticas antidemocráticas, contrarias a la igualdad, la legalidad y los derechos fundamentales.

Ahora mismo tanto en Europa como en América existe una marcada tendencia en la que ciertos personajes políticos adquieren un alto nivel de preferencias

⁷ *Op. cit.*

⁸ *Op. cit.*, FERRAJOLI.

electorales a base de propuestas o ideas carentes de contenidos pero suficientes como para convencer a la mayoría necesaria para obtener el triunfo institucional que necesitan y los legitime. No es un tema menor el incremento de ideas radicales en diversos países, con los consecuentes riesgos que ello implica, ya que se cimentan en discursos fáciles, vanos, vacíos, sin contenido, llenos de estereotipos, odio y segregación.⁹

Es vigente la afirmación de Ferrajoli:

... en estas democracias no es verdadero que el respeto de las formas y de los procedimientos democráticos sea suficiente para legitimar cualquier decisión. No es verdadero que en ellas el poder del pueblo, o sea de la mayoría, sea la única fuente de legitimación de las decisiones y que por ello sea ¡ilimitado!

Las decisiones mayoritarias, por el sólo hecho de serlas, no se convierten en absolutas; no es posible que vayan en contra de la propia estructura del estado de Derecho en el cual son tomadas.

Esto es, si el propio orden jurídico que motiva procedimientos democráticos para la toma de decisiones, se define como garante de la legalidad, la igualdad y los derechos fundamentales ¿por qué no habrían de sujetarse a esos mismos criterios limitativos las decisiones tomadas por el pueblo? A fin de cuentas el pueblo es un elemento estructural del Estado, así que deberá seguir los lineamientos establecidos por él en todas las decisiones que tome.

Este razonamiento agrega un ingrediente sustancial al meramente formal que se había atribuido a la democracia, que se materializa a través de límites válidamente establecidos en todo estado de derecho a las decisiones mayoritariamente tomadas; son tan necesarios que sin ellos ninguna democracia que se precie de serlo puede sobrevivir. Límites que sólo pueden quedar establecidos en un solo lugar: la constitución política, siempre y cuando esté investida de los principios indispensables para su subsistencia, específicamente la supremacía y la inviolabilidad.

En su ensayo, Ferrajoli se da el tiempo de enlistar algunos de esos límites: los derechos fundamentales, el pluralismo político, la división de poderes, la representación, por citar los más importantes. Si un estado los tiene, entonces se puede llamar a sí mismo como un “Estado Constitucional de Derecho”, habrá sido su norma suprema la garante de que ellos se mantengan vigentes y alejados de cualquier ocurrencia surgida producto de las circunstancias o al calor de alguna coyuntura política.

Existe una democracia constitucional cuando un Estado incluye, junto a la dimensión formal para la toma de decisiones, a una dimensión sustancial; es

⁹ Hasta hace algunos años se hubiere afirmado con total tranquilidad, que estos riesgos estarían solamente en democracias en construcción. Sin embargo, también existen en las democracias más desarrolladas como Estados Unidos y algunas naciones europeas, donde los radicalismos han crecido peligrosamente.

decir, una serie de premisas cuyo contenido no es posible tocar por el simple capricho popular. Esta fórmula exige que tales premisas deban cumplirse por quienes mayoritariamente sean electos, aunque no estén de acuerdo con ellas.

Es así como aparece un importante límite democrático en toda decisión democrática: la enunciación que todo Estado debe hacer de aquellas bases constitucionales (ya ejemplificadas) que tienen el carácter de permanentes, a pesar de la voluntad popular. De no existir tales límites, permanecerá latente el riesgo del absolutismo, entendido como aquel mecanismo de toma de decisiones hecho de manera ilimitada, sin trabas. Entrelazados los elementos formal y sustancial, estamos en condiciones de afirmar, como Ferrajoli, que el carácter representativo de un sistema político, asegurado por el sufragio universal y por el principio de mayoría, sólo es un rasgo de la democracia. Sin embargo, la verdadera validez existe en la llamada dimensión sustancial de las decisiones que se tomen; en su contenido y en el calado de sus alcances, ya que habrán de respetar la parte sustancial a la que se ha hecho referencia.

De todas esas bases, la más importante a considerar es la que incluye en el texto constitucional a los derechos fundamentales; al hacerlo se imponen tanto límites que deben ser respetados por las mayorías como prohibiciones que no deben vulnerarse bajo ninguna circunstancia. Bajo esta tesitura, aquellos que estén constitucionalmente establecidos por el Estado, se convierten en normas sustanciales que habrán de orientar el sentido formal en la toma de decisiones. Su importancia radica en tener la capacidad de anteponerse a toda producción legislativa orientando tanto su significado como sus contenidos condicionando la validez de su coherencia con las expectativas formuladas.¹⁰

Tendencia constitucional que se acentuó después de la Segunda Guerra Mundial, como medida garantista para salvaguardarlos ante posibles excesos surgidos de las mayorías, como ya había ocurrido con el nazismo y el fascismo. Ferrajoli lo describe así:

...se descubrió entonces que el poder de la mayoría, que incluso había permitido la llegada de las dictaduras, no garantiza la calidad sustancial del sistema político y ni siquiera la supervivencia del mismo poder de mayoría. Y se convino, por lo tanto, estipular en el pacto constitucional la indisponibilidad del pacto mismo y de sus cláusulas, comenzando por los derechos de libertad y los derechos sociales. Creo también que el paradigma de la democracia constitucional, justamente gracias a su dimensión sustancial, está en grado de integrar y, por así decir, de reforzar la noción misma de “democracia política” y a la vez la noción, que está detrás suyo, de “soberanía popular”.

En cualquier caso, hoy es común (y así debe ser) que los Estados de Derecho los tengan constitucionalizados; al hacerlo los elevan a la categoría de normas

¹⁰ Se sugiere consultar a SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011.

sobre-ordenadas a cualquier otra y dan a sus titulares una colocación igualmente sobre-ordenada al conjunto de los poderes, públicos y privados, que están vinculados y son funcionales al respeto y a la garantía de los mismos derechos. Sólo de esta manera, concluye Ferrajoli, en esta común titularidad de la constitución, consiguiente a la titularidad de los derechos fundamentales, que reside la “soberanía” en el único sentido en el cual es aún lícito hacer uso de esta palabra.

Anclar a los derechos fundamentales al propio concepto de soberanía refleja la profundidad que deben tener en la definición de un Estado Constitucional de Derecho. Implica tener clara la prevalencia de ellos por encima de la voluntad popular mayoritariamente expresada. La añeja ecuación que vinculaba a ésta con la soberanía ha quedado superada frente a los postulados contemplados en ellos. Esta es la explicación que nos lleva a entender las razones por las cuales revisten un límite a las decisiones democráticas del Estado, al tiempo de ser instrumentos de definición de la solidez del mismo.

La protección, vigencia, difusión y respeto de los derechos fundamentales son tareas ineludibles en toda democracia; premisas intocables por la voluntad popular (por muy mayoritaria que sea) y garantía de permanencia de la verdadera soberanía nacional, entendida como aquella en la cual habrán de residir. Así, afirmar la supremacía de la voluntad popular por encima de toda estructura jurídica o política, no es algo efectivamente cierto. Lo será en la medida que respete la sustancia constitucional ya referida.

IV. ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL

Antes de concluir el análisis del concepto Democracia, conviene hacer una pausa para revisar nuestro orden constitucional y su orientación respecto a lo que ya se ha referido.

Los argumentos de Ferrajoli son suficientes para dejar en claro una dimensión actual de democracia, basada en el respeto a los límites establecidos por ciertos elementos sustanciales definidos constitucionalmente. Uno de estos límites (por no decir que el principal) es el relativo a los derechos fundamentales, como ya se ha mencionado anteriormente, esto significa que todo Estado Constitucional de Derecho deberá considerarlos en todas sus decisiones y actuaciones. En consecuencia, no es posible acuñar un concepto ilimitado o absoluto de este término; como tampoco es el hecho de afirmar que es la sola manifestación de la mayoría, más allá de los planteamientos que establezcan.¹¹

México es un Estado con una democracia en construcción. Han transcurrido décadas de esfuerzo encaminadas a consolidar sus instituciones, al punto de hacerlas creíbles y legítimas. Su exigencia actual es que sea un verdadero Estado

¹¹ *Op. cit.*

Constitucional de Derecho, garante del orden establecido y de todos aquellos elementos sustanciales contemplados en él.

Muestra de esta sustancia la encontramos en el artículo tercero constitucional,¹² cuando señala en su fracción II:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

En primer lugar, llama la atención que la definición constitucional de democracia se encuentre en el artículo relativo a la educación y no en aquellos creados para establecer la estructura del Estado. Esto significa que a la carga sustancial propia de la democracia, debe establecerse una carga surgida desde la educación. No se trata de “educar para la democracia”, sino de “educar en la democracia”, por eso uno de los criterios que debe tener la labor educativa en México debe ser el democrático. Esto significa que el Estado debe tener la capacidad de garantizar a su población una educación cimentada en elementos democráticos por ella misma establecidos y de los que haré algunas aportaciones.

En opinión de Farías,¹³ y cito textualmente:

...lo importante de agregar un concepto democrático a la educación es para hacer que la democracia se practique y se viva, pues la explicación que debemos dar de ella no es en los conceptos de una estructura jurídica, y un régimen político, sino como un sistema de vida lleno de actitudes de respeto humano, de tolerancia, de diálogo, de trato igualitario... Pero la democracia en la educación no tiene sólo un aspecto político, sino que es una forma de vida, un ambiente y una orientación... Lo importante es que la democracia se practique y se viva. Para ello hay muchas

¹² Me refiero a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Al respecto véase: CISNEROS FARIAS, Germán, *Educación: 2 estudios constitucionales*. Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 1a. ed., 2002, pp. 140-141.

oportunidades. *En primer lugar*, como se ha dicho, debe enseñarse a pensar y discutir independientemente, críticamente, para llegar a formar personalidades autónomas, que es el fin de toda educación. *En segundo lugar*, está el respeto y tolerancia a los individuos y las minorías disidentes. *En tercer lugar*, hay medios especiales de educación democrática, como son las discusiones y debates sobre temas señalados de antemano; la formación de sociedades y clubes juveniles; la autonomía de los alumnos, etc...

Así, a la democracia cada vez se le atribuyen más tareas a desempeñar en un Estado Constitucional de Derecho. Queda atrás el sólo conteo de voluntades para obtener a la mayoría triunfante (que es en sí una minoría) por encima del resto de minorías, y que esto sea entendido como un cheque en blanco para que (a partir de su triunfo) tomen con libertad las decisiones que favorezcan a sus propios intereses.

Una democracia que se precie de serlo surgirá impulsada por una mayoría, como ya se ha referido, a través de las reglas electorales que el sistema haya creado. Sin embargo su destino son todos los sujetos integradores del Estado, el orden constitucional y junto con él todos los elementos sustanciales ahí incorporados. En una democracia sólida, esa mayoría no puede alejarse de la estructura constitucional construida a lo largo del tiempo, sino por el contrario debe contribuir a ella mediante el respeto a todos sus preceptos establecidos. Se es ganador cuando se triunfa a través de una mayoría, pero se es verdaderamente demócrata cuando se toman decisiones que contribuyan al fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho garantizando la permanencia de la sustancia democrática establecida, verbigracia: los derechos fundamentales, la división de poderes, entre otros temas.¹⁴

En segundo lugar, cuando el artículo tercero establece: “...considerando a la democracia... como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” lo que hace el constituyente es darle una dimensión integral a la democracia. Es claro al afirmar que no sólo es un régimen político, y menos aún el conteo de votos emitido producto de las circunstancias, sino todo un sistema de vida cuya armonización debería ser tal que aseguraría a todos sus integrantes ese constante mejoramiento aspiracionalmente establecido. No se trata de construir un concepto etéreo, vacuo o dogmático; sino algo comprensible por toda la población y al que todos debemos contribuir. Incluye las aristas económica, social y cultural porque son las dimensiones más reales a las que se enfrenta el ser humano. Esto significa que el gobernado debe sentir la presencia de la democracia en su entorno inmediato, en su vida cotidiana y en su quehacer constante; debe ser capaz de percibir ese constante mejoramiento garantizado en nuestra norma suprema.

¹⁴ Véase lo referido por DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Argentina, 2011, pp. 15-79.

Nada más difícil que llegar a esa realidad. Nada es más fácil que imponer la voluntad mayoritaria por encima de estructuras estatales, modificar todo aquello que se oponga y caer en el juego de gobernar sin limitaciones (porque si las hubiere se quitarían) con visiones absolutistas o totalitarias. Nuestras democracias son estructuras en construcción, expuestas al mayoriteo de los grupos políticos en el poder; dependientes de la voluntad de algunos, que es capaz de modificar la estructura constitucional, si fuere necesario, y con ello, la sustancia soberana comentada en líneas anteriores.

La lectura de Ferrajoli sólo es posible en una democracia sólida, donde los elementos sustanciales sean capaces de permanecer intactos a la voluntad popular; premisas inmóviles que de modificarse causarían un cisma estructural tan grande que la propia soberanía habría de corregirla. En las democracias en construcción, la tesis de Ferrajoli sólo es afirmación teórica; las mayorías son capaces de gobernar sin ningún tipo de límite constitucional, imponer su voluntad y llevar al Estado al extremo que ellas quieran hacerlo, anulando así cualquier vestigio de democracia que se hubiere construido.

El Estado mexicano se debate en ese dilema. Nuestra Constitución Política ha sido cambiada tantas veces que es impensable afirmar la existencia de elementos sustanciales con el carácter de inamovibles o perennes, como los afirmaba Ferrajoli. Se ha desarrollado la cultura de estar familiarizados con estas reformas y hasta verlas como necesarias en cada cambio de administración. La preocupación central radica en saber ¿quién será capaz de construir las mayorías suficientes?, sin analizar el tipo de cambios que hará, la conveniencia de ellos, o la firmeza constitucional que como pueblo debemos mostrar ante los planteamientos que vinieren.¹⁵

Ante este riesgo es necesario sumar esfuerzos en la consolidación de los derechos fundamentales, como límites necesariamente democráticos a las decisiones que las mayorías sean capaces de tomar. No es un asunto de ideologías o de personajes, sino de congruencia constitucional suficiente para restringir las decisiones mayoritarias a través del respeto y vigencia de todos aquellos derechos inherentes a la persona en su realización en un ambiente de dignidad y respeto a la naturaleza humana.

V. SOBRE LA DEFINICIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

No es propósito analizar la diferencia conceptual entre derechos humanos y fundamentales.¹⁶ Sin embargo, sí es necesario hablar sobre estos últimos para

¹⁵ En este sentido son interesantes los análisis que Diego Valadés ha realizado para analizar las numerosas reformas constitucionales, así como su repercusión en el texto original. Francisco Berlín Valenzuela, también ha realizado interesantes estudios al respecto.

¹⁶ Al respecto se recomienda consultar SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011. También José Luis

destacar su importancia y con ello dejar en claro su carácter de límite constitucional que he venido refiriendo en esta investigación.

Se concibe a los derechos fundamentales como aquellos de los cuales es titular la persona por el mero hecho de serlo. Son poseídos con independencia de su raza, edad, género, nacionalidad, color de piel, nivel socioeconómico o cualquier otro tipo de distinción. Representan la garantía de que todo el sistema jurídico y político se orientará hacia su respeto y protección. Necesariamente deben estar reconocidos en la Constitución de todo Estado Constitucional de Derecho; son vinculantes para todas las actuaciones de los poderes públicos.

Derechos que poseen las siguientes características:

a) Imprescriptibles

El término prescripción implica la extinción de un derecho o una obligación como consecuencia del transcurso del tiempo. Esto no sucede con los derechos fundamentales, ya que el solo transcurso del tiempo no es argumento para afirmar que su eficacia o contenido ha quedado sin efectos.

b) Inalienables

No existe mecanismo jurídico alguno que permita que sean transferidos a otra persona o al Estado. Son persona, le pertenecen a ella y sólo ella en ese ejercicio exclusivo de titularidad es capaz de ejercerlos con libertad. Ningún Estado tiene la capacidad de negarlos.

c) Irrenunciables

No es posible que persona alguna renuncie a la protección de sus derechos fundamentales. Si algún mecanismo legal existiere para ello, será inexistente.

d) Universales

Pertenecen a todos los seres humanos, sin ningún tipo de distinción y el Estado tiene el deber de promoverlos y protegerlos, con independencia de su sistema político, económico o cultural.

Los derechos fundamentales pueden ser de dos tipos: civiles y políticos. Los primeros afectan de modo más directo a la persona, como es el caso del derecho a la vida, a la integridad física, propiedad, libertad, seguridad, dignidad, libertad de pensamiento, inviolabilidad del domicilio, libertad de cultos, entre otros. En cambio los políticos van referidos al papel que desempeña la persona en su condición de ciudadano del Estado, interesado por la vida pública. Cabe citar a la libertad de expresión, asociación, derecho al sufragio, derecho a ser elegible, entre otros.

Civiles y políticos, representan una de las conquistas más importantes que la humanidad ha logrado en la construcción de un mundo más justo e igualitario y aunque han sido siglos de lucha; para el mundo actual debemos tomar

Caballero Ochoa ha hecho interesantes estudios al respecto, particularmente relativos al artículo primero constitucional.

como punto de partida la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948. Tal documento tiene el acierto de generar el consenso necesario sobre la importancia que deben revestir para todos los Estados, al tiempo de generar una lista de los más importantes. En cascada la DUDH fue haciéndose vinculante por cada uno de los Estados que la aprobaron en la Asamblea General, hoy es el documento más emblemático sobre el tema.

VI. PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Merece especial atención referirme a los derechos políticos, dada la relevancia para esta investigación.

Fix Fierro¹⁷ afirma:

Los derechos políticos son derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales del ordenamiento jurídico... definen tres clases principales de posiciones jurídicas subjetivas: “derechos a algo”, libertades y competencias. Los “derechos a algo” pueden referirse tanto a acciones positivas como negativas (abstenciones) por parte de los sujetos obligados (el Estado). Las libertades implican acciones u omisiones que no están prohibidas ni son obligatorias, es decir, que el titular decide si las realiza o las omite. Por último, las competencias implican la facultad de producir cambios en las situaciones jurídicas vigentes.

Estos derechos políticos tiene la particularidad de ser obligaciones de abstención por parte del Estado (como cualquier derecho fundamental) pero también su ejercicio les da un efecto constitutivo sobre la organización y funcionamiento del ordenamiento constitucional (a través de la representatividad). En un sentido general, refiere Fix Fierro, la función limitativa de los derechos políticos deriva de su papel como garantes de la autonomía del sistema político. Mientras que en un sentido específico esta limitante es hacia ellos mismos, ya que no es posible que de manera directa determinen la orientación o estructura de un régimen constitucional, en el sentido que sea. Es verdad que el ejercicio de estos derechos influye en la orientación de un régimen constitucional, pero esto no es suficiente para afirmar que de manera directa garanticen la existencia del propio aparato institucional en el que se inserten. De todos ellos, el más importante de todos es el derecho de participar en los asuntos políticos (votar, ser votado

¹⁷ FIX-FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. ed. actualizada 2006, 117 p.

o desempeñar un cargo público, son sus tres grandes implicaciones), cuya existencia implica el deber del Estado de establecer los mecanismos y procedimientos para que se pueda ejercer adecuadamente. En definitiva, al ser parte de los derechos fundamentales, los políticos gozan de toda la protección constitucional para su ejercicio; el Estado no puede restringirlos ni suspenderlos, por el contrario deberá brindar todas las herramientas para su ejercicio.

Los derechos políticos, consagrados en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. De ahí que su protección y vigencia sea prioritario en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que ha diseñado una serie de tratados internacionales alusivos al tema; todos ellos coinciden en señalar tanto la importancia de la democracia como de los derechos políticos y su necesaria protección. Así, desde el preámbulo de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁸ se afirma que la democracia participativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. Mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969¹⁹ (CADH) establece la voluntad de los Estados Americanos de reconocer normativamente los derechos humanos y entre ellos los derechos políticos, como un medio para consolidar un régimen de libertad personal y justicia social, en el marco de las instituciones democráticas. Un tercer instrumento internacional que va en el mismo sentido es la Carta Democrática Interamericana²⁰ al señalar que los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La CADH es el tratado de mayor importancia ya que en su artículo 23 reconoce una serie de derechos políticos. Con ello, para la protección de este tipo de derechos resultan aplicables los mismos mecanismos previstos para el resto de los derechos humanos, como es el caso del principio *pro persona*, o el derecho a la no discriminación. La esfera soberana del Estado se acorta cada vez más, mientras incrementa el interés supranacional por los procesos electorales interamericanos. Este interés supera la preocupación inicial de conocer a la mayoría ganadora y se ubica en dos cuestiones torales: la primera es la de observar el seguimiento adecuado del proceso, mientras que la segunda es el respeto irrestricto a los derechos políticos (con carácter de fundamentales) de los ciudadanos, de no ser así, se abriría la posibilidad a posibles competencias de las autoridades interamericanas.²¹

¹⁸ Suscrita en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948 en el seno de la Novena Conferencia Internacional Americana, en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. De la cual México es Estado fundador.

¹⁹ Suscrita el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica. Para México le es vinculante desde marzo de 1981, año en el que firma el Protocolo de Adhesión.

²⁰ Aprobada en sesión plenaria de la OEA en Lima Perú el 11 de septiembre de 2001.

²¹ Fix Fierro, *op. cit.*

Al respecto José Thompson²² escribe:

Con la producción de normas, resoluciones y sentencias que tienen que ver con la forma en que se planean y se hacen las elecciones en los Estados Parte de un sistema de derechos humanos, se ha extendido la noción de que las obligaciones internacionales se traducen en estándares que deben guiar la materia electoral y que también permiten evaluar la integridad del respectivo régimen jurídico y su aplicación en la práctica, como se postuló en párrafos anteriores.

La relación entre democracia y derechos humanos en la actualidad no puede escapar de esta noción, que adquiere cada vez más adhesión y desarrollo. Es posible argumentar que no sólo el origen de una democracia, sino su salud institucional y la legitimidad de su ejercicio dependen de la vigencia efectiva de los derechos de las personas y la forma en que estos derechos son o no eje de la acción gubernamental.

No sólo son afirmaciones teóricas, el propio Thompson ejemplifica importantes resoluciones que se han pronunciado en ese sentido. Ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha dictado resoluciones que tutelan los derechos políticos por encima de la decisión de las mayorías; claro ejemplo de la contundencia que ellos tienen como límites democráticos ya referidos a lo largo de este texto. En el caso Canese se pronunció a favor de la libertad de expresión en el debate político. En el caso Yátama concluyó que la imposición de la figura del partido político a una comunidad indígena que ha conocido otras manifestaciones de organización es violatoria del Pacto de San José y advierte que el régimen electoral de un Estado Parte puede ser revisado y debe ser modificado si sus instituciones centrales no son compatibles con las disposiciones del sistema interamericano de derechos humanos y la forma en que ellas han sido interpretadas por la CoIDH. Situación similar sucedió en el caso Castañeda cuando a México le hizo saber que la obligación del Estado no sólo es respetar los derechos políticos, sino generar los mecanismos necesarios para que se puedan ejercer de manera adecuada.

De igual opinión es Dalla Via,²³ quien resalta la importancia de la protección interamericana a los derechos políticos y comenta a detalle las sentencias ya referidas. Con ello, deja en claro que los derechos políticos deben hacerse valer aplicando los principios interpretativos de los derechos políticos: principio democrático;²⁴ principio de igualdad y no discriminación;²⁵ y el principio de

²² Vease THOMPSON JIMÉNEZ, José, “Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos”. En: *Revista Derecho Electoral*, Segundo Semestre, Costa Rica, 2015, número 20, pp. 111-133.

²³ DALLA VIA, *op. cit.*

²⁴ La CoIDH ha afirmado que la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte y por ello constituye un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.

²⁵ Su fundamento se encuentra en los artículos 1.1 y 24 de la CADH. En materia de derechos políticos la CoIDH ha reconocido que posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como el interno; se trata de un principio de

efectividad de los derechos políticos.²⁶ Concluye diciendo que no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos, de modo tal que el principio democrático es el principio fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de estos derechos, que además deben ser operativizados por los estados, sin discriminación, como oportunidades. Esto ha motivado que la democracia sea una preocupación reiterada en el sistema interamericano.

Dalla Via refiere textualmente:

Asistimos a una ampliación en el alcance de los derechos políticos, por un lado para integrar otros derechos en el paraguas de un derecho más general y medular a la democracia: el derecho a la participación política y por el otro, la ampliación ciudadana producto de los procesos de integración supranacionales.

Mientras que Thompson sentencia que la tendencia será la misma: continuará la protección interamericana de los derechos políticos y con ello, el necesario interés por los sistemas democráticos de los Estados que lo integran.

Afirma:

No debe sorprender, entonces, que los temas relativos a la mecánica electoral tengan implicaciones internacionales. Hay mención específica de los derechos políticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente a los asuntos electorales, existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales, los flujos de cooperación técnica alimentan los procesos electorales en (y entre) los distintos países y se han adoptado instrumentos internacionales que, aun si imperfectos, se dirigen a la defensa colectiva de la democracia representativa.

...

Por otra parte y en la misma línea, por largo tiempo prevaleció la idea de que la forma en que se conducían las elecciones era asunto de la incumbencia interna de los Estados y, por consiguiente, se hallaba protegida por el principio de no intervención. Cualquier opinión extranjera respecto de cómo una comunidad había decidido organizarse políticamente o cómo entendía o practicaba las elecciones era considerada poco menos que un acto hostil.

En los tiempos más recientes, además de la progresiva relativización del principio de no intervención, con la aparición de figuras tan desafiantes como la acción internacional por razones humanitarias, hay un proceso en expansión, que asigna

derecho imperativo por lo que es discriminatoria toda distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

²⁶ Los artículos 1 y 2 de la CADH establecen obligaciones positivas a los Estados encaminadas a garantizar el goce y ejercicio de los derechos políticos, así como adoptar medidas necesarias para hacerlos efectivos, aún en ciertas condiciones, frente al accionar de particulares. Por ello, toda violación por acción o por omisión a un derecho político contemplado en la CADH se relaciona con la obligación general de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos o de adoptar medidas efectivas.

cada vez más competencias a la que podemos llamar la “dimensión internacional de las elecciones”.

Esta “dimensión internacional de las elecciones” se evidencia en un conjunto de manifestaciones, que tienen origen en la postulación de facetas varias de la participación política como parte de las grandes declaraciones de 1948: la Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Universal de Derechos Humanos, adoptadas en abril y diciembre, respectivamente, de ese año. Y en ambas se establece un grupo de derechos relacionados con el ejercicio de la democracia como parte del listado de atributos de la persona que son reconocidos por estos instrumentos declarativos.

Probablemente, la mayor parte de los Estados signatarios de estas declaraciones no vieran el potencial de que ellas trascendieran hacia algo más que un conjunto de principios generales sin concreción en instituciones jurídicas. Y ello parece cierto dado que un grupo significativo de firmantes eran monarquías autocráticas o gobiernos no democráticos.

Sin embargo, las declaraciones se constituyeron en el referente para que múltiples organizaciones y grupos inspiraran e impulsaran movimientos en defensa de los derechos de la persona. Y este fue uno de los factores que incidieron para que se adoptaran instrumentos obligatorios, tratados, en esta materia. Primero, fue el sistema europeo, que adopta el Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma en 1950, que, curiosamente, no incluye en su texto original ningún derecho que pueda ser de manera expresa identificado como “político”, vacío que fue llenado desde el Protocolo I a este instrumento. Determinantes fueron los Pactos de 1966, el de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el seno de Naciones Unidas, esenciales para la creación del sistema universal de protección de derechos humanos, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, fundamental para la conformación del sistema interamericano. Estos tratados representan una evolución decisiva que, para lo que aquí interesa, consolida la inserción de las facetas de la participación política en una categoría de derechos humanos, a saber, el derecho a elegir, el de ser elegido y el de ejercer funciones públicas. Así, los textos de la Convención Americana y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son similares en su contenido.

Todo este recorrido nos lleva a suponer que la fertilidad del derecho electoral no terminará en breve. La dimensión internacional que adquiere a través de la protección interamericana de derechos humanos seguirá generando criterios interesantes de carácter vinculante que enriquecerán nuestro derecho local. Todo esto es posible gracias a la naturaleza de derechos fundamentales que tienen los derechos políticos, lo que los convierte en un límite democrático a las decisiones en materia electoral. Así: las democracias americanas de manera categórica deben respetarlos y reconocerlos (incluso por mandato interamericano), pero al hacerlo acaban por fortalecerse ellas mismas.

VII. CONCLUSIONES

1. El derecho electoral ha tenido tanto desarrollo en los últimos años que su estudio y análisis lo han hecho altamente complejo por la diversidad y transversalidad de temas que implica.
2. En la construcción de una definición moderna de democracia, no es suficiente el respeto a la voluntad mayoritaria; deben tomarse en cuenta aquellos elementos sustanciales definidos en el orden constitucional, el más importante de todos es el que protege a los derechos fundamentales.
3. El criterio democrático que el artículo tercero constitucional da a la educación, la convierte en un concepto vivencial, capaz de llegar a la realidad de cada persona. Se trata de abandonar la dimensión teórica de la democracia para convertirla en un sistema de vida favorable al entorno de todos los mexicanos.
4. Los derechos políticos son parte de los derechos fundamentales, esto significa que gozan de toda la protección y garantías previstos para ellos. En consecuencia, un Estado constitucional de Derecho se consolida en la medida que respeta los derechos fundamentales de sus gobernados.
5. El SIDH ha generado un importante número de instrumentos internacionales creados para proteger los derechos políticos de las personas que integran a los Estados Parte.
6. Al existir protección interamericana de derechos políticos, por tener la naturaleza de fundamentales, surge una justificada preocupación internacional por los sistemas democráticos de cada Estado. La toma de decisiones deja de ser una cuestión de carácter doméstico, para pasar a ser de interés regional.
7. Debido a su importancia, los derechos fundamentales son los principales límites democráticos a las decisiones tomadas en materia electoral. Todo Estado debe tutelarlos y tenerlos presentes, de no ser así cabe la protección, incluso interamericana, de ellos.

VIII. FUENTES CONSULTADAS

Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica. Para México le es vinculante desde marzo de 1981, año en el que firma el Protocolo de Adhesión.
- Carta de la Organización de Estados Americanos. Suscrita en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948 en el seno de la Novena Conferencia Internacional Americana, en vigor desde el 13 de diciembre de 1951. De la cual México es Estado fundador.
- Carta Democrática Interamericana. Aprobada en sesión plenaria de la OEA en Lima Perú el 11 de septiembre de 2001.

Bibliografía

- CANTO CASTILLO, Luis Alfredo, *Los Tratados Internacionales en el Derecho Electoral Mexicano*. Órgano oficial de difusión del Tribunal Electoral de Quintana Roo, pp. 11-20.
- CISNEROS FARÍAS, Germán, *Educación: 2 estudios constitucionales*. Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 1a. ed., 2002, pp. 140-141.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Argentina, 2011, pp. 15-79.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Derechos fundamentales. Jurisprudencia constitucional penal*. México, INACIPE, 1a. ed., 2013, 553 p.
- FERRAJOLI, Luigi. *Sobre la definición de "democracia". Una discusión con Michelangelo Bovero*. Isonomía número 19, octubre 2003, pp 227-240.
- FIX-FIERRO, Héctor. *Los derechos políticos de los mexicanos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2a. ed. actualizada 2006, 117 p.
- GARCÍA-ESCUADERO, Pilar Baselga, *Garantías Internacionales y Derecho Electoral*, diciembre 2009.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Estado Democrático y Social de Derecho*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXIII, núm. 98, mayo-agosto de 2000, pp. 595-635.
- HERRERA VALLEJÁN, Jorge Carlos; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Alejandro, "Análisis del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano como protector de Derechos Fundamentales". *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, publicación #10, enero-junio 2013.
- LÓPEZ BADILLO, Emir, "En las calles y en los tribunales: exigir y ejercer los derechos políticos", en *Monitor Democrático 2016: Democracia electoral rija y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género*, Luis J. Molina Piñeiro, editor y responsable académico. Coordinadores: María Leoba Castañeda Rivas, Ramón Hernández Reyes, Jacinto Herrera Serrallonga, Santiago Nieto Castillo. México, UNAM, 2016, pp. 1155-1175.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Estado de Derecho en México*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ-UNAM.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, México, 2011.
- THOMPSON JIMÉNEZ, José, "Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos", En: *Revista Derecho Electoral*, Segundo Semestre, Costa Rica, 2015, núm. 20, pp. 111-133.
- THOMPSON, José, "Participación, democracia y Derechos Humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina". En *Revista IIDH*, núm. 34-35, Costa Rica, 2001, pp. 79-103.

LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN DELITOS
ELECTORALES EN MÉXICO
CONTEXTOS DE PREVENCIÓN GENERAL Y DEL DERECHO
PENAL MÍNIMO EN ACTOS CONTRA UN DERECHO
HUMANO DE PRIMERA GENERACIÓN

Eduardo Lozano Tovar

La recurrencia a la norma penal para dirimir aspectos de orden no precisamente con espíritu de orden punitivo, coloca a la ciencia jurídica penal en un papel de sugerente relatividad, dado que se aprecia el uso de la norma punitiva en situaciones que posiblemente podrían ser abordadas desde un escenario del derecho administrativo, o bien, si ya no hay remedio, desde el derecho penal mínimo.

Es entonces en este panorama donde la discusión se centra en el hecho de que el derecho penal no puede estarse ocupando de modo perentorio en la satisfacción de las necesidades sociales que se remiten a otras aristas jurídicas; y en materia penal, esta controversia tiene mayores inconvenientes, pues se contrapone en la balanza, por un lado, la vigencia de los derechos políticos del individuo —y por tanto de un derecho humano de primera generación—, y por el otro, la afirmación de la rectoría del Estado constitucional de derecho a partir de la ley penal.

Entre estos y otros conceptos habrá de generarse el desarrollo del presente artículo o, que se gesta sobre la base de abordar los contenidos del *ius puniendi* en la construcción del andamiaje democrático nacional. En este espacio, agradezco esta nueva oportunidad de continuar con el análisis de esta parte del derecho en los procesos electorales, bajo la guía del Dr. Luis Molina Piñero, Presidente del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX, A.C.), y dentro de los trabajos que se publican en el *Monitor Democrático 2017*, intitulado en esta ocasión *Limites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral*, consciente de que cada una de las ideas aquí expuestas, develan y recrean asimismo el estado del arte que guarda nuestra democracia en relación con las diferentes estrategias de las instituciones del Estado mexicano para procurar los escenarios que nos lleven a divisar en lo posible, el panorama de un amanecer fehacientemente democrático, y a partir del mismo, poder consolidar el proyecto nacional sustentado en nuestra

Constitución Política que en este 2017 cumplirá cien años de su promulgación, y que a su vez significa un siglo de expectativas y esfuerzos en la búsqueda del desarrollo nacional integral.

I. EL DERECHO PUNITIVO EN AUXILIO DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Para el caso del Estado mexicano, que está experimentando una transición a la democracia desde hace más de tres lustros, la gobernabilidad nacida de la legitimidad social, es un imperativo que la clase política nacional ha pretendido preservar desde los diferentes ordenamientos jurídicos que se entremezclan en las competencias electorales.

Es así que se ha tomado como presupuesto para garantizar la adecuada raíz de esa legitimidad del gobernante, al derecho punitivo como una manera de contrarrestar los negativos aspectos electorales que han lesionado en distintos momentos, primero, a la democracia, y segundo, a la consolidación de ésta al medio de las sociedades e instituciones políticas que comienzan a desandar un camino que nos colocó en el siglo pasado en un estadio determinado por un sistema político autoritario, vertical, híper presidencialista, cuyo regreso no deseamos, pero cuya presencia latente subyace en cada uno de los caudillos de la actual política mexicana.

En nuestro país no es infrecuente que pretendamos cambiar las realidades sociales a golpe de decreto, y por ello, el legislador mexicano suele ser proclive a la creación de leyes, de reglamentos que pretenden revertir una realidad jurídica que tiene sus raíces más allá del plano meramente normativo, como ocurre con el tema de los actos fuera de la ley que se dan en el contexto de las campañas electorales.

“Es claro e inmoralmemente político y destructor de derechos humanos, que la aplicación del Derecho penal se aplique a la democracia de cualquier Estado, porque entonces sería una democracia restringida, y esto se puede observar cuantificando los delitos electorales en una sociedad, porque cada uno de estos traducidos a tipo penal es una restricción a la libertad y al derecho democrático, ósea entre más delitos electorales tengamos, seremos un país menos democrático”.

Ponderamos esta apreciación porque desde que en el Estado mexicano se crearon normativas e instituciones para salvaguardar el derecho a votar y ser votado, el aspecto penal quedó señalado como una promisoría alternativa para combatir viejos males de la cultura política mexicana, como lo son la coacción al voto, el condicionamiento del mismo, el acarreo de votantes, el uso indebido de recursos económicos para campañas electorales, entre otros comportamientos penales recurrentes en las contiendas electorales.

Una de las aportaciones más importantes para velar por este derecho de primera generación a votar y ser votado, es la Ley General en Materia de Delitos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de

2014, y desde el proceso electoral de 2015-2016, ya nos preguntábamos qué consecuencias habría acarreado la expectativa formada en derredor de esta nueva ley: para algunos, el avance a la transición a la democracia recibe una nueva inyección de legitimidad merced a la reforma política aludida, en tanto que para otros la competencia política comienza a sufrir el deterioro que implica la decadencia de los valores que el ejercicio desaseado de los políticos vinculados con el crimen, en tanto que para otros más la dinámica política que vive el país, no es sino un reflejo del tipo de sociedad que tenemos, alienada, acrílica y apolítica que, desinteresada del quehacer de la clase política, contribuye a que ésta y sus miembros, hagan lo que se les pega la gana, sin ningún asomo de conciencia social.¹

Nos olvidamos que el derecho penal debe ser, la *ultima ratio* para hacer cumplir un determinado y esperado comportamiento de la persona ante el Estado, en función de la competencia democrática y de los presupuestos de legalidad que son la base del Estado constitucional de derecho en materia electoral.

Porque, como hemos podido advertir, a partir del surgimiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), esta pretensión de sancionar por la vía penal los hechos criminales en el campo electoral, fue una nueva apuesta del Estado mexicano por recurrir a la coacción del derecho penal buscando proteger a la democracia.

No en vano, el nacimiento de la FEPADE hace 20 años, coincide con el proceso de transición a la democracia identificada con las elecciones intermedias de 1997, donde el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pierde la mayoría parlamentaria y la administración política de la hoy Ciudad de México, con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano al frente del denominado a partir de ese momento Gobierno del Distrito Federal.

Tres años después, la transición democrática cobraría nuevas dimensiones con el acceso del Partido Acción Nacional (PAN) a la conducción del país, en la persona, primero, de Vicente Fox Quesada (2000-2006), y después de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), como presidentes de la república mexicana.

Durante todo este tiempo hasta el retorno al gobierno federal del PRI con Enrique Peña Nieto (2012-2018), la FEPADE ha mantenido una actuación que se ha caracterizado por un esfuerzo institucional para dar certeza a partidos políticos y a la sociedad de que el camino hacia la construcción de una democracia, se conduce por sólidos puentes de vigilancia desde el derecho penal, aunque ese esfuerzo ha contrastado con la percepción que la sociedad tiene de la actuación de esta instancia dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), que al momento de la publicación de este manuscrito, seguramente

¹ LOZANO TOVAR, Eduardo, "Primeros dividendos del espíritu punitivo de la norma electoral", en *Monitor democrático 2016. Democracia electoral rijosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género*, UNAM-PGR-FEPADE, México, 2016, p. 1182.

estará en ciernes de mudar a su nueva denominación como Fiscalía General de la República como lo señala:

el artículo vigente hasta hoy 7/01/2017, 102 constitucional inciso A, que a la letra dice: El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Párrafo tercero: El Fiscal General durará en su encargo nueve años...

Párrafo quinto: La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objeto por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción...

En efecto, la percepción negativa que se tiene hacia la FEDADE —juzgada no siempre desde un plano objetivo por supuesto, dada la complejidad de intereses que representa el pretender desde el *ius puniendi*, controlar situaciones de carácter no penal con actores diversos—, tiene una base en el factor psico-sociológico que la clase política inoculó en la sociedad mexicana, de que a través de esta Fiscalía sería posible la justicia plena en el marco de cualquiera de las competencias electorales que para tal fin se generasen en determinado tiempo y espacio geográfico de nuestro país.

Se presentó a la Fiscalía ante la sociedad expectante por la custodia de la transición a la democracia, como una solución sustantiva para evitar o inhibir que la cultura del engaño, del fraude, del abuso, hiciese naufragar esa incipiente expresión del desarrollo democrático en el país.

Empero, los grupos de la sociedad mexicana tampoco fueron tolerantes a la frustración, y una vez más, pesó en el ánimo de los grupos políticos, el aforisma de que “si yo gano, sí existe la legalidad en la democracia, y si no gano, no hay legalidad en la democracia”, lo que implica buscar no la justicia electoral *per se* a través de la legislación penal, sino una justicia a modo de los intereses de quien se ve afectado en su esfera de derechos por la actuación de los actores políticos.

Contemplados en un inicio dentro del catálogo de los delitos especiales, los delitos electorales han adquirido un rango de especialización, en tal virtud que primero se ubicaron en la legislación electoral, luego la penal, y finalmente en una legislación *ex profeso*, representada en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, como producto de la última reforma electoral acordada por los partidos políticos, que dio origen también al Instituto Nacional Electoral (INE), en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE).

Configurada en la cada vez mayor tendencia a crear leyes penales especiales en detrimento de la codificación penal de acciones típicas, antijurídicas, culpables e inimputables, consideramos y estamos de acuerdo que esta prolife-

ración de leyes penales sería criticable, de inicio, por la dificultad que representa sistematizar su contenido, y por el posible efecto negativo que una legislación dispersa, atomizada y desorganizada, provoca en la racionalidad del sistema jurídico penal.

Sin embargo, consideramos que el mayor problema consiste en que esta abundancia de delitos en leyes que en su mayoría abordan cuestiones administrativas, es un claro indicio de cómo el legislador ha utilizado la vía penal, no solamente para proteger bienes jurídicos, según le ordenan los principios de intervención mínima y *ultima ratio*, sino como mecanismo de control, el histórico gobierno por medio de la pena, que es incompatible con el Estado constitucional respetuoso de derechos humanos que pretende consolidarse en México... *“El gran reto que tiene la FEPADE, es unificar todos los tipos penales en una sola codificación Federal, y quitarle a los Estados los delitos que construyen las legislaturas locales en sus códigos en una forma desordenada, ya que trastoca el entendimiento jurídico, formal y dogmático, de la esencia de la construcción de los delitos electorales y la creación desde el punto de vista político-criminal”*. De igual forma también la FEPADE debería acertar sus criterios en cuanto a los términos de Política Criminal y Política Criminológica, por lo que comento la Política Criminal es la estricta creación dogmática del tipo penal, en este caso son las propuestas que envían a los legisladores para que anticipadamente no tengan fallas en su estructura, y por lo tanto errores en los distintos momentos de investigación, proceso, o sentencias de los delitos electorales, y también distinguir que las Políticas criminológicas son aquellas que intervienen en la prevención del delito que por medio de Políticas públicas y otras, pueden prevenir el delito electoral haciendo un andamiaje con la Política criminal.

Es así entonces que la coacción penal en el plano electoral, nos parece, se ha llevado a un extremo no propio del derecho penal mínimo y de la *ultima ratio*, y sí más bien como un factor de control social.

Debemos ser muy claros en apuntar que el combate a las actitudes antidemocráticas representadas en los delitos electorales, no necesariamente pasa por la sanción en sí: históricamente sabemos que nuestro sistema penal mexicano es muy poco eficiente para el castigo de las conductas punibles, pues no alcanza a sancionar más allá del 10 por ciento del total de los ilícitos que se generan año con año, y esa estadística no puede ser una excepción en el terreno electoral, dada la tendencia que se presenta en este sentido.

II. GARANTISMO, DERECHO PENAL MÍNIMO Y ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estado garantista, de acuerdo a la doctrina, es aquel donde se considera de manera sustantiva los derechos fundamentales como una referencia de la calidad ética y moral de este Estado, y donde el derecho penal se encuentra sujeto

a las precondiciones que establece la Constitución Política de determinado país, y que de modo preferente, aprecie la vigencia de los derechos humanos.

Es así que el derecho humano al voto y a ser votado, forma parte de la esencia del Estado democrático de derecho en el marco del garantismo, y si hablamos de garantismo, entonces no resulta ajeno el hecho de considerar al derecho penal mínimo como argumento vertebral para la vigencia de este derecho.

Para Ferrajoli, el modelo del Estado garantista se refuerza en el panorama del Estado constitucional de derecho. Y esta evolución del tradicional concepto del Estado de derecho, se traduce en dimensión sustancial de la propia democracia:

En efecto, los derechos fundamentales constituyen la base de la moderna igualdad, que es precisamente una igualdad *en droits*, en cuanto hacen visible dos características estructurales que los diferencian de todos los demás derechos, a empezar por el de propiedad: sobre todo su universalidad, es decir, el hecho de que corresponden a todos y en la misma medida, al contrario de lo que sucede con los derechos patrimoniales, que son derechos *excludendi alios*, de los que un sujeto puede ser o no titular y de los que cada uno es titular con exclusión de los demás; en segundo lugar, su naturaleza de indisponibles e inalienables, tanto activa como pasiva, que los sustrae al mercado y a la decisión política, limitando la esfera de lo decidible de uno y otra y vinculándola a su tutela y satisfacción.

Siendo así, la constitucionalización rígida de estos derechos sirve para insertar una dimensión sustancial no sólo en el derecho sino también en la democracia. Y el constitucionalismo, del que tanto Neil MacCormick hizo ayer una apasionada defensa, es no tanto, según él ha dicho, un elemento antitético de la democracia (política y formal), como, sobre todo, su necesario complemento sustancial. Efectivamente, las dos clases de normas sobre la producción jurídica que se han distinguido —las *formales* que condicionan la *vigencia*, y las *sustanciales* que condicionan la *validez*— garantizan otras tantas dimensiones de la democracia: la dimensión formal de la «democracia política», que hace referencia al *quien* y al *cómo* de las decisiones y que se halla garantizada por las normas formales que disciplinan las *formas* de las decisiones, asegurando con ellas la expresión de la voluntad de la mayoría; y la dimensión material de la que bien podría llamarse «democracia sustancial», puesto que se refiere al *qué* es lo que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría, y que está garantizado por las normas sustanciales que regulan la *sustancia* o el *significado* de las mismas decisiones, vinculándolas, so pena de invalidez, al respeto de los derechos fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos por aquélla.²

Acorde con la prospectiva garantista de Luigi Ferrajoli, se coloca como un factor alternante con esa visión, el constructo del derecho penal mínimo, que para Alessandro Baratta, se explica desde el campo de la cuestión criminal, y donde ensayó una línea propia de derecho penal mínimo,

² FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil* (trad. de Perfecto ANDRÉS IBÁÑEZ y Andrea Greppi), 4a. ed., Editorial Trotta, Madrid, 2004, p. 23.

...en que la ley penal respetase los derechos humanos, asignando a éstos tanto una función negativa de límite como una positiva de indicación de posibles objetos de tutela. Baratta clasificó sus principios en *intra* y *extrasistemáticos*. Los últimos son los que se refieren a la decisión política y los subdivide entre los que orientan la descriminalización y otros, que implican una *verdadera liberación de la imagen sociológica y política frente a una cultura de lo penal que coloniza ampliamente el modo de percibir y construir los conflictos y problemas sociales en nuestra sociedad*. Dado que prácticamente no hay orden conflictivo que la imaginación sociológica no pueda sustraer al sistema penal y hallarle otras soluciones, cabe pensar que el minimalismo de Baratta se inclina a una *contracción del poder punitivo como signo de progreso social*.³

Ferrajoli en su consideración sobre el derecho penal mínimo, coincide con las expresiones de Baratta, a partir de lo que considera la deslegitimación del poder punitivo, y que alcanza a su actual ejercicio, pero no puede abarcar un futuro en que pueda ejercerse de modo mucho más racional.

Por ello, entiende que la única deslegitimación que merece ese nombre, sería la del abolicionismo, o sea, la de quienes sostienen la imposibilidad radical de legitimar cualquier sistema penal, presente o futuro, por mínimo que sea. Afirma que en una sociedad mucho más democrática e igualitaria, sería necesario un *derecho penal mínimo* como único medio de evitar males mayores [la venganza ilimitada].

Subyace la idea de un proyecto de poder punitivo al servicio del más débil. Nos dice Zaffaroni *et al* que como Ferrajoli no distingue entre poder punitivo y derecho penal a estos efectos, un derecho penal mínimo —poder punitivo mínimo— se legitimaría por razones utilitarias, porque serviría para prevenir reacciones más violentas contra el delito. Considera que el derecho penal nace de la sustitución de una relación bilateral entre la víctima y el ofensor, por una trilateral que coloca a la autoridad judicial en una posición imparcial. Desde este ángulo, asigna al poder punitivo mínimo que propone una doble función: la prevención del delito, que indicaría el límite mínimo de la pena, y la prevención de las reacciones desproporcionadas, que señalaría su límite máximo. De esta manera, afirma Ferrajoli que el poder punitivo siempre estaría del lado del más débil: de la víctima frente al delincuente y del delincuente ante la venganza. Su derecho penal mínimo sería un programa de *ley del más débil*. La pena se legitimaría siempre como el mal menor, debiendo establecerse a partir de un cálculo de costos: el costo del poder punitivo frente al de la anarquía punitiva. Su relegitimación del poder punitivo en esa sociedad, reducido al mínimo, importa la propuesta de un modelo completamente diferente de ejercicio del poder y de estructura social en general. Aunque no haya razones históricas que permitan sostener que el poder punitivo alguna vez vaya a estar del lado del más débil,

³ ZAFFARONI, E., TENORIO TAGLE, F. ALAGIA, A. y SLOKAR, A., *Manual de Derecho...*, *op. cit.*, p. 270.

la discusión con el abolicionismo se convierte en una disputa sobre un modelo acabado de transformación social, pero no se ocupa de la clave teórica para elaborar el derecho penal vigente.⁴

Una nueva revisión de este esquema de derecho penal mínimo, implica, para Ortiz Ortiz, que debe atenderse la mínima intervención estatal frente al comportamiento delincucional, bajo el aforismo de que “El Estado debe conferir el máximo de seguridad para el que no delinque, y el mínimo de violencia para el delincuente”.⁵

En estas condiciones doctrinales, tendríamos que replantear el esquema que el Estado mexicano y sus facciones políticas han venido configurando desde hace dos décadas para hacer valer, dentro del esquema garantista y del Estado democrático de derecho, el señalado derecho de primera generación de votar y ser votado para tomar parte en las decisiones del país, en la administración del mismo.

III. LA NECESIDAD EMERGENTE DEL ESTADO COMO FUENTE DE ORDEN Y PLANEACIÓN

Desde la antigüedad, las civilizaciones han procurado organizarse en torno a un ideal que es representado por la figura del Estado, pues esta abstracción concita los diferentes intereses de los individuos, para llegar a una conveniencia que los haga fuertes amparados en su homogeneidad, al confrontarse con otros grupos sociales.

Es en ese instante histórico donde surge la legitimidad del Estado, más allá de la clásica visión contractualista que todos conocemos, porque un contrato debe su legalidad a la posibilidad de cumplir con sus fines, y en el caso del Estado, antes de legalidad, debemos hablar de gobernabilidad, pues del respeto a las normas y a las instituciones que éstas crean, surge la legalidad.

Un elemento que cohesiona a la gobernabilidad, está representado por la coercitividad de la norma, y en este sentido, la cuestión contractual entre el sujeto y el Estado queda sujeta a esa coacción, y donde la teoría política mucho nos enseña de esta realidad, pues de acuerdo a Jellineck,⁶ es el Estado quien opone las condiciones de esta relación contractual, pues la figura del Estado y su carácter legendario sobrevive a las diferentes generaciones, que se deben sujetar a ese modelo de Estado. No en vano hemos sido testigos a lo largo de la historia de la manufactura que ha tenido el modelo de Estado clásico democrático y republicano, que a más de dos mil años de su invención, todavía estamos discutiendo la pertinencia y viabilidad de este modelo.

⁴ *Ibidem*, p. 271.

⁵ ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Fundamentos de la Teoría de la Argumentación Jurídica*, 1a. ed., Editorial Porrúa, México, 2014, p. XI.

⁶ *Cfr.* SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 65.

A esa reflexión, habría de considerar que el Estado en tanto manifestación inteligible como lo conocemos, no tiene la misma existencia como tal desde hace dos milenios, sino que su expresión como tal es reconocida desde hace 500 años.

Dice González Uribe a propósito de la configuración del Estado, que dicho término para designar la organización fundamental de los seres humanos, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental.

Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado moderno.

Pero el fenómeno político, en sus rasgos esenciales, ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana. Y ha ido recibiendo en el transcurso del tiempo, diversos nombres que nos dan a entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo múltiple y complejo.⁷

Múltiple y complejo, como lo es también el conglomerado formado por seres humanos que a lo largo de su devenir desde tiempos remotos, se ha ido integrando en grupos contradictorios, paradójicos, endogámicos por un momento y profundamente excluyentes en otros, desde las *gens* romanas hasta las más cosmopolitas hordas —valga el oxímoron— de minorías de preferencia diversa sexual, que representan cada una el iceberg de voluntades colectivas encontradas y conformes al mismo tiempo que se manifiestan en la figura del Estado y su norma fundamental.

Por ello, e indudablemente, la historia del Estado es también la historia de las aspiraciones de los conglomerados sociales, que en la búsqueda de su propio porvenir, sujetan la instauración del Estado en función de lo que entienden por progreso, por orden, por moral, por convivencia.

La mayor parte de los ideales políticos modernos —como por ejemplo, la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho— o, al menos, sus definiciones comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos, sobre las instituciones de la ciudad-estado. Pero en la larga historia del pensamiento político, el significado de tales términos se ha modificado de modos muy diversos y hay que entenderlo siempre a la luz de las instituciones que habían de realizar esos ideales de la sociedad en la que operaban esas instituciones.⁸

Cada forma de Estado, ha compilado en sus leyes e instituciones, los argumentos a través de los cuales pretende la gobernabilidad, y sobre ella, el desarrollo del Estado y su sociedad. Desde la perspectiva de Herman Heller, el criterio decisivo para distinguir las formas del Estado es un criterio jurídico: el Estado es un orden, toda cuestión ulterior en torno a la esencia del mismo

⁷ GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 143.

⁸ SABINE, George H., *Historia de la teoría política* (trad. de Vicente Herrero), 3a. ed., FCE, México, 2000, p. 31.

no es más que una cuestión acerca de la forma y el contenido esenciales de un orden.⁹

Sin embargo, “la creencia de que el derecho es algo que pertenece al pueblo y se aplica o modifica con su aprobación y consentimiento, era, pues, universalmente aceptada. Pero en lo que se refiere al procedimiento de gobierno, la creencia era muy vaga, No implicaba ningún aparato definido de representación y tenía, en realidad, una antigüedad de varios siglos antes de que el constitucionalismo medieval tomase forma en cuerpos tales como los parlamentos, que aparecieron en los siglos XII y XIII”.¹⁰

El subsecuente liberar de la teología a la teoría política y social en el siglo XVII, reivindicó el carácter del Estado como unidad nacional, donde ya se advierte una conciliación de los poderes políticos en derredor del monarca, y dar con ello paso a lo que denominamos hoy día el Estado nacional:

Es en los Tratados de la Paz de Westfalia en donde reside el «certificado de nacimiento» del moderno Estado nacional soberano, base del Estado democrático del derecho actual y momento fundador del sistema político internacional contemporáneo. La importancia de aquellos tratados es enorme para la comprensión de los modelos actuales de Estado y Derecho que llegan a formar un verdadero paradigma, el llamado «Paradigma Westfaliano», resaltado por muchos e importantes teóricos del Derecho, de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales.¹¹

Este paradigma westfaliano, habría de dar la estructura al Estado nacional independiente de los poderes papales, y que recibe un notable impulso por parte de la burguesía, la que a su vez, habría de comenzar a generar los primeros elementos del derecho internacional privado, dadas las condiciones económicas que para el siglo XVII privaban en el mundo occidental, y la necesidad de responder a las demandas de las sociedades europeas, orientales y de las colonias americanas.

Ahora, en la historia de la humanidad, una cosa es el Estado moderno, y otra el Estado de la modernidad, hecho que se aclarara, ubicando al primero en la señalada paz de Westfalia de 1648, y al segundo en la Declaración de Virginia de 1776 y la Revolución Francesa de 1789, donde se coloca al Estado y al ciudadano como contrapartes de una relación donde ya la participación de los integrantes de la sociedad, a través de los respectivos sistemas políticos, habrían de establecer el destino de las naciones y sus respectivos modos de gobierno en el siglo XX.

⁹ Vid. HELLER, H., *Teoría General del Estado* (trad. de Luis Tobío), 2a. ed., FCE, México, 2007.

¹⁰ SABINE, George H., *Historia de la...*, *op. cit.*, p. 175.

¹¹ FRANCA FILHO, Marcílio T., “Historia y razón del paradigma westfaliano”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 131, enero-marzo 2006, Madrid, 2006, p. 87.

IV. LA SIMBIOSIS DEMOCRACIA-ESTADO

En un sentido de interpretación detallada, la expresión institucional de la autoridad del Estado es su mayor aportación. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos.¹²

A los sistemas de gobierno —dependiendo de la óptica con la que se les mire— se les puede catalogar como de variable dependiente o independiente dentro del proceso político, en al menos dos dimensiones: 1) si se considera qué determinan o que están determinados por el sistema electoral o de partidos; y 2) si se les entiende como causa o efecto de los cambios en el sistema social. De acuerdo con esta clasificación, si a los gobiernos se les considera como de variable independiente, éstos asumirán un carácter autoritario o totalitario; en tanto que si son vistos como variable dependiente, serán gobiernos pluralistas y democráticos.

Sin embargo, más allá de estas apreciaciones, a los sistemas de gobierno se les puede considerar como el punto neurálgico de todo sistema político en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre los sistemas de partidos, electoral y cultural y el propio sistema de gobierno, haciendo que tanto el funcionamiento como las reformas en uno de estos componentes afecte a los demás. Es decir, un gobierno de tipo democrático es y debe ser sensible a los cambios y demandas del tejido social y, al mismo tiempo, debe modelar o incidir sobre éste en función del interés público.

En este contexto, ingresa la definición de las políticas que suceden a un Estado para responder a ese interés público, que a su vez representa la configuración del orden social a que aspira determinada generación o generaciones sociales.

La definición de políticas públicas, guarda relación intrínseca con el concepto de políticas que están bajo la responsabilidad de la figura del Estado.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar tanto las propuestas de políticas públicas, como aquellas que se concretan. Quien quiere gobierno, quiere políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura; sin embargo, uno no puede ser sin la otra.¹³

¹² LOZANO TOVAR, Eduardo, *Política criminal aplicada. El aspecto material de las políticas públicas contra la delincuencia en México*, 1a. ed., Editorial Porrúa, México, 2013, p. 15.

¹³ *Ibidem*, p. 12.

El Estado mexicano ha debatido su configuración entre un autoritarismo centralista (disfrazado de un federalismo) y una apertura democrática acorde con el orden mundial, y donde la competencia política se ha destacado como el principal argumento para definir ese destino del país. Y en esa línea es que se deben comprender las políticas públicas surgidas de la alternancia política en la última década de siglo XX:

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.¹⁴

La formalización del proceso democrático mexicano, atraviesa sobre todo por cómo se configura el orden jurídico, y ante la construcción del hoy denominado Estado constitucional de derecho, el orden jurídico ya no surge sólo de un concepto estrictamente legal, sino axiológico, es decir, de los valores que cohesionan la Constitución mexicana.

En esta idea del Estado constitucional, debemos advertir la impronta de la participación popular en el proceso de conformación de las instituciones del Estado y las responsabilidades que cada una de ellas debe cumplir.

Y antes de abordar el camino que ha recorrido el país hasta nuestros días en la búsqueda del destino que se dimensionó desde las luchas independentistas, la reconfiguración de la república a mediados del siglo XIX, y desde las gestas revolucionarias de 1910 y finalmente con la alternancia en el gobierno federal en 2000, hay que observar el desarrollo del modelo de Estado no en la modernidad, sino en la posmodernidad.

V. LA NECESIDAD DE LA LEGITIMIDAD GUBERNAMENTAL EN LA POSMODERNIDAD

Una de las condiciones del Estado en la posmodernidad, fue garantizar su viabilidad, especialmente cuando la realidad social y los diversos factores que condicionaban esa viabilidad, bajo su propia rectoría estatal, habrían de volverse más complejas, y en ese sentido, la funcionalidad de las instituciones cobró sustantiva relevancia cuando se trata de atender la respuesta a esas demandas.

Para ello, debemos comprender que la posmodernidad es un proceso histórico que se diferencia de la modernidad en función de los eventos que identifican el preámbulo de ambas etapas.

Así, las más recientes etapas en las que coinciden las disciplinas de estudio de las ciencias sociales, nos refieren a la modernidad y posmodernidad como

¹⁴ LAHERA, P., Eugenio, *Política y políticas públicas*, Serie Políticas Sociales, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 2004, p. 7.

periodos que se caracterizan por diferentes factores muy bien definidos. En términos de tiempo y espacio, el concepto de conocimiento se analiza con los cambios de la modernidad a la posmodernidad. Se considera el inicio de la modernidad con la Ilustración francesa en el siglo XVIII hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial, lo que significó el auge del pensamiento racional, el materialismo, el cientifismo, el progreso, la superación, la crítica, la vanguardia, la naturaleza y la realidad social como objeto de conocimiento objetivo, y de la ideología frente a la teología.

Hubo una transición del concepto medieval de percepción por el moderno concepto de conocimiento objetivo. En la modernidad predominan las teorías de Newton, Descartes, Bacon, Locke, Hume y otros. Se planteó como un espacio de progresiva transparencia, y como espacio de un proyecto de emancipación. La modernidad es entendida o caracterizada como efecto de superación crítica.

El tránsito hacia la posmodernidad planteó un giro de esa objetividad, racionalidad y cognoscibilidad, añadiendo que nada es ajeno a su proceso ni a su tiempo, por lo que nada es totalmente objetivable, ni se construye en el rechazo de una idea incognoscible. La verdad ya no es real, objetiva y total como plantearon, desde ámbitos diferentes, Heisenberg, Berson, Freud, Srödinger, Levi-Strauss, Saussure, Ortega y Gasset, Nietzsche y otros, por lo que la realidad no es fija, cognoscible y objetivable sino más bien es un constructo por segmentos.

Esta conformación ha sido el fértil terreno de los iniciadores de la posmodernidad definida, delimitada y conformada por: Habermas, Baudrillard, Vattimo y otros. Abarca un rechazo de lo moderno como lo único valioso, infundiendo nuevos valores estéticos, culturales, sociales y económicos.

Desde la ciencia jurídica Para Zaffaroni *et al*, la posmodernidad es el movimiento que pretende superar la modernidad usando las herramientas de esta con las que descubre que la modernidad también significó barbarie y proyecto de exclusión.

La gran promesa de un mundo racional, civilizador y humanista, del siglo XVIII se desvaneció en el XX, con sus matanzas y genocidios. La historia de las ideas modernas, como claves de un proyecto ilustrado, abarcado las que legitiman el poder punitivo, se hallaría concluida. Pone en crisis los grandes discursos que ordenaron el proyecto de la modernidad, verificando que no hay menos guerras ni hambre, ni tampoco menos violencia por mediación del poder punitivo.¹⁵

Asimismo, se coincide en que la posmodernidad, entendida como agotamiento de la modernidad, y por ende, de su legado “es lógico que desemboque en una negación y deconstrucción, tanto del discurso como de la legitimidad del ejercicio del poder instituido”.¹⁶

¹⁵ ZAFFARONI, E., TENORIO TAGLE, F. ALAGIA, A. y SLOKAR, A., *Manual de Derecho Penal Mexicano. Parte General*, 1a. ed., Editorial Porrúa, México, 2013, p. 271.

¹⁶ *Ibidem*, p. 272.

A la par de cuestionar, entonces y desde el neoliberalismo la funcionalidad del Estado y sus instituciones, la posmodernidad se construye en el nuevo universo tecnológico y de la información mundial, así el tránsito del concepto tradicional de conocimiento

Da paso, sin duda a partir de la segunda mitad del siglo XX, a la afirmación del paradigma de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), y con ese modelo de desarrollo, a las Sociedades de la Información y el Conocimiento.

La posmodernidad no admite la presencia de conceptos dogmáticos, o construcciones inalterables del pensamiento. Todo es relativo, como relativa es la producción de un conocimiento que se superpone a otro a cada momento. La sociedad involucrada en las redes sociales, suele ser más participativa en lo virtual, y por ende, manifestar el sentimiento que guarda respecto a su realidad.

Por ello, los gobiernos están muy pendientes de las expresiones multimedia de estas sociedades, pues en esas expresiones se encuentra la evaluación que esas sociedades hacen de sus sistemas de gobierno, de sus instituciones estatales, de su realidad *real*, y donde subyace una posibilidad de configurar la opinión social por medio de los diferentes canales que ofrece la informática y los *gadgets* (entendidos como todo tipo de instrumento inteligente para almacenar, procesar y transmitir información video y audio gráfica).

Es en este escenario donde la sociedad civil responde a las medidas y/o políticas públicas que el Estado propende hacia la población, procurando obtener de ella la legitimidad en el ejercicio de las instituciones, y ese factor, se aplica de modo sustantivo en la democracia como fuente de la gobernabilidad.

VI. LA CONFIANZA SOCIAL COMO SOPORTE DE LA GOBERNABILIDAD

Una de esas principales necesidades que atiende el Estado para reivindicar a cada instante su existencia, es la gobernabilidad, misma que tiene en su cimiento en la legitimidad del gobernante ante el grupo social hacia el que dirige su acción estatal.

Es entonces cuando comenzamos a distinguir la dicotomía entre gobernabilidad y legitimidad. Y para garantizar la convivencia de ambos conceptos en el plano del Estado en la posmodernidad, uno de los factores que se interrelacionan con ambas condiciones y que tienen notable trascendencia, es el contexto de un adecuado proceso electoral, pues de ese mismo proceso se originan y suceden los representantes populares que en funciones de autoridades electas, habrán de llevar a cabo la materialización de esa gobernabilidad, que a su vez, sin duda alguna, habrá de ser el elemento sobre el que a su vez se enarbolan los demás aspectos relacionados con el desarrollo y bienestar social. De eso nos enseñan mucho los países del primer mundo, y especialmente los escandinavos,

donde subsiste un enorme respeto por la figura del ciudadano en tanto centro de atención de la actividad gubernamental. No en vano en esas naciones el pacto social entre pueblo y gobierno ha llevado a Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, a la permanencia a contracorriente de lo que dicta el mundo neoliberal, de un Estado de bienestar singular.

Una plataforma sustantiva de este horizonte de realización, lo significa ese añejo paradigma heredado del mundo clásico que conocemos como democracia, que a su vez resulta ser el argumento sobre el cual se explica la evolución del Estado en la posmodernidad.

Pero esa gobernabilidad no tiene asidero real si no existe la confianza social; uno de los pensadores de la posmodernidad que más ha trabajado este asunto, es Francis Fukuyama, quien refiere en su obra *Trust* (La confianza), que cualquiera de los miles de trabajadores de la planta de montaje de Toyota puede paralizar totalmente la línea con sólo tirar de una cuerda desde su puesto de trabajo. Con ejemplos como estos el sociólogo Francis Fukuyama explica la importancia de la confianza en las sociedades capitalistas actuales y futuras.

Para el autor, la gente sólo puede aprovechar las oportunidades económicas si forma comunidades, capital social. La capacidad de asociarse depende del grado en que las comunidades compartan normas y valores, y supediten intereses particulares a los generales. De estos valores compartidos deriva la confianza.

El experto considera que no basta con establecer leyes, redactar contratos y recurrir a la racionalidad económica; por eso alienta otros valores: la reciprocidad, la obligación moral, la responsabilidad hacia la comunidad y la confianza

Fukuyama examina distintos modelos de sociedades, desde China, Francia, Italia y Corea del Sur (las más familiaristas, y, debido a su poca confianza, las menores proclives a crear organizaciones que trascienden la familia), hasta Japón y Alemania, con un alto nivel de confianza que les permiten crear empresas con gran facilidad, pasando por Estados Unidos, donde se detiene para analizar tanto el origen de la tendencia a la asociación como su incierto futuro.¹⁷

En el pensamiento de Fukuyama, subsisten las siguientes hipótesis:

1. La capacidad de asociación depende a su vez del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su capacidad para subordinar intereses individuales a los más amplios del grupo; a partir de ello nace la confianza y ésta tiene un poder económico amplio y mensurable [...]. La confianza es la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros.
2. El capital social es la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza. La acumulación de capital social es un proceso cultural, complejo y en muchos aspectos misterioso [...] Para que las instituciones de

¹⁷ FUKUYAMA, Francis, *La confianza* (trad. de Víctor Alba), 1a. ed., *Sine Qua Non*, Barcelona, 1998, contraportada.

la democracia y el capitalismo funcionen en forma adecuada, deben coexistir con ciertos hábitos culturales premodernos (o sea, anteriores a dichos sistemas).

3. La leyes, los contratos y la racionalidad económica, brindan una base necesaria pero no suficiente para la prosperidad y estabilidad en las sociedades postindustriales: es necesario que estén imbuidas de reciprocidad, obligación moral, deber hacia la comunidad y confianza que se basa en el hábito que en el cálculo racional; éstos son requisitos *sine qua non* de su éxito.¹⁸

La dimensión de la confianza social en el Estado de la posmodernidad, se sustenta en la democracia, y en la construcción de lo que se denomina Estado democrático de derecho.

Una sencilla distinción en los gobiernos contemporáneos es la existente entre gobiernos constitucionales liberales, que se caracterizan por: *a)* existencia de partidos políticos que compiten entre sí por el acceso a la representación política en los órganos de gobierno; *b)* se realizan elecciones libres y periódicas; *c)* el partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno; *d)* se fijan limitaciones normativas al ejercicio del poder: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le faculta expresamente a realizar; *e)* las autoridades y los ciudadanos se encuentran por igual sometidos al imperio de la ley; y *f)* el gobierno debe rendir, directa o indirectamente, cuentas a los ciudadanos y responsabilizarse de sus actos y de sus decisiones.¹⁹

Las tres primeras características dotan a los gobiernos de su carácter democrático, mientras que las tres últimas producen lo que se conoce como Estado de derecho. De su conjunción, de acuerdo a la ciencia política, surge el concepto de *Estado democrático de derecho*,²⁰ argumentado esencialmente por la presencia de los derechos fundamentales en la relación gobierno-sociedad.

VII. EL DERECHO AL VOTO, UN DERECHO HUMANO DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Después de la serie de vicisitudes que se generaron en el mundo a partir de las dos guerras mundiales y el conjunto de actos de barbarie en que los Estados nacionales en conflicto y sus gobiernos realizaron en contra de sus pueblos —que se ilustran de modo enfático en el holocausto judío—, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 surgida en el seno de la emergente Organización de las Naciones Unidas (ONU) —que se creó a instancias de la necesidad

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ LOZANO TOVAR, Eduardo, *Política criminal aplicada...*, *op. cit.*, p. 14.

²⁰ *Cfr.* HURTADO, Javier, *Sistema de gobierno y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 18, IFE, México, 2007.

de replantear el concierto de los países en el planeta—, estableció una serie de condiciones basadas en el derecho natural en función de la raíz humana intrínseca de las personas ante los Estados.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma en su preámbulo una prevención general sobre la condición de los ciudadanos ante los Estados, y donde “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.²¹

Esta declaración manifiesta que “el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”.²²

Ante el abuso que hicieron los regímenes totalitarios en las conflagraciones mundiales, esta Declaración implica en su contenido un imperativo para los Estados en función de que “los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.²³

Coloca este documento a los derechos humanos como punto de partida, luego del “fin del mundo” que significó la guerra, para una sociedad basada en “la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

La declaración se compone de 30 artículos, que en su contenido, sintetizan “el ideal común por el que todos los pueblos y naciones debe esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción”.²⁴

Entre esos derechos, se encuentran el derecho al voto y a ser votado en tanto derecho de primera generación, surgido de la modernidad europea, y donde se aprecia la necesidad de que el sujeto en tanto parte del Estado, tome conocimiento y tenga participación de los asuntos políticos de la nación de la cual forme parte.

²¹ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, en sitio digital de la Organización de las Naciones Unidas <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 11 de enero de 2016.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

El numeral 21 de la Declaración Universal, dice:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.²⁵

Dentro del sistema regional interamericano de protección y defensa de los derechos humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, en su artículo 23 dispone la vigencia del derecho político a votar y ser votado, de la siguiente forma:

Artículo 23

Derechos políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
 - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.²⁶

Y para el caso del Estado mexicano, como consecuencia de los compromisos del mismo dentro de los documentos internacionales referidos en párrafos anteriores, y merced a nuestra tradición histórica —pues ya la condición a votar y ser votado se encontraba referida en documentos normativos del siglo XIX—, este derecho se encuentra expresado en la Constitución Política en el numeral 35, que establece en sus primeras tres fracciones lo siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

²⁵ *Ibid.*

²⁶ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, y PEDRAZA LÓPEZ, Ángel (comps.), *Compendio de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, t. 1, 1a. ed., CNDH, México, 2011, p. 138.

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país [...] ²⁷

En efecto, en tanto derecho político de primera generación, penamos que la proyección de este derecho se relaciona con dos aspectos: el Estado garantista y el derecho penal mínimo, relación que habremos de tratar a detalle en el siguiente subtítulo, para comprender la dinámica en que se relaciona el derecho electoral, el penal y las instituciones que pretenden dar la garantía a la vigencia de este derecho humano.

VIII. LA FEPADE Y DOS DÉCADAS DE APORTE A LA DEMOCRACIA

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) tuvo como fuente política de su creación el Acuerdo del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de marzo de 1994, en el que se establece que el presidente de este propio cuerpo colegiado promueve ante la Procuraduría General de la República (PGR), la creación de una fiscalía especializada. De ese Acuerdo se extrae que la Fiscalía formaría parte de la Procuraduría General de la República, sería encabezada por un servidor público con nivel jerárquico de subprocurador y que contaría con una estructura orgánica y funcional particular, que le permitiera actuar con independencia respecto de las unidades centrales de la Institución; asimismo, que tendría la función de perseguir los delitos que de conformidad con los artículos 21 y 102 A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se encomienda al Ministerio Público de la Federación; que debía tener plena autonomía técnica, tener el nivel equivalente al de subprocuraduría, que sería dotada de la infraestructura y de los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo sus funciones, con el número de Agentes del Ministerio Público especializados que se requiriera, y de que las denuncias relativas a delitos electorales que se presentaran en cualquier oficina o agencia de dicha Institución, en toda la República, se remitieran a la Fiscalía Especial.

Mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de julio de 1994, al reformarse los artículos 1o. y 6o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, adicionándosele un artículo 6o. bis, fue establecida a nivel legal la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

En los Considerandos de ese decreto se mencionó, en primer término, la preocupación relevante del Ejecutivo Federal de establecer los órganos y meca-

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Anaya, México, 2016, p. 59.

nismos de apoyo necesarios, o fortalecer los ya existentes, para dar plena efectividad a las reformas constitucionales y legales efectuadas a partir de 1989, concernientes a la materia electoral y al Registro Nacional de Ciudadanos y, en particular, a la formación del padrón federal electoral, encaminadas a conformar un sistema moderno, ágil y digno de confianza que permita integrar, a través del libre voto de los ciudadanos, los órganos de gobierno que conforme a la Constitución deben tener origen en la elección directa, libre y soberana del pueblo.

Los artículos 2, 12 y 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada ésta en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996 y el citado Reglamento, el 27 de agosto siguiente, con vigencia ambos un día después de su publicación, establecieron la variante de denominar a la Fiscalía como Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Como consecuencia de la sucesiva contracción y dilatación de las cargas de trabajo a que da causa el régimen constitucional que establece tiempos determinados para los procesos electorales federales, a través de los cuales se elige al Presidente de la República y a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, la Fiscalía tiene como particularidad requerir una configuración orgánica-funcional cíclicamente modificable, a partir de la estructura que le fue aprobada el 19 de julio de 1994.

Con la reforma del 10 de febrero de 2014, la Fiscalía fue elevada al rango de órgano de relevancia constitucional, dependiente de la Procuraduría General de la República, al estar contenida de forma expresa en el artículo 102 apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se le dotó de nuevas competencias en los comicios locales, cuando el INE ejerce sus facultades para organizar las elecciones en los términos de la propia Constitución.

En los 20 años de procuración de justicia electoral en México, recordamos al primer fiscal Ricardo Franco Guzmán, donde destaca el inicio de sus actividades a partir de su nombramiento el 14 de julio de 1994, lo que a su vez, dio lugar a la emisión de un decreto del Poder Ejecutivo Federal que reformó y adicionó disposiciones del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, que contemplaba los mecanismos para dar plena efectividad a las reformas constitucionales y legales en materia electoral y de registro nacional de ciudadanos, particularmente sobre la formación del padrón federal electoral.

Durante la gestión de Franco Guzmán la fiscalía recibió 20 denuncias y una indagatoria motivada por un hecho suscitado en una casilla el día de la jornada electoral, le siguieron Estuardo Mario Bermúdez Molina (1995-1996), y Javier Patiño Camarena (1996-2001), este último había sido magistrado de la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral, y durante su ejercicio brindó una visión global del quehacer institucional a través de la entrega de informes mensuales, semestrales y anuales de actividades, en los que se reportaron 220

consignaciones, que dieron lugar a la emisión de 100 sentencias de primera instancia, de las cuales 97 fueron condenatorias.

María de los Ángeles Fromow Rangel (2001-2007), fue la primera mujer fiscal de tres que, al día de hoy, han ocupado la titularidad de la FEPADE, y aportó una interesante medida que desarrolló con la SEDESOL, a través de la firma de convenios con las entidades federativas para evitar el desvío de recursos públicos en favor de candidatos o partidos políticos; impulsó la participación directa de la ciudadanía; la rendición de cuentas y la transparencia (FEPADETEL y FEPADENET); modificó la estructura de la Fiscalía con la creación de 5 de direcciones generales, y promovió la colaboración institucional sin precedentes con tribunales e institutos electorales y procuradurías estatales.

Del 2007 al 2010 la Fiscalía contó con otra destacada abogada Arely Gómez González, que enfrentó varios retos, entre los que destacan, la atención de múltiples denuncias que comparadas con el ejercicio de su antecesora, se cuadruplicaron; asimismo, ejerció sus funciones con un marco jurídico desactualizado, que fue reformado previa promoción e impulso de la iniciativa correspondiente, a la cual se sumaron los trabajos realizados por el ex fiscal José Luis Vargas Valdez quien ejerció dicho cargo del 2010 al 2012, mismos que sirvieron para lograr las reformas pretendidas.

En el año 2012 la tercera mujer que ha ocupado la titularidad de la FEPADE, Imelda Calvillo Tello, fue designada a 4 meses de la realización de las elecciones federales, en las que tuvo a su favor los avances en materia de investigación de delitos electorales, por la implementación de 8 protocolos de actuación que contribuyeron a la efectividad de la labor ministerial.

El siguiente fiscal, Alfredo Orellana Moyao, precedió al actual Fiscal de la FEPADE, siendo el último fiscal designado por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General y también el último que aplicó el título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, derogado tras la promulgación de la Ley General de Delitos Electorales en 2014.

Para el actual fiscal Santiago Nieto Castillo, la historia de la FEPADE es la base de nuevos y mejores cambios que perfeccionen la persecución de los delitos y de las acciones dirigidas a la prevención de los mismos.

La expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales representa un cambio en la forma de atender y comprender la procuración de justicia en materia penal electoral. Ello es resultado del conocimiento y visión que el poder revisor de la Constitución, en su ámbito de competencia, y el Congreso de la Unión en el correspondiente al ámbito legislativo, introdujo al actualizar los tipos penales y conceptualizar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales como un órgano de relevancia constitucional dependiente de la Procuraduría General de la República. Este nuevo marco normativo obliga a la Fiscalía a desarrollar las actividades de prevención, investigación y persecución de los delitos electorales en forma coordinada con el Instituto Nacional Electoral y con las Procuradurías y Fiscalías en cada una de las enti-

dades federativas. Considero que el mensaje emanado del constituyente y de la legislación secundaria es claro: fortalecer la democracia a partir de la sanción de aquellas conductas que vulneran los bienes jurídicos tutelados por la norma penal, no solo la libertad del sufragio, sino la equidad y la imparcialidad de las contiendas electorales. Consolidar la democracia a partir del cumplimiento de la ley. En efecto, la democracia se construye a partir de instituciones. Con fundamento en reglas procedimentales de quién toma las decisiones y mediante qué procedimientos, pero también con base en reglas sustantivas que obligan a todas las autoridades a tomar en serio los derechos fundamentales. La tarea de la FEPADE es fortalecer la democracia.

En ese orden de ideas y atendiendo a los ejes temáticos que la Procuradora General de la República ha impreso para su administración: transparencia, transición al Sistema Penal Acusatorio, protección irrestricta de los derechos humanos y procuración de justicia eficaz y eficiente, la actual administración de la FEPADE a una planeación estratégica respecto a los objetivos que se pretenden cumplir.

En tal virtud, desde la mirada de la política criminológica integral, siempre hemos considerado que la prevención del delito es uno de los principales activos con que deben contar las sociedades y sus instituciones estatales para realizar una significativa transformación de la realidad social, y no sólo una simulación, como es lo que ocurre en el espectro de la sociedad mexicana.

Por ello, sería pertinente más bien que, desde la responsabilidad orgánica del Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales, las Procuradurías Generales de Justicia, el sistema educativo nacional, los medios de información masiva, los grupos de poder empresarial, religioso y social, los organismos no gubernamentales, entre otros entes de la sociedad civil organizada, se comenzase a inocular la idea de la convivencia de una adecuada proyección y protección de la transición a la democracia, buscando derruir añejos y perniciosos comportamientos que trastocan el orden normativo electoral, pero sin caer necesariamente en el camino de la punición.

De esta manera, se ampliará nuestra concepción de que el asunto electoral y sus vicisitudes, guarda estrecha relación con diferentes dimensiones, de las cuales, sin duda, todos los mexicanos somos responsables.

ANÁLISIS SOCIOLÓGICO ENTRE MÉXICO Y ESPAÑA EN UN PROCESO HISTÓRICO DEMOCRATIZADOR

Laura Alejandra Ramírez Ortiz

I. INTRODUCCIÓN

Este tema nos da la oportunidad de realizar un ejercicio de análisis epistemológico y sistemático, en el que observaremos las coincidencias de la historia común entre México y España a partir del siglo XX, en eventos de carácter político, social y, por supuesto, normativo, que llevaron a la transición de modelos políticos. A pesar de las similitudes en circunstancias históricas de violencia y un estricto control social que derivó en dictaduras, el paso a un modelo de transición fue quizá más evidente y real en España, donde, aun cuando no se ha logrado el perfeccionamiento de la democracia, sí hay visos de la opinión libre y la conciencia ciudadana al elegir a quienes detentarán el poder. Esto no ocurre así en México, un país caracterizado por ser revolucionario y en el cual, mediante pugnas de muchos años —que han cambiado la historia y vida de los mexicanos— se consolida un modelo autoritario (al que el escritor Mario Vargas Llosa llamó “la dictadura perfecta”), por su forma de hacer política y de cómo los mismos grupos en el poder continúan obteniendo los mismos beneficios, sin haber logrado un proceso democratizador real que termine con la amplia brecha de desigualdad y pobreza.

En este documento se analizan acontecimientos paralelos de dos países que buscan dar rumbo y justificación a sus decisiones políticas, algunas pocas acertadas, pero también se exponen datos específicos históricos de cómo se fue conformando una estructura político-social que brindara un mejor nivel de vida a sus ciudadanos y una identidad más sólida, con respecto a la conciencia ciudadana de generar una verdadera democracia.

Otro punto importante que se señala es el papel que juegan los medios de comunicación en cada una de estas sociedades y la manera en que influyen en el ánimo y la voluntad de un ciudadano al emitir su voto, así como la forma en que se ganan o se pierden las elecciones mediante lo que hoy conocemos como *marketing* político.

II. CONCLUSIÓN

En España y México, por las características propias en que se fundamentan sus sistemas políticos, a la caída —en la primera— de la República en 1936, y al acabarse —en el segundo— de la dictadura porfirista en 1910, el control social se advierte como un imperativo para dar viabilidad a los dos modelos políticos surgidos del caos que significó la Guerra Civil Española y la Revolución Mexicana.

Las vías de este control coincidían en un poder político autoritario, con amplias potestades para controlar y sancionar con medidas, en no pocas ocasiones para-legales, la amenaza que les significaba la criminalidad con la que se confundió muchas veces la legítima lucha política, es decir, se consideró en una misma categoría a delincuentes comunes y a activistas políticos metidos en actos que el Estado y sus instituciones calificaban como “crímenes”.

Pero ese control tendría como base las ramificaciones de otros controles que estos Estados autoritarios llevaron a cabo, a partir del control de la economía, de la centralización de las decisiones de sociedades sin voz, de la educación, esto es, la apropiación del control de todo lo que involucrase la formación del individuo en las sociedades de este tipo.

Refiere el sociólogo alemán Max Weber, que estos instrumentos de las políticas estatales son los que dotan de fortaleza el ejercicio del poder, pues al preguntarse quién controla los medios de la violencia, quién disfruta del monopolio de los recursos económicos, quién controla los medios de legitimidad del poder político y quién controla las fuerzas simbólicas, en la respuesta de estas preguntas se encontrará a quien ejerce el poder militar, económico, político y simbólico (Soriano, 2009: 109).

En tales condiciones, la dominación en estos sistemas, en especial en el franquismo, se remite a la tesis weberiana, que señala tres clases:

a) La dominación carismática, cuya legitimidad está basada en la confianza en los valores de santidad, heroísmo o ejemplaridad de quien la ejerce y en los modelos de comportamiento propugnados por él;

b) La dominación tradicional, cuya legitimidad está apoyada en la creencia en las tradiciones y costumbres y en quienes ejercen el poder en virtud de las mismas, y

c) La dominación legal, cuya legitimidad reside en el valor otorgado a las reglas generales establecidas por la sociedad, representada por quienes ejercen el poder en virtud de los procedimientos contenidos en dichas reglas (Weber, 1984: 172).

Estamos en el continente epistemológico de un Estado que Talcott Parsons advertiría, desde la sociología funcionalista, como un Estado de carácter modernista, donde se tiene confianza en la capacidad de la razón y el progreso, la fuerza del conocimiento, en el orden social, y que, por supuesto, tiene como

base la teoría de la acción social (Parson: 1968), donde el actor social tiene una determinada función como *parte* de ese sistema.

En la esquematización de Weber se reconocen los actores que intuye la doctrina de Parson, y que para España y México se sintetizan en:

- a) El dictador en España y el caudillo presidencialista en México;
- b) El sacerdote, el empresario y el burócrata;
- c) El policía empírico y el militar, ambos cobijados por la figura del Estado;
- d) El legislador y el juez; y
- e) El obrero, el campesino, el comerciante, el estudiante.

En la dictadura y en el presidencialismo omnipotente, cada sujeto y cada personaje jugaban un papel que determinaba esa legitimidad en el ejercicio del poder.

El *ontos* del Estado franquista y del priista no podría permitirse el descontrol, pues eso hacía inviable el proyecto de nación que los caudillos creían que debían materializar, sintiéndose destinados a ello, para juicio de la historia. El sistema social así construido por la acción social se destaca por la visión de Parsons, en que dicho sistema consta de “una pluralidad de actores individuales que interactúan entre sí en una situación que tiene, al menos, un aspecto físico o de medio ambiente, cuyas relaciones con sus situaciones —incluyendo a los demás actores—, están mediadas y definidas por un sistema de roles culturalmente estructurados y compartidos (Parson, 1966. 25)”.

Dos de las condiciones que influyeron en la paulatina evolución de los sistemas autoritarios en España y México se identifican, de modo muy evidente, en el análisis de la historia paralela de ambos:

1. La aparición del paradigma del Estado neoliberal y de la globalización, y
2. La imposibilidad de mantener centralizadas las acciones del control gubernamental.

Para el caso de la primera condición, es decir, la aparición del paradigma del Estado neoliberal y la globalización, la España de la década del despertar de las nuevas generaciones de los años setenta coincide con el declive de los órdenes totalitarios en el manejo de las economías y, luego, de la crisis petrolera de Medio Oriente en esa misma década, que a su vez ha sido identificada con la paulatina escisión del Estado de bienestar en el mundo.

Respecto de Occidente, la irreversible adopción de políticas públicas que comenzaron a integrar a sus procesos los criterios del *new public management* (nueva gestión pública), que se caracterizan de este modo:

- a) Menor participación del Estado en la provisión de servicios y mayor utilización de los contratos al sector privado, para que ellos sean encargados.
- b) Los ciudadanos se benefician de instrumentos legales diseñados para proteger sus derechos.

c) Es necesario mejorar la productividad del sector público. Esta se debe medir por el grado de satisfacción de los ciudadanos, en relación con los

servicios públicos otorgados. En este sentido, es ejemplar la *Citizen's charter* de Inglaterra.

d) El *new public management* trae consigo un cambio cultural que significa poner a los clientes en primer lugar.

e) Es necesario propiciar la participación ciudadana en el procedimiento para tomar decisiones administrativas, al estilo de la *public enquiry*, en Inglaterra o la *étiquette d'utilité publique*, en Francia (Cassese, 1998).

A la vista del final del Estado de bienestar, la comunidad internacional ya no puede considerar a cada Estado nación como una ínsula que se gobierna por sí sola, los procesos de integración económica que hacen surgir zonas de mercado transcontinentales (como la Comunidad Económica Europea), implican apertura de espacios de intercambio comercial donde poco o nada pueden hacer los gobiernos autoritarios, salvo que sirvan a la causa neoliberal. Así ha sido en varios países que se preciaban de "nacionalistas", con un discurso de identidad nacional proteccionista, como lo fueron España y México.

España tuvo que oxigenar su sistema político con medidas que se consolidaron como el prefacio del regreso a la democracia, en los años setenta, que habrían de desembocar en la emisión de una nueva Constitución, en 1978, misma que implicó la síntesis de un proceso "refundacionista" de su estructura social y política.

Para México, la aparición del modelo neoliberal y el paradigma de la globalización, significó cierta modificación de los esquemas políticos del país, dando una mayor participación a las fuerzas de oposición, una apertura a la información de carácter público para legitimar la función gubernamental, y una paulatina integración de las tecnologías de la información y la comunicación a los procedimientos de gestión administrativa.

Asimismo, en 1994 presenciamos la firma del Tratado de Libre Comercio con nuestros pares de Estados Unidos y Canadá, en lo que habría de inaugurar la integración del país a la comunidad global, proceso que comenzó, por supuesto, desde los andamiajes de las políticas económicas pro Fondo Monetario Internacional y pro Banco Mundial, en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y cuyo avance ha sido irreversible en los siguientes mandatos.

Es así que el segundo aspecto que reza sobre la imposibilidad de mantener centralizadas las acciones de control gubernamental dio paso a que los regímenes, tanto español como mexicano, vieran una cierta relajación de los controles gubernamentales.

De su lado, el sistema político mexicano priista comenzó a dejar de manejar los aspectos nodales de las políticas sociales, lo que a su vez implicó una descentralización de las políticas públicas, haciendo vigente cada día, la perspectiva de la nueva gestión pública.

Es a consecuencia de estas modificaciones en el esquema autoritario que deviene el proceso de transición a la democracia, con la miscelánea de modifi-

caciones a la Carta Magna y la aparición de organismos autónomos constitucionales, junto con una mayor distribución del poder entre las fuerzas políticas de oposición.

Sin embargo, como se ha mencionado en párrafos anteriores, la transición a la democracia inacabada que tenemos rompió ese control basado en acuerdos *sui generis*, que evidentemente no planteaban un ejemplo de legalidad, por su empirismo y su condición ilegal, pero sí funcionaban, en cierto modo, hasta que con la implosión del régimen autoritario priista, el descontrol de la política centralista se convirtió en el descontrol también de las estrategias anti crimen del Estado mexicano.

Es así que este contexto del conflicto social es uno de los procesos que mayor atención ha requerido por parte de los especialistas, y en el que se arraigan expresiones atípicas del conglomerado humano.

No se puede hablar de la teoría del conflicto social, sin antes mencionar que esta deviene del cambio; parece ser que detrás de un cambio siempre se presenta la incertidumbre, que lleva a los seres humanos a la molestia sobre las condiciones de vida en las que se encuentran y que cambiarán. Y no solo tiene que ver con conflictos entre particulares, ya que cuando se dan cambios radicales en instituciones, naciones o peor aún, entre relaciones internacionales, conllevan a conflictos bélicos de gran magnitud.

No nos extrañe entonces que la tensión social, de acuerdo con las estadísticas que presentamos en su momento en el capítulo anterior, nos arroje que los delitos de mayor calado sean los que atentan contra el patrimonio de las personas, es decir, el delito patrimonial es la expresión de esa tensión social entre los integrantes de las clases sociales que no pueden acceder de modo efectivo, aunque así lo desearan, a todos los satisfactores.

En su estudio, que desde nuestra apreciación en este trabajo de investigación viene a compilar una realidad que ya han manifestado otras organizaciones sociales y algunos organismos internacionales, Oxfam Intermón refiere que: “España es uno de los países donde más ha aumentado la desigualdad de ingresos y el número de personas pobres, y en el que las políticas redistributivas implantadas por los gobiernos son ‘menos eficaces en la lucha contra la desigualdad’, de acuerdo a lo apuntado en el documento *Europa para la mayoría, no para las élites* (Vera, 2015), lo que ha provocado que la nación ibérica se sitúe como el cuarto lugar europeo en cuanto a desigualdad”.

De su lado, en México la pobreza aumentó en dos millones de personas entre 2012 y 2014, al pasar de 53.3 millones (45.5 por ciento) a 55.3 millones de personas (46.2 por ciento) y, al mismo tiempo, la pobreza extrema se redujo marginalmente, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), hace dos años (Coneval, 2014).

Hemos querido presentar estos dos estudios, que a su vez reflejan el entorno de la desigualdad social en ambos países, y que, si bien son solo una parte de la problemática social, no podemos negar que a mayor desigualdad, mayor

tensión y conflicto social, como lo connotan los países del continente africano y los de Medio Oriente.

Es importante señalar que para que se construya una verdadera política democrática se requiere de partidos políticos capaces de comprometerse a conseguir preferencias en el electorado sin compra de votos o el uso de recursos públicos, práctica muy recurrente en México, que tiene que ver con una corrupción enraizada y manipuladora de las voluntades sociales; construir —mediante la capacitación y la profesionalización de la política— un modelo asertivo de lo que es la llamada buena política, que motiva al ciudadano a votar; la formación de cuadros dedicados al oficio de la política, formando líderes; hacer campañas que no impliquen una inversión tan costosa que se refleje en los recursos destinados a los partidos políticos; informar y generar una conciencia ciudadana sobre la importancia de los perfiles de los candidatos y formular planes de trabajo y acercamiento constante con los ciudadanos proponiendo políticas que resuelvan problemas sociales.

Esto, sin duda, hará que los políticos reivindiquen su actuación ante los ciudadanos y fortalecerá la democracia de las sociedades.

III. BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad* (Acuerdo) (2008), iniciativa del gobierno federal para un Acuerdo Nacional, México: Secretaría de Gobernación.
- ALAMÁN, Lucas (1997), *Recuadro de la Nueva España*, México, FCE.
- Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos* (AH) (2009), México: Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación.
- BERNAL GÓMEZ, Beatriz (2010), *Historia del derecho*, México, UNAM y Ediciones Nostra.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2013), *Vacios de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México: Editorial Debate.
- CASSESE, Sabino (1998), *Elementos del new public management*, Paris: XXIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas.
- CASTELLANOS, Antonio (2007), “Preocupa al Banco Mundial la polarización social en México”, nota periodística en edición digital del diario *La Jornada*, publicada el 12 de abril de 2007, y consultada el 11 de marzo de 2016, en el sitio electrónico <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/04/index.php?section=economia&article=024n1eco>
- CLAVIJERO, Francisco Javier (2000), *Historia Antigua de México*, México: Editorial Porrúa.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1985), *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México: Editorial Era-Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- DE GIORGI, Raffaele (1996), “Teoría del derecho y sistemas sociales”, conferencia, México: ENEP-ACATLÁN.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (2014), Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, DOF del 30 de abril de 2014, México: Secretaría de Gobernación.

- DÍAZ-ARANDA, Enrique (2014), *Lecciones de derecho penal para el nuevo sistema de justicia en México*, México: IJ-UNAM.
- DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis (2006), “Algunos rasgos de la delincuencia en España a comienzos del siglo XXI”, en *Revista Española de Investigación Criminológica*, número 4, Málaga: Universidad de Málaga.
- DURKHEIM, Émile (1967), *De la división del trabajo social*, Buenos Aires: Schapire Editores.
- Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia* (Elementos) (2011), Diagnóstico y propuestas, México: UNAM.
- EUROPA PRESS (2011), “La tasa de criminalidad cayó en 2011 y está entre las más bajas de la UE”, nota periodística publicada el 26 de abril de 2012, en *www.europapress*, y consultada el 12 de marzo de 2016.
- FARRERA BRAVO, Gonzalo (2011) “Los medios de comunicación frente al poder del Estado”, en ACKERMAN, John M. (Coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México: IJ-UNAM.
- FERNÁNDEZ PUIG, A. (2011), “La dictadura franquista: régimen político, evolución social y económica”, en *La dictadura franquista: régimen político, evolución social y económica*, disponible en <http://clio.rediris.es/n37/oposiciones2/tema69.pdf>, fecha de consulta, 22 de febrero de 2016.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1977), “Breve introducción al juicio de amparo”, en *Memoria de El Colegio Nacional*, México: Colegio Nacional.
- FUCITO, Felipe (1989), “Concepción sociológica del derecho”, en *Cuadernos de Investigaciones*, No. 10, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- FUENTES, Carlos (2008), *El Espejo Enterrado*, México: FCE.
- GARCÍA ESPAÑA, O., y PÉREZ JIMÉNEZ, A. (2005), “Seguridad ciudadana y actuaciones policiales (Informe ODA 2005)”, Málaga: Fundación El Monte-Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.
- GARCÍA GALLO, Alfonso (1971), *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid: Edición del autor.
- GARLAND, David (2005), *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (1998), “La presencia del derecho indiano en México a través de las fuentes legales del *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* de Escriche, anotadas por Juan N. Rodríguez de San Miguel”, en *La supervivencia del derecho español en Hispanoamérica durante la época independiente*, México, IJ-UNAM.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Carlos (2011), “La dictadura franquista”, en *Historia en comentarios*, publicada el 25 de abril de 2011, en <https://historiaencomentarios.wordpress.com/2011/04/25/el-franquismo-1939-1975/>, y consultada el 12 de febrero de 2016.
- HERNÁNDEZ, Anabel (2012), *Los señores del Narco*, Vol. I, México: Grijalbo-Proceso. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) (2005), *Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-2004)*, México: ICESI.
- KAFFE, T. (2013), “Estadísticas criminales”, artículo de opinión publicado en la edición digital de *Eldiario.es*, el 17 de noviembre de 2013, en <https://Estadisticascriminales.htm>, y consultado el 11 de marzo de 2016.

- KRAUZE, Enrique (1980), *Daniel Cosío Villegas. Una biografía intelectual*, México: Editorial Joaquín Mortiz.
- LEÓN PORTILLA, Miguel (2000), *La Conquista*, México: Secretaría de Educación Pública-CONAFE.
- LEPRE, María Laura (S/A), “Reformas neoliberales en América Latina: Argentina y Venezuela. Las reformas de los presidentes Carlos S. Menem y Carlos A. Pérez en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencia Política. De la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global*, número 3, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, en línea, en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/mum3art4.php>, consultado el 14 de febrero de 2016.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín (2014a), *Fundamentos de la Teoría de la Argumentación Jurídica*, México: Editorial Porrúa.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín (2014), “La seguridad pública en el Estado constitucional de derecho”, en *Política criminal en materia de procuración de justicia penal*, Tlaxcala: Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- PALLARES, Jacinto (1991), *Curso completo de Derecho Mexicano o exposición Filosófica, Histórica y Doctrinal de toda la legislación mexicana*, México: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- PARSONS, Talcott (1968), *La estructura de la acción social* (trad. J. J. Caballero y J. Castillo), Madrid: Editorial Guadarrama.
- PARSONS, Talcott (1966), *El sistema social* (trad. J. Jiménez Blanco y J. Cazorla), Madrid: Revista de Occidente.
- PAZ, Octavio (1989), *El laberinto de la soledad*, México, FCE.
- PEREZ, Fernando J. (2015), “La criminalidad baja a cotas mínimas mientras se endurecen las penas”, en diario español *El País*, edición del miércoles 4 de marzo de 2015, en sitio electrónico www.elpais.es, y consultado el 20 de marzo de 2016.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND)* (2013), Plan de gobierno de Enrique Peña Nieto, México: Gobierno de la República.
- RAMÍREZ ORTIZ, Osvaldo (2015), “Percepción de la realidad criminal desde los *mass media*”, en *Revista Cijurep. Textos jurídicos y políticos*, núm. 3, Tlaxcala: Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- RIVERA BEIRAS, Iñaki (2005) *Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*, Barcelona: Antrophos.
- RODRÍGUEZ CASTAÑEDA, Rafael (1993), *Prensa vendida. Los periodistas y los presidentes: 40 años de relaciones*, México: Editorial Grijalbo.
- ROSSEAU, Jean Jaques (2006), *El Contrato Social*, México: Editorial Porrúa.
- RUBIO, Luis (2010), “Una explicación sobre la alta criminalidad en México”, en revista *América Economía*, publicada el 24 de agosto de 2010 en el sitio electrónico http://www.Una_explicacion_sobre_la_alta_criminalidad_en_Mexico_AmericaEconomia.html, y consultado el 11 de marzo de 2016.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia y GORENC, Klaus-Dieter (1998), *Control social en México D.F.*, México: Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán-UNAM.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (1989), “Ensayo sobre la historiografía jurídica mexicana”, en *Libro de Homenaje a Jorge Barrera Graf*, México: UNAM.
- SORIANO, Ramón (2009), *Sociología del derecho*, Barcelona: Editorial Ariel.

- SOTO NAVARRO, L. (2005), “La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia”, Granada: RECPC.
- WEBER, Max (1984), *Economía y Sociedad*, México, FCE.
- VERA, José María (2015), “España, con tres millones de pobres, es el cuarto país más desigual de la Unión Europea”, entrevista a José María Vera, director general de Oxfam Intermón, publicado el 9 de septiembre, en edición electrónica del diario *El mundo*, y consultada el 20 de abril de 2016, en el sitio electrónico <http://www.el-mundo.es/solidaridad/2015/09/09/55ef630022601d87538b4574.html>
- VÁZQUEZ, Josefina (2006), *Juárez, el republicano*, México: El Colegio de México-Secretaría de Educación Pública.
- VÁZQUEZ DEL MERCADO, Guillermo (2011), “La falacia de negociar con el crimen organizado”, en *Letras libres*, diciembre de 2011, México: Editorial Nexos.
- VILLAR, Pierre (1978), *Historia de España*, Barcelona: Editorial Grijalbo.
- ZÚÑIGA M., Juan Antonio (2014), “Impunes, 93.8% de los delitos perpetrados en 2013: INEGI”, nota informativa publicada en el sitio digital del periódico *La Jornada*, en su edición del 30 de septiembre de 2014, y consultada el 12 de abril de 2016, en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/09/30/en-primer-ano-de-gobierno-de-epn-quedaron-impunes-93-8-de-delitos-perpetrados-3893.html>

LA DEMOCRACIA COMO UN BIEN JURÍDICO TUTELADO DE LOS DELITOS ELECTORALES

Oswaldo Ramírez Ortiz

I. INTRODUCCIÓN

En el escenario nacional, resulta necesario robustecer la tutela de la libre expresión de la voluntad popular, garantizando la equidad y el equilibrio en las contiendas electorales, al evitar abusos, arbitrariedades, y ventajas ilícitas, toda vez que son crecientes los señalamientos que dan cuenta del despliegue y comisión recurrente de estas conductas, las que en muchas ocasiones son determinantes en la configuración de los resultados de los procesos electorales a todos los niveles, lo que erige en imperioso el estudio de dichos comportamientos.

Por lo anterior, el rubro relativo a los delitos electorales ha cobrado notable preeminencia a últimas fechas, y fue por ello que la normatividad en la materia ha sido susceptible de un reciente proceso de actualización, con la finalidad de responder a los nuevos desafíos.

La actualización legislativa referida se tradujo en una necesidad imposterable, y con ella se pretendió el perfeccionamiento del régimen democrático, del sistema de partidos y de las instituciones electorales de nuestro país, aspiraciones que únicamente podrán tener verificativo mediante la cooperación y la sinergia entre la ciudadanía, la sociedad en su conjunto y el Estado, que unidos permitirán que esa aludida voluntad del pueblo prospere y se respete.

No obstante, el ajuste del tema legislativo, si no encuentra un referente de cumplimiento real, no sirve de mucho, es decir, se debe buscar la manera de garantizar su aplicación; sin embargo, en países como el nuestro, existen factores que ponen en severo riesgo a la democracia.

A pesar de que el abordaje de la categoría de delitos electorales se remonta al texto constitucional del año de 1814, y disposiciones posteriores hasta llegar a la centenaria Constitución de 1917, se dice que no fue sino hasta la década de los 90's del siglo pasado en la que se le comenzó a conceder la verdadera trascendencia que reviste, ya que fue precisamente en esa época en la que se incorporó de manera debida, en el Código Penal Federal (CPF), otorgándole con ello la verdadera dimensión que implica.

Debemos considerar de modo sustantivo que el parlamentario debió observar su entorno socio-político, donde la influencia de los avances tecnológicos y

la presencia de mecanismos de seguimiento digital, nuevos comportamientos anómicos y *modus operandi* criminales, entre otros aspectos, implicaron nuevos escenarios donde la salvaguarda de la competencia electoral fue uno de los imperativos en la reforma política de 2014.

Así, en el mes de mayo, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la denominada Ley General en Materia de Delitos Electorales, que reglamenta lo enunciado en el inciso *a*), fracción XXI, artículo 73, de nuestra Carta Magna. Tal ordenamiento tiene una trascendencia en su matiz regulador de conductas que no se habían prestablecido en el pasado, destacándose la investigación, la persecución y la sanción de conductas típicas que afecten el adecuado desarrollo de los procesos electorales.

En la presente aportación académica abordamos el estudio de esta categoría de orden electoral-penal, y para ello recurrimos al análisis de diversos apartados; en una primera instancia, consideramos viable iniciar planteando una revisión, al menos panorámica, de la reforma político-electoral de nuestro país, que data del año de 2014, con la finalidad de contextualizar la presente colaboración, pero además para contar con una base de la cual partir.

Para ello, observamos que dicha transformación legislativa considera, entre otros rubros, la creación de innovadoras legislaciones, y esta actualización a nuestro marco normativo, contempla precisamente el surgimiento de una Ley General en Materia de Delitos Electorales, que a consideración de los legisladores, era una demanda impostergable, pues las anteriores legislaciones habían caído ya en la obsolescencia, aunado a que el nuevo instrumento garantiza la imparcialidad de las autoridades y promueve la equidad en las elecciones; sin duda este ordenamiento, en alguna medida, viene a atemperar los graves problemas de legitimidad y credibilidad de los procesos electorales en nuestro medio.

Posteriormente, planteamos una revisión a la figura de delitos de orden electoral, partiendo de su conceptualización en términos generales y desembocando en el análisis específico de las modalidades de su comisión, lo que por el paso del tiempo, y por la evolución de la conducta, y de los comportamientos sociales, ha requerido también de una significativa actualización.

En esta colaboración, también dirigimos el estudio a la categoría jurídico-penal del bien jurídico tutelado, en un primer momento en términos generales y más adelante deteniéndonos en el estudio de la materia, esto con la finalidad de identificar cuáles son los bienes y valores que protegen estas figuras típicas, para finalmente estar en condiciones de determinar si efectivamente la democracia se erige en uno de ellos, o mejor dicho, si la misma puede ser incorporada en las legislaciones con ese carácter, y por ende como parte de los razonamientos del juzgador, para la resolución de una controversia en este ámbito, y para la eventual aplicación de una sanción.

II. CARACTERIZACIÓN DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

Desde la perspectiva del poder legislativo, la reforma política implica un esfuerzo por transitar hacia una democracia con adjetivos de solidez, de pluralidad, de modernidad, para configurar un sistema electoral que respondiese a las necesidades del escenario electoral federal y de cada una de las entidades de nuestro país.

La guía vertebral de esta reforma respondió, como se puede observar, a la preeminencia de los principios subyacentes en todo proceso electoral, como son los de objetividad, independencia, legalidad, publicidad, certeza e imparcialidad, con la divisa fundamental de estimular que la propia ciudadanía, a la par de tener mayor confianza en el trabajo de sus autoridades electorales, participe a su vez con mayor entusiasmo en la competencia político-electoral.

Para ello, se promovió una reestructuración de las instituciones electorales que integran el sistema electoral mexicano, sobresaliendo la reconfiguración de los organismos electorales a nivel federal con el Instituto Nacional Electoral (INE) y a nivel estados con los denominados Organismos Públicos Locales (OPLES). A su vez, esta reforma contempló un innovador esquema de fiscalización para los procesos electorales en todo el país, regulando cuestiones de orden material como las denuncias, las encuestas, los debates, la propaganda electoral, entre otros, e introdujo causales que pudiesen representar, en su momento, argumentos para declarar la nulidad de determinada elección.

Se integraron cuestiones referidas a la paridad de género cuando se trate de nominar a candidatos a elección popular, el tema de las candidaturas independientes, entre otros puntos que impactan en el desarrollo de los procesos electorales.

La denominada reforma política de febrero de 2014, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 10 de ese mes, mediante decreto que reformó, adicionó y derogó 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la materia, se puede dividir en cuatro ejes temáticos:

- Régimen de gobierno;
- Autoridades electorales;
- Régimen de partidos; y
- Creación de nueva legislación.

En el primer eje, relativo al régimen de gobierno, la novedad es la incorporación de la figura de gobierno de coalición, a la que el presidente podrá optar, en cualquier momento de su gestión, después de haber suscrito un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación respectiva del Senado de la República (art. 89, fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Este modelo político, que es muy común en Europa, implicaría el cogobierno del presidente de la república con fuerzas políticas distintas a la suya.

Con este mecanismo, el presidente de la república puede lograr el consenso traducido en una mayoría parlamentaria que consolide con su ratificación:

- a) Un programa de gobierno que contenga los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas que forman la coalición;
- b) Una agenda legislativa que soporte el programa de gobierno; y
- c) Un gabinete de coalición que ejecute dicho programa de gobierno.¹

Nos dice Sánchez acerca de este modelo político de ejercicio del poder, que ...el gobierno de coalición se regulara por un convenio y un programa que deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

La reforma preve que si el Presidente de la República opta por la coalición, los nombramientos que haga de sus secretarios de Estado tendrán que ser ratificados por el Senado de la República, con la salvedad de los secretarios de Defensa Nacional y Marina, en razón de las importantes atribuciones que ambas dependencias tienen encomendadas en materia de seguridad y soberanía nacional.

Esta modificación contribuye a que México cuente con un diseño institucional que fomente una mayor interacción y corresponsabilidad entre los distintos Poderes. En un gobierno de coalición los acuerdos construidos serán públicos y transparentes e irán más allá de los temas de coyuntura, al tiempo que su implementación sera más eficiente, más expedita y con beneficios concretos para los mexicanos.²

En esta reforma debemos destacar otro cambio importante, como lo es la introducción de la reelección legislativa. Un tema que a lo largo de los años había sido objeto de reserva, y que con esta reforma se decidió abordar, con lo que se puso fin a 8 décadas de no reelección; para efectos de la transformación legislativa en comento, se contempla que los senadores podrán ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos, respectivamente. Sin embargo, los candidatos deberán ser postulados por el mismo partido político, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato (artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Con la idea de garantizar un proyecto transexenal que a su vez articule políticas más sólidas, relevantes y sustantivas de parte de los parlamentarios, se establece la posibilidad de que los diputados federales y estatales tengan el derecho de reelegirse por cuatro ocasiones, comenzando a regir esta disposición para los diputados electos en 2015.

Del lado de los senadores, éstos podrán reelegirse por dos ocasiones, y los legisladores que podrán acceder a esta nueva disposición constitucional, serán los que se elijan el próximo año de 2018.

¹ SÁNCHEZ MORALES, Jorge, "Gobierno de Coalición", en revista *Sexenios*, edición del mes de noviembre de 2016, México, 2016, disponible en <http://m.sexenio.com.mx/columna.php?id=10879>

² *Ibidem*.

Como vemos, en ambos casos, tanto diputados como senadores podrían llegar a estar hasta 12 años en la curul respectiva, siempre y cuando, por supuesto, cumplan con sus electores, pues si no fuese así, no podrían reelegirse ni siquiera para un segundo periodo.

Asimismo, ambos legisladores no están impedidos de reelegirse en la Cámara de Senadores, y luego, saltar a la Cámara de Diputados, no anulándose la norma de que los parlamentarios puedan cambiar de una Cámara federal o estatal.

El dictamen contempla que las constituciones de los estados tienen que establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional y siempre y cuando el periodo de mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años.

De igual manera, deja en claro que la reelección no será aplicable para aquellos diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos que se encuentren en funciones a la entrada en vigor de este decreto.³

El beneficio de la reelección consecutiva, se amplió por supuesto a los legisladores de los congresos locales, hasta por tres periodos consecutivos, esto es, 9 años, y de igual manera, este proceso de reelección podrá alcanzar a los integrantes de los ayuntamientos, como los alcaldes, los regidores y los síndicos, por un mandato adicional, que será por supuesto igual a tres años.

Como decíamos en líneas anteriores, y de acuerdo con los considerandos de la reforma política señalada,

...la posibilidad de la reelección inmediata de diputados y de senadores permitirá que los votantes tengan un vínculo más cercano con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor. Esto mejorará varios aspectos esenciales de la función legislativa, tales como la rendición de cuentas, la profesionalización del ejercicio parlamentario y la continuidad de las decisiones que ofrezcan mejores resultados. Por su parte, la posibilidad de reelección en los ayuntamientos permitirá mejorar los aspectos administrativos y promover la planeación efectiva de los programas y acciones a nivel municipal, lo que contribuirá a consolidar una democracia de resultados a nivel local.⁴

Por cuanto hace a las autoridades electorales, modifica de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral. En primer lugar, la reforma desaparece al Instituto Federal Electoral (IFE), y en su lugar crea al Instituto Nacional Electoral, como ya lo habíamos precisado en líneas preliminares. La función básica del INE será la de organizar las elecciones

³ “Seguimiento a la reforma político electoral”, nota de la redacción del diario *Excelsior*, en su edición digital del 4 de diciembre de 2013, México, 2013, consultado el 11 de enero de 2017, y disponible en el sitio electrónico <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/04/931969>

⁴ *Reforma político electoral*, documento publicado por el gobierno federal acerca de esta reforma sustantiva al sistema electoral mexicano, Gobierno de la República, México, 2014, p. 6.

federales; empero, también se le otorgan facultades en el ámbito local, manteniendo la existencia de los institutos electorales locales, aunque con importantes cambios en sus facultades, integración y nombramiento.

A la par de incrementar el número de consejeros electorales (11), se crea un Servicio Profesional Electoral Nacional, que será regulado por el Instituto Nacional Electoral.

En lo relativo al régimen de partidos, se experimentan algunos cambios de relevancia. Con la reforma, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión.

III. LEGISLACIONES DE RECIENTE CREACIÓN CON MOTIVO DE LA REFORMA

Con motivo de la creación de la reforma político electoral surgieron y vieron la luz tres nuevos ordenamientos, a saber: la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Los tres nuevos ordenamientos son de carácter general, porque delimitan las facultades de las autoridades federales, estatales y municipales en materia electoral, a diferencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que se refería a casos que tenían que ver únicamente con la competencia de orden federal.

A continuación, realizaremos una breve exposición de las características de estas normativas:

1. LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de:

- a) La constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal;
- b) Los derechos y obligaciones de sus militantes;
- c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos;
- d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;
- e) Las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones;
- f) El sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos;
- g) La organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria;

- b) Los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones;
- i) El régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y
- j) El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.⁵

Como lo establece el INE, esta ley deberá prever las normas, plazos y requisitos para el registro legal y la intervención que habrán de tener los partidos políticos en los procesos electorales federales y locales; los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; los lineamientos básicos para la interacción de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; los contenidos mínimos de sus documentos básicos; los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; el sistema de plataforma electoral de los partidos políticos por medio de la figura de coaliciones.⁶

2. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

⁵ *Ley General de Partidos Políticos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de mayo de 2014, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2014.

⁶ “Las leyes secundarias de la reforma político electoral 2014”, en *Sé ciudadano@ Haz tuya la democracia*, sitio electrónico del Instituto Nacional Electoral, sobre el Programa de Acompañamiento Ciudadano (PAC), consultado el 11 de enero de 2017, y disponible en el sitio electrónico http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_leyes_secundarias.html

Artículo 2.

1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- c) Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y
- d) La integración de los organismos electorales.⁷

Esta ley deberá regular: la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la Constitución y a partir de 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio; los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios; los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos; las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda; las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas; las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.⁸

3. LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES

Esta ley dispone que todos los delitos electorales previstos en ordenamientos locales o el federal fueron derogados. La Ley General en Materia de Delitos Electorales es de observancia general en toda la República mexicana.

Este ordenamiento legal establece tipos penales, sanciones y la distribución de competencias, así como las formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno, para su investigación y persecución.

En esta ley se incluyó un escenario para anular elecciones y se detallaron conductas ilícitas durante tiempos electorales.⁹

Contempla 25 conductas constitutivas de ilícito electoral, tanto en el ámbito local y federal. Entre esas conductas tenemos:

- Obtener o utilizar fondos provenientes de actividades ilícitas para una campaña electoral;
- Obligar o ejercer cualquier tipo de presión sobre los ciudadanos para que voten a favor o en contra de un candidato, partido político, o bien se abstengan de votar;

⁷ *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de mayo de 2014, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2014.

⁸ “Las leyes secundarias...”, *op. cit.*

⁹ *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de mayo de 2014, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2014.

—Promover, mediante amenaza o promesa de pago o dádiva, el voto en favor o en contra de un determinado partido político o candidato, o bien la abstención de votar.

La reforma establece que a quien tenga calidad de servidor público al momento de incurrir en una conducta ilícita se le impondrán las siguientes sanciones: una sanción de doscientos a cuatrocientos días multa, prisión de tres a nueve años, destitución del cargo, inhabilitación para ocupar cargos públicos y suspensión de los derechos políticos electorales de uno a cinco años.¹⁰

Esta Ley, tiene como objetivo combatir, sancionar y fortalecer los mecanismos para la prevención de conductas que tengan como propósito alterar la voluntad ciudadana expresada en las urnas, como se advierte en su primer artículo: “Artículo 1. Esta ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos electorales”.

Se compone de tres títulos en los que se integran las disposiciones relativas los siguientes rubros:

—Se establecen las disposiciones básicas que se aplican a las leyes generales, tales como: Objeto y definiciones generales, Formas de coordinación entre los tres niveles de gobierno para la investigación, persecución y sanción de los delitos electorales, Los tipos penales en materia electoral, así como reglas comunes para su aplicación, Las competencias, facultades y los mecanismos de coordinación entre la federación y las entidades federativas.

Destaca el analista Omar Granados que “entre los puntos clave de esta ley se determinan nuevas sanciones a ciertos delitos electorales, se reforman las facultades y obligaciones de autoridades, así como la coordinación entre la federación y los estados durante un proceso electoral”.¹¹

Entre las sanciones aprobadas, se imponen 200 a 400 días de multa y prisión de dos hasta nueve años, a servidores públicos que coaccionen, induzcan o amenacen a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas, voten o se abstengan de votar por algún partido o candidato. Si un funcionario condiciona programas gubernamentales a cambio del voto, las penas aumentarán hasta en un tercio sobre lo previsto.

Se imponen también multas de mil a cinco mil días multa y de cinco a 15 años de prisión al que por sí o por un intermediario aporte, utilice o reciba aportaciones

¹⁰ *Reforma político electoral...*, op. cit., p. 10.

¹¹ GRANADOS, Omar, “¿En qué consiste la reforma político-electoral?”, en *Animal Político*, sitio especializado en información y análisis político mexicano, edición del 16 de mayo de 2014, México, 2017, consultada el 13 de enero de 2017, disponible en el sitio digital http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico_16may2014_OmarGranados.pdf

de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o se utilicen fondos o bienes con un origen ilícito, o que rebasen los permitidos por la ley.

Se agregan penas de 2 a 9 años de prisión al precandidato, candidato, funcionario partidista u organizadores de actos de campaña cuando aprovechen fondos, bienes o servicios en apoyo o perjuicio de otro contendiente.

A servidores públicos que cometan cualquier delito previsto, además de la inhabilitación para ocupar un cargo en el servicio público federal, local, municipal, estatal, delegacional o en el DF y se les impondrá de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.¹²

La señalada norma punitiva, se integra por tres títulos en donde se disponen:

a) Las cuestiones básicas que se aplican a las leyes generales, como los objetivos y las definiciones generales.

b) La sinergia que se deberá de generar entre los diferentes niveles de gobierno, a efecto de atender la investigación, persecución y sanción de los delitos electorales, y de igual modo, los niveles de competencia entre las instituciones del orden federal y estatal.

c) Los tipos penales relativos al panorama electoral, y el procedimiento común para su aplicación.

IV. LOS DELITOS ELECTORALES: CONCEPTUALIZACIÓN Y MARCO NORMATIVO NACIONAL

Para comprender el abordaje doctrinal que hacemos en este subtítulo, debemos tener claro que:

— Un delito es un acto u omisión que sancionan las leyes penales.

— Los delitos electorales son un conjunto de previsiones jurídicas que buscan sancionar las conductas que atentan contra “la transparencia y objetividad del proceso electoral”, la igualdad y la libre manifestación del voto. Con su persecución se pretende restaurar “la pureza de los resultados” electorales.

Para la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), “los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre directo, personal, secreto e intransferible”.¹³

Asimismo, es toda acción u omisión típica, antijurídica culpable y punible, que sancionan las leyes penales, que lesionan o ponen en peligro el desarrollo del proceso electoral.

¹² *Ibidem*.

¹³ “Delitos electorales”, catálogo publicado por la FEPADE, en su sitio electrónico disponible en <http://www.fepade.gob.mx/delitos.html>, consultado el 14 de enero de 2017.

Por sus consecuencias, el delito electoral es el acto u omisión que afecta la limpieza, libertad y transparencia de un proceso electoral, y la prescripción legal considera una sanción para su autor, que va desde la imposición de una multa, de una pena privativa de libertad, o la inhabilitación del ejercicio de ciertos derechos. Son considerados delitos de *lesa* nación, ya que atentan contra la soberanía del pueblo. Los delitos electorales son conductas descritas y sancionadas por la Ley General en Materia de Delitos Electorales que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función pública electoral federal, explica la FEPADE en su página oficial, y afirma que son responsables de delitos electorales quien o quienes atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático.

La sanción de este tipo de delitos va desde la imposición de una multa, pago de una cierta cantidad de dinero, pena privativa de libertad, o inhabilitación del ejercicio de ciertos derechos.

1. ¿QUIÉN PUEDE SER SUJETO ACTIVO EN LA COMISIÓN DE ESTA CONDUCTA DELICTIVA?

Cualquier persona, funcionarios electorales, funcionarios o representantes de partido, ciudadanos, precandidatos, candidatos, servidores públicos, organizadores de campañas y ministros de culto religioso.

Desde la dogmática jurídico penal, en el contexto del derecho electoral penal, se tiene esta referencia sobre el sujeto activo y pasivo del delito electoral

- Sujeto Activo. Pueden ser todas las personas físicas mexicanas o extranjeras que pretendan obstaculizar o entorpecer el desarrollo del proceso electoral o relacionadas con el proceso electoral.

Sujeto Pasivo. Es todo aquel ciudadano mexicano que en goce de sus garantías constitucionales y que es privado injustificadamente, manipulado o coaccionado para poder emitir el sufragio a favor de un determinado candidato o partido político.¹⁴

Algunos ejemplos de este tipo de ilícitos son:

- Recoger credencial de elector.
- Alterar el Registro Federal de Electores.
- Desviar recursos públicos federales.
- Compra de votos Quiere comprar votos
- Votar sin credencial de elector
- Votar con una credencial que no es suya
- Votar más de una vez en una elección

¹⁴ “Delitos electorales”, en *Concepto jurídico*, sitio digital especializado en el tratamiento de temas jurídicos, consultado el 12 de enero de 2017, y disponible en el sitio electrónico <http://definicionlegal.blogspot.mx/2012/10/delitos-electorales.html>

- Presionar en la casilla para que voten por algún partido o candidato.
- Hacer propaganda el día de la jornada electoral
- Recoger la credencial de otro ciudadano sin razón aparente
- Proporcionar información falsa al INE, por mínima que sea, cuando se tramita la credencial de elector.
- Interferir o obstaculizar el proceso electoral

Para la Fiscalía electoral mexicana, se describe la prohibición de las siguientes conductas en donde se relacionan no sólo ciudadanos, sino también funcionarios públicos, ministros de culto, representantes políticos y populares y fedatarios:

- Ninguna persona puede recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos.
- Nadie puede organizar una reunión o el transporte para llevarte a votar y te digan por quién votar.
- Los servidores públicos no pueden condicionar la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.
- Queda prohibido que los servidores públicos coaccionen, induzcan o amenacen a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por una opción dentro de la consulta popular.
- Los funcionarios electorales tienen prohibido alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales.
- Es delito que los funcionarios partidistas impidan la instalación, apertura o clausura de una casilla, así como el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.
- Queda prohibido que los ministros de culto religioso presionen o induzcan el sentido del voto o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, en ejercicio del culto religioso o en desarrollo de actos propios de su ministerio.
- Se considera una práctica delictiva que los diputados y senadores habiendo sido electos a un cargo de elección popular no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara, Asamblea Legislativa o Cabildo respectivo, a desempeñar el cargo, dentro del plazo previsto para tal efecto en el ordenamiento jurídico respectivo.
- Los fedatarios públicos pueden cometer un delito electoral cuando estando obligados se nieguen injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

- Queda prohibido que los exmagistrados electorales, consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral desempeñen o sean designados en cargos públicos por los Poderes Ejecutivo o Legislativo cuya elección hayan calificado o participado, asuman cargos de dirección partidista o sean postulados a cargos de elección popular, dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.¹⁵

2. OBJETO MATERIAL Y JURÍDICO

En esta parte, observamos que el objeto material son los electores, a los que se obstaculiza o interfiere el derecho a votar libremente; también lo serán los paquetes y documentos electorales respecto de los cuales se impide o interfiere su traslado o entrega, así como los funcionarios electorales quienes no pueden realizar sus actividades por las mencionadas conductas.

El objeto jurídico es el conjunto de principios que rigen la función electoral, y “en donde se pretende impedir la lesión o puesta en peligro de éstos y de su eficacia, evitando con ello el descrédito de las instituciones encargadas de la renovación del poder público”.¹⁶

3. MARCO NORMATIVO NACIONAL

El soporte jurídico que enmarca el combate a los actos delictuales frente a los procesos electorales, se integra en los siguientes documentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXI, inciso a);
- Ley General en materia de Delitos Electorales, en sus tres títulos; y el
- Código Penal Federal, en los artículos 401 al 408 y del 411 al 413, en los que se establecen más de 150 hipótesis delictivas o tipos penales.

4. BIEN JURÍDICO TUTELADO

El fin que persigue el derecho penal es el de proteger aquellos intereses de la sociedad, de las personas, y de los grupos, que bajo ciertas directrices culturales se consideran superiores y fundamentales para la subsistencia del Estado, así como para el bienestar de los individuos y sus relaciones entre ellos mismos y con los órganos de gobierno; en vista de ello, con el objeto de proteger eficazmente esos intereses, se definen como delitos, y se sancionan como tales, aquellas conductas que a juicio del legislador los vulneran con gravedad.

¹⁵ “Delitos electorales” catálogo..., *op. cit.*

¹⁶ “Delitos electorales”, en *Concepto jurídico...*, *op. cit.*

Son aquellos bienes vitales imprescindibles para la convivencia humana en sociedad que son, por tanto, mercedores de protección a través del poder coactivo del Estado representado por la pena pública.

Para que en una sociedad prevalezca el Estado de Derecho y tenga éxito en sus relaciones sociales, se deben de proteger determinados intereses, los cuales deben de ser relevantes y protegidos por el derecho; como lo son la vida, el patrimonio, la libertad, entre otros; éstos para ser cobijados dentro de la Constitución deben de someterse a un proceso legislativo determinado; por lo que existen bienes jurídicos de protección penal, de tutela civil, laboral, administrativa, etc. Los bienes jurídicos que merecen tutela penal, son los bienes jurídicos penales.

Protegen los intereses o valores más altos de la sociedad. Y alcanzan el carácter de jurídicos cuando son reconocidos por el Estado al plasmarlos en la ley.

Como ejemplo de estos valores supremos tenemos: la vida, la libertad, la familia, la salud, la integridad física, el libre desarrollo de las personas, el patrimonio, etcétera.

La ausencia de un bien jurídico que preservar despoja a la norma penal de todo contenido material, como también de toda legitimidad.

Como referencia de la construcción doctrinal sobre los bienes jurídicos, tenemos la opinión de los siguientes autores clásicos:

Franz von Liszt dice que los bienes jurídicos “son intereses vitales, intereses del individuo o de la comunidad; intereses, por tanto, preexistentes a la valoración del legislador y, como tales, idóneos para garantizar la correspondencia entre realidad social y régimen normativo”.

Karl Binding afirma que “son una creación exclusiva del legislador, quien actúa sin otra limitación que su propia consideración y la que impone la lógica”. El bien jurídico es el derecho intrínseco que la norma protege, no es otra cosa que la pretensión del legislador de darle protección a ciertos valores del ser humano, y que estos se conviertan en intereses no sólo personales sino sociales y del Estado.

El concepto de bien jurídico ha cumplido hasta hoy importantes funciones en la dogmática penal; lo ha hecho como criterio para la clasificación de los delitos, y como elemento de base y límite al orden penal.

Feuerbach nos hablaba ya de la lesión a un derecho subjetivo como elemento legitimante de la facultad punitiva del Estado.

Los bienes jurídicos son aquellos *vitales e imprescindibles* para la *convivencia humana* en sociedad que son, por tanto, mercedores de protección a través del poder coactivo del Estado representado por la pena pública.

Raúl Eugenio Raúl Zaffaroni expresa que no es posible concebir una conducta típica sin la justificación de la necesidad de tutelar un bien jurídico, de ahí que el bien jurídico desempeña un papel central en la teoría del tipo, dando un verdadero sentido teológico a la ley penal.

Protegen los intereses o valores más altos de la sociedad. Y alcanzan el carácter de jurídicos cuando son reconocidos por el Estado al plasmarlos en la ley.

Como ejemplo de estos valores supremos tenemos: la vida, la integridad física, la libertad, la salud, el patrimonio y el libre desarrollo de las personas, etcétera.

La legislación penal no crea bienes jurídicos, sino que éstos son creados por la Constitución, el derecho internacional y el resto de la legislación. El derecho penal recibe el bien jurídico ya tutelado y la norma que se deduce del tipo no hace más que anunciar un castigo para ciertas formas particulares y aisladas de lesión al mismo.

El bien jurídico tutelado en materia electoral, responde a la variedad de delitos que existen en la norma penal, y por tanto *pluri-ofensivos*; dentro de los bienes jurídicos tutelados por estas descripciones típicas normativas encontramos a los siguientes:

- El derecho al *voto* y sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible;
- La *libre expresión* de la voluntad política en materia política;
- La *imparcialidad*, y el *debido funcionamiento* y *buen desempeño* de los *órganos electorales*;
- La *pulcritud*, y la *libre organización* y *realización* de los *procesos electorales*;
- La *preservación* de las *condiciones legales* de toda *contienda electoral*;
- La *inhibición* de la *utilización* de *fondos, bienes o servicios* estatales con el propósito de *favorecer* a un *partido político* o determinado *candidato*;
- La preservación de los principios de autenticidad, certeza y confiabilidad en los *documentos públicos electorales*, como el *padrón electoral*, las *listas nominales* de electores y la *credencial* para votar;
- El *mantenimiento* de las condiciones de *equidad* para que los participantes compitan en *igualdad*;
- La *credibilidad* de los *comicios*; y
- La *certeza* en los *resultados*.

El bien jurídico protegido de los delitos electorales es la libre organización y realización de los procesos electorales para elegir a los titulares del un cargo publico; el bien jurídico tutelado es el sufragio y sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como velar por el debido funcionamiento de los órganos electorales.

El voto es la expresión de la voluntad ciudadana mediante la cual ejerce su derecho a elegir gobernantes y representantes de forma democrática a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, y deberá ser respetado por autoridades, partidos políticos y candidatos.

El ejercicio del sufragio es la piedra angular que sostiene las democracias contemporáneas, “sin él, surge la imposición y la dictadura”. El sufragio es una capacidad espacial que orden jurídico reconoce a determinadas personas para participar en la integración de la integración de los órganos del poder público.¹⁷

En esta parte del presente documento, es necesario acotar que los principios rectores del derecho electoral son la constitucionalidad, legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, autonomía, probidad, eficacia, profesionalismo, especialidad, capacidad, competencia, antecedentes profesionales, economía eficiencia, de manera completa y gratuita; a través de dichos principios se tratan de proteger los siguientes valores democráticos políticos electorales, mismos que corresponden a la anterior legislación:

- La soberanía nacional (art. 139 relacionado al 115 Constitucionales) entendiendo a la democracia como una expresión de la soberanía popular.
- La forma de gobierno (art. 40 relacionado con los 41,49,116 y 122 constitucionales).
- La libre participación política y el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal, e intransferible (art. 35 en sus tres primeras fracciones, en relación al 41 constitucional, en relación al artículo 4 del COFIPE).
- El pluralismo político, condiciones de equidad para la competencia electoral y un sistema electoral, representativo (41 constitucional en relación al libro dos COFIPE)
- Seguridad jurídica (13 al 23 en relación a los 94 al 107 todos constitucionales).¹⁸

El principio de “lesividad” y la teoría de bienes jurídicos ha sido un tema que siempre ha ocupado y preocupado al ilustre profesor chileno Juan Bustos Ramírez. En el mundo hispanoparlante es por demás conocida su concepción que trata de sistematizar mejor y materializar este principio a través de su distinción entre “bienes individuales” y “bienes colectivos” y su integración en la construcción de la teoría del delito. En esto ha seguido una larga tradición dogmático-penal que, en los últimos años, se ha visto sometida a fuertes críticas por una serie de nuevas teorías basadas en ideas provenientes de las ciencias sociales y económicas. La reacción de los defensores de la teoría de bienes jurídicos no se hizo esperar; con ello se ha producido un interesante renacimiento de la discusión.

Los bienes jurídicos políticos tutelados en los delitos electorales, como puede colegirse, la sanción de las conductas descritas en los artículos 403, 404, y

¹⁷ IZAGUIRRE, Edy, *Medios de impugnación en materia electoral*, Editorial Novum, México, 2012, p. 16.

¹⁸ OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, en revista *Justicia Electoral*, No. 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 85 a 107, citado por COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional electoral*, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 2005, p. 125.

407 del Código Penal Federal tienen la finalidad de que en los procesos electorales, los ciudadanos ajusten sus actos a las reglas establecidas en el código federal de instituciones y procedimientos electorales, respecto de la forma de emitir el voto, el día de las elecciones “jornada electoral”, protegiendo con ello el respeto a la ley, la libertad política y el secreto del voto.¹⁹

En sentido general, aquel bien que el derecho ampara o protege. Su carácter jurídico deviene de la creación de una norma jurídica que prescribe una sanción para toda conducta que pueda lesionar dicho bien. Sin la existencia de esa norma, que tiene que estar vigente y ser eficaz, el bien pierde su carácter jurídico.²⁰

V. DEMOCRACIA: ACEPTACIONES, CONNOTACIONES, Y CONCEPTOS

Cuando nos encontramos ante la necesidad de caracterizar al vocablo democracia, nos encontramos que en torno al mismo existe una muy amplia gama de acepciones, las que generan una falta de claridad y precisión, por lo que su conceptualización se erige en una tarea con cierto grado de complejidad que requiere de una exhaustiva revisión a la literatura política, la que arroja una serie de significados, connotaciones y dimensiones, a los que habrá de sumarle que, la democracia implica una categoría que en el devenir de los tiempos, registra una evolución y significativa transformación.

Las acepciones más recurrentes son las que siguen:

- Poder del pueblo;
- Participación ciudadana;
- Doctrina política;
- Forma de organización y convivencia de la sociedad;
- Forma de organización del Estado;
- Régimen o sistema de gobierno;
- Valor o principio de la modernidad; y
- Derecho fundamental.

Democracia es un término antiquísimo, podríamos decir milenario, que surge en Grecia en el año 508 a.C., y desde ese entonces se sabe que el término democracia deviene del vocablo griego *demos*, que significa pueblo, y *kratos*, que significa gobierno o poder. De lo anterior se desprende que *democracia es el gobierno del pueblo*. Este aforismo es, digamos, considerado el concepto de *trajín*, que en la actualidad se encuentra rebasado, y resulta insuficiente para explicar a la democracia de nuestros tiempos.

¹⁹ IBARRA FLORES, Román, *La defensa legal del voto en las elecciones federales*, Editorial. OGS, México, 2000, p. 170.

²⁰ “Bien Jurídico”, en *Enciclopedia Jurídica*, página especializada en etimología jurídica, consultada el 10 de diciembre de 2016, disponible en el sitio electrónico <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/bien-jur%C3%ADdico/bien-jur%C3%ADdico.htm>

El significado ha evolucionado con el tiempo, y es importante señalar que en la actualidad se conciben nuevas democracias que van más allá de lo propiamente electoral.

En terminos generales la democracia alude a un sistema de gobierno en el cual la soberanía o la autoridad del poder se encuentran depositadas en el pueblo; es por ello que, cuando hablamos de democracia, pensamos en el régimen político o en una forma de gobierno, que incluye normas, instituciones, prácticas y actos vinculados al acceso y ejercicio del poder.

La democracia como forma de gobierno se traduce pues, en la participación de la ciudadanía en la acción gubernamental, a través de la emisión del sufragio, es decir supone la existencia de elecciones libres, periodicas y competitivas; y el control, limitación y regulación que ejerce sobre la actuación del Estado.

Para Norberto Bobbio, la democracia debe concebirse como “un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas, en el que esta prevista la más amplia participación posible de los interesados”.

En la etapa contemporánea existe una connotación más amplia de la democracia, que la concibe no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino además como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3o., fracción II; en tenor de ello, la democracia es también entendida como una forma de convivencia social, y un estilo de vida fincado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y el respeto a los derechos ciudadanos de todos y cada uno de los miembros de determinada sociedad.

Sin embargo, “representa una idea antiquísima la historia del pensamiento político: es la idea del gobierno de los hombres, contrapuesta a la del gobierno de las leyes, criticada ya por platón y Aristóteles. Una ilusión que siempre vuelve a proponerse en los momentos de crisis de la democracia”.²¹

La palabra democracia es un término que suele confundir con formas no democráticas cuando se usa para designar a gobiernos totalitarios, dictatoriales o autoritarios, los cuales son arbitrarios perversos y represivos. El significado de la palabra puede ser desvirtuado al entender a estos como gobiernos democráticos pese a que no son electos popularmente y deciden por todos sin tomar en cuenta las opiniones o preferencia de la ciudadanía, y a que esta carece del reconocimiento de sus derechos políticos para participaren la conformación del gobierno.

El derecho electoral trata de salvaguardar el contenido y continente de la democracia, a partir de un conjunto de normas, principios y valores de derecho positivo consuetudinarias que tienen como propósito la regulación de las formas, procesos y procedimientos a través de los cuales se trasmite el poder en

²¹ FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y Garantismo*, Editorial Trota, Madrid, 2008, p. 26.

México, y a su vez establece, las garantías político electorales, tanto para los administrados como para los que gobiernan, protegen y controlan la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales, tanto en los ente federados como de la Federación.²²

En el progreso del constitucionalismo, se han confrontado dos concepciones de la democracia: la primera concepción denominada democracia constitucional, y democracia liberal.²³

Según la imagen simplificada propuesta por la primera concepción, nos pretende hacer entender la igualdad, y puntualiza que la democracia consistiría esencialmente en la omnipresencia de la mayoría, o bien de la soberanía popular.²⁴

En este tenor se sigue una serie de corolarios que la caracterizan, como la descalificación de reglas y de los límites del poder ejecutivo que es expresión de la mayoría, que traen como consecuencia la división de poderes, un sistema de contrapesos.²⁵

Lo anterior de resume en la idea de que el consenso de la mayoría legitima cualquier abuso y que es la sustancia de aquello que lo constituye, la expresión más apropiada para contextualizar este tipo de democracia es el presidencialismo, es decir, la delegación a un jefe asumido como expresión directa de la soberanía popular; lo que Ferrajoli llama ideología de la mayoría.

Así pues, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo, y con qué procedimientos. Ahora bien, por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo.²⁶

Los ciudadanos de la democracia moderna y plural disfrutan de los mismos derechos y privilegios fundamentales a pesar de sus potenciales y numerosas diferencias en cuanto a cultura, etnia, religión, riqueza o capacidad. Todos ellos quedan incluidos dentro del conjunto de beneficiarios del orden constitucional. Un rasgo central de los principios y normas políticas de la democracia liberal es

²² COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Naturaleza jurídica del derecho electorera*, Tesina presentada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en Guadalajara Jalisco, México enero 1999, citado por COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional electoral...*, *op. cit.*, p. 5.

²³ FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y Garantismo...*, *op. cit.*, p. 23.

²⁴ *Ibidem*, p. 25.

²⁵ *Ibidem*, p. 23.

²⁶ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, 7a. reimp., México, 2012, pp. 24-25.

que son universales. Consideran por igual los intereses de todos los ciudadanos y se aplican a todos los miembros de la sociedad de forma indiscriminada.²⁷

Nos dice Sartori que si vamos a definir la democracia de manera “irreal”, no encontraremos nunca “realidades democráticas”. Y a veces, cuando declaremos “esto no es democracia” o “esto no lo es”, quedará claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea sobre qué es la democracia, qué puede ser o qué debe ser.²⁸

1. LA DEMOCRACIA COMO UN BIEN JURÍDICO TUTELADO DE LOS DELITOS ELECTORALES

Los argumentos en los que descansa la afirmación de que la democracia se erige en un bien jurídico tutelado de los delitos electorales, son los siguientes:

El legislador al estipular que, con los delitos electorales se pretenden tutelar:

- Las elecciones libres, auténticas y periódicas, y su realización mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo;
- Las condiciones de equidad para que los participantes de la contienda electoral compitan como iguales;
- La preservación de los principios rectores del proceso electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, como una tarea de Estado.

En tal sentido, los delitos electorales protegen los principios que han de regir un sistema electoral en el marco de un Estado democrático. La democracia no son las paradas sino el viaje mismo:

- Al hablar de delitos en materia electoral o contra la *democracia electoral*, se deduce que lo que se pretende tutelar es precisamente al sistema democrático;
- El carácter esencial que tiene el libre ejercicio del derecho de sufragio brinda el sustento valorativo propio de un sistema *democrático*, justificando la intervención del derecho penal para incriminar aquellos comportamientos idóneos para lesionar o poner en peligro al referido sistema;
- El legislador con los delitos electorales en su conjunto procuro proteger el correcto funcionamiento de las instituciones *democráticas* y republicanas;
- Si para la teoría penal dominante el bien jurídico se traduce en un derecho, y la *democracia* es también considerada contemporáneamente un derecho, ésta última, sin duda, puede constituirse en un bien jurídico tutelado de las infracciones penales en comento;

²⁷ BAURMAN MICHAEL, Martí *et al*, *Los desafíos de la democracia*, 1a. ed., Editorial Fontamara, México, 2013, p. 13.

²⁸ SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003, p. 21.

- Los bienes jurídicos se integran por intereses o *valores* que pueden ser: individuales, sociales, del Estado y de personas morales, sin duda la democracia en la actualidad es también considerada un valor;
- El valor de libertad y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal son elementos esenciales de la *democracia*;
- Los *valores de la democracia*, como la justicia, la igualdad, la legalidad, la libertad, la participación, el pluralismo, el respeto y la tolerancia, son también factores que eventualmente pueden ser vulnerados con la comisión de los delitos electorales;
- En la exposición de motivos de la Ley en materia de delitos electorales se deja ver que si bien una *democracia* no debe fundarse en el *derecho penal* y que ésta debe ser la *ultima ratio* del Estado, la realidad es que tampoco pueden dejarse en el tintero sanciones ejemplares hacia aquellas personas que atentan en contra de cualquier valor fundamental sobre el que se basa una sociedad. Máxime si trata de salvaguardar los *valores democráticos* sobre los que se funda el sistema electoral mexicano.

Los tipos descritos en la ley, tienden a castigar a quien haya puesto en peligro la transparencia del proceso electoral, y así evitar la comisión de actos que pongan en duda los resultados del propio proceso, con lo que se permitirá el imperio de la *democracia* por medio del sufragio.

Al respecto Raúl Plascencia Villanueva, en el artículo de su autoría denominado “Delitos contra la democracia electoral”, estima que si pretendemos otorgarle una denominación especial a los delitos, resulta conveniente hacerlo atendiendo al bien jurídico penal que protegen. Luego entonces, tratándose de delitos en materia electoral o contra la *democracia electoral*, lo que se pretende tutelar es al *Estado democrático*, considerándolo como un sistema de vida fundado en el constante y perpetuo mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, que encuentra sustento en la adecuada función electoral.

VI. REFLEXIONES FINALES

En el contexto actual, los delitos electorales en México debieran tener una importancia de primer orden. Cuando las elecciones se desarrollan cumpliendo las reglas de la competencia política, tanto del ámbito normativo como en el ético, simplemente los delitos electorales pueden ser innecesarios.

Los delitos electorales son figuras típicas que se ejecutan a través de la comisión de diversas conductas, que se cometen mediante múltiples modalidades, por ende son categorías pluri-ofensivas, que afectan diversos bienes jurídicos.

La democracia se erige en uno de los bienes jurídicos de mayor trascendencia y jerarquía que tutelan los delitos de carácter electoral.

Actualmente los tres poderes en México, que son instrumento del ejercicio de la fuerza de unos cuantos sobre los derechos de la persona, y de las mayorías, han pervertido el modelo original, ya que tanto en los poderes como en los partidos políticos, se ha convertido en un todo sistémico, y unitario que sirve a sí mismo y que utiliza a la comunidad y a la sociedad como pretexto para ejercer una nueva forma de oligarquía absoluta y abusiva con altos riesgos para preservar el pacto social.

Y como refieren Gertz y Maldonado, este es el momento idóneo para generar un nuevo paradigma, creando un cuarto poder, que se conforme por los ciudadanos y la comunidad, que cumpla con las funciones de vigilar, auditar, exigir cuentas y promover sanciones a los otros tres poderes, representando de igual forma a la comunidad de una manera integral en sus derechos humanos, parta de esa manera volver a contener el repetitivo del abuso del poder y de la autoridad que ha desvirtuado los principios democráticos.²⁹

Porque, de lo contrario, si no corregimos estas disfuncionalidades institucionales, la transición a la democracia sobre la que pretendemos soportar el progreso de nuestras sociedades en el Estado mexicano, corre un notable riesgo de quedarse sin su principal sujeto, esto es, el ciudadano, y la legitimidad que brinda su presencia en las políticas públicas.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- BAURMAN MICHAEL, Martí *et al*, *Los desafíos de la democracia*, 1a. ed., Editorial Fontamara, México, 2013.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, 7a. reimp., México, 2012.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Naturaleza jurídica del derecho electorera*, Tesina presentada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en Guadalajara Jalisco, México enero 1999.
- , *Derecho Constitucional electoral*, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi, *Democracia y Garantismo*, Editorial Trota, Madrid, 2008.
- GERTZ, Alejandro y MALDONADO, Luis, *Democracia real y poder ciudadano*, 1a. ed., Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
- GRANADOS, Omar, “¿En qué consiste la reforma político-electoral?”, en *Animal Político*, sitio especializado en información y análisis político mexicano, edición del 16 de mayo de 2014, México, 2017, consultada el 13 de enero de 2017, disponible en el sitio digital http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/articulos/AnimalPolitico_16may2014_OmarGranados.pdf
- IBARRA FLORES, Román, *La defensa legal del voto en las elecciones federales*, Editorial OGS, México, 2000.
- IZAGUIRRE, Edy, *Medios de impugnación en materia electoral*, Editorial Novum, México, 2012.

²⁹ GERTZ, Alejandro y MALDONADO, Luis, *Democracia real y poder ciudadano*, 1a. ed., Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, p. 6.

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de mayo de 2014, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2014.
- Ley General de Partidos Políticos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de mayo de 2014, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2014.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de mayo de 2014, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, México, 2014.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral federal mexicano”, revista *Justicia Electoral* No. 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.
- Reforma político electoral*, documento publicado por el gobierno federal acerca de esta reforma sustantiva al sistema electoral mexicano, Gobierno de la República, México, 2014.
- SÁNCHEZ MORALES, Jorge, “Gobierno de Coalición”, en revista *Sexenios*, edición del mes de noviembre de 2016, México, 2016, disponible en <http://m.sexenio.com.mx/columna.php?id=10879>
- SARTORI, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, editorial Taurus, México, 2003.
- “Bien Jurídico”, en *Enciclopedia Jurídica*, página especializada en etimología jurídica, consultada el 10 de diciembre de 2016, disponible en el sitio electrónico <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/bien-jur%C3%ADdico/bien-jur%C3%ADdico.htm>
- “Delitos electorales”, catálogo publicado por la FEDADE, en su sitio electrónico disponible en <http://www.fepade.gob.mx/delitos.html>, consultado el 14 de enero de 2017.
- “Delitos electorales”, en *Concepto jurídico*, sitio digital especializado en el tratamiento de temas jurídicos, consultado el 12 de enero de 2017, y disponible en el sitio electrónico <http://definicionlegal.blogspot.mx/2012/10/delitos-electorales.html>
- “Las leyes secundarias de la reforma político electoral 2014”, en *Sé ciudadano@ Haz tuya la democracia*, sitio electrónico del Instituto Nacional Electoral, sobre el Programa de Acompañamiento Ciudadano (PAC), consultado el 11 de enero de 2017, y disponible en el sitio electrónico http://pac.ife.org.mx/para_saber_mas_leyes_secundarias.html
- “Seguimiento a la reforma político electoral”, nota de la redacción del diario *Excelsior*, en su edición digital del 4 de diciembre de 2013, México, 2013, consultado el 11 de enero de 2017, y disponible en el sitio electrónico <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/12/04/931969>

EL ENTRAMADO CONSTITUCIONAL Y LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS DE LAS DECISIONES DEL PODER PÚBLICO

Enrique Serrano Salazar

I. DIVISIÓN DE PODERES, PROCESOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA-ARGUMENTATIVA Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONFORMACIÓN DE LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS

De entrada, me interesa destacar lo siguiente: el vínculo entre división de poderes y procesos de participación política o argumentativa será indicativo del grado de desarrollo jurídico y democrático que pueda tener una Constitución. Así, más allá del tópico recurrente que distribuye las funciones estatales en legislativa, ejecutiva y judicial, también habrá que considerar como función del Estado la que se lleva a efecto como participación política o argumentativa. Precisamente, el principio de división de poderes adquiere toda su relevancia cuando su contenido esencial deja de reducirse a la idea de una limitación del poder del Estado a través de los órganos de éste mismo según el diseño de competencias legales que a cada uno se le atribuyen.

Dicho de otro modo, los límites democráticos del ejercicio del poder con proyección pública suponen un condicionamiento dialéctico entre los componentes ineludibles de un Estado constitucional contemporáneo, a saber, división de poderes, procesos de participación política o argumentativa y derechos fundamentales. Por tanto, cabe enfatizar que los límites democráticos del ejercicio del poder público tienen vigencia en una “Constitución” que vincule tales componentes y que, de este modo, dé presencia efectiva y razonable a la Soberanía del pueblo.

Profundizando en ese planteamiento, interesa tener en cuenta lo siguiente:

1. Reconocer el vínculo entre división de poderes y el proceso político o argumentativo implica tener conocimiento del “(...) amplio y diferenciado instrumental del Estado constitucional en su conjunto, que es lo único que puede llevar a término una realización estable y continuada de *la libertad general, entendida como* objetivo jurídico fundamental *del propio Estado*”.¹

¹ Vid. DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y división de poderes*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 11; cursivas mías.

2. Por otro lado, la operatividad de ese vínculo tiende a evitar el colapso de la legitimación democrática a partir de una dogmatización irresponsable de los derechos humanos. Y es que, si no se tiene en cuenta la naturaleza específica del ‘derecho constitucional’, si no se atiende a los componentes que éste vincula, “(...) no se sacan todas las consecuencias de que los derechos fundamentales se entiendan como derecho *también* vigente y aplicable (...) *lo cual implica destacar la naturaleza política de los propios derechos fundamentales, tenerlos pues como objetivos cuya realización exige tener en cuenta el nexo histórico y social frente al que tratan de imponerse (...)*”.²

En tal contexto, los límites democráticos ni son los que impone la representación del pueblo soberano a partir de consideraciones meramente fácticas (a partir de razones influenciadas sólo por la empirie, diría Kant), ni son los propios derechos humanos en cuanto apriorísticamente sobrepuestos a todo el conjunto del “derecho constitucional”. En vez de esto, los límites democráticos se orientan a legitimar la praxis de la soberanía del pueblo y la primacía de algún derecho humano en algún caso concreto.

Es de curso común la idea de que la legitimación democrática trata de la contención de excesos de la representación estatal del “pueblo”, pero no hay que perder de vista que también opera como contención de excesos de la participación del propio “pueblo”. Por lo mismo, la legitimación democrática tiene que referirse a los criterios y cauces de la práctica de la propia democracia, vista también como un dominio de hombres sobre hombres.

De ser así, conviene atender esta pregunta: ¿qué peculiaridades tiene este dominio de hombres sobre hombres, qué peculiaridades tiene esta práctica de poder público, o bien, de organización del dominio político? Siguiendo a Böckenförde, se pueden señalar estas peculiaridades: 1) “Que el pueblo es portador y titular del poder del Estado es un enunciado nuclear de toda democracia”; 2) La titularidad que el pueblo tiene de la soberanía (...) “no significa que se cancele o supere el dominio político organizado a través del Estado (...)”; y, 3) Este tipo de dominio tiene que garantizar la no unilateralidad en la toma de decisiones, y, por lo mismo “(...) tiene que poder retrotraerse siempre y de una forma determinable a la voluntad del pueblo y ha de ser responsable ante el pueblo” (...) Todo esto, sigue diciendo Böckenförde, alude a la idea de una cadena ininterrumpida de legitimación democrática, desde la que se despliegan límites del ejercicio del poder público.³

Pero, ¿cómo se hace presente el “pueblo” que será el punto de partida de la legitimación democrática? ¿Cómo emana, con fuerza jurídica y política, ese

² Vid. DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *op. cit.*, p. 13; cursivas mías.

³ Vid. BÖCKENFÖRDE, Ernst W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, 2000, pp. 53 a 55.

“pueblo”? ¿Cómo emana como poder organizador del poder público? Y ¿Qué vías permiten remitirse a él, de modo cotidiano, y que, además, lo aseguren como una fuente cierta de legitimación democrática? Ante estas inquietudes, hay que aclarar, lo más que se pueda, en qué consiste la legitimación democrática.

La legitimación democrática tiene que ver con la funcionalidad de garantías constitucionales orientadas a ponderar el poder del pueblo frente a la libertad de este mismo. Y aquí estoy parafraseando una idea de Montesquieu que aparece en *Del espíritu de las leyes*; se trata de esta idea: hay que evitar la confusión del poder del pueblo con la libertad de este mismo, y no siempre se encontró la libertad, allí donde más se la busco.⁴ Ciertamente, este clásico no es un texto que brille como una apología de la democracia, sin embargo, en él hay sutilezas, como la anterior, que hacen pensar que ya se perfilan elementos de lo que hoy se reconoce como legitimación democrática del ejercicio del poder que tiene proyección pública.

Lo anterior implica que la legitimación democrática tiene que apoyarse en razones que permitan vincular la representación del poder del pueblo con la libertad de quienes integran al propio pueblo en cada caso concreto. Más todavía: la legitimación democrática se hace manifiesta a través de las garantías jurídico-políticas que permiten la exposición de tales razones y que excluyen la imposición unilateral de alguna de éstas. Este sería el contexto de racionalidad en el que tiene desarrollo la legitimación democrática.

Por lo visto, cabe decir que se trata de una racionalidad incubada a fuerza de argumentos. En este sentido, tiene cabida la afirmación de que una Constitución democrática tiene que procurar que las decisiones surgidas de las relaciones de poder tengan como fundamento razones que siempre puedan ser sometidas a discusión.⁵ Más aún, la racionalidad que está de fondo de la legitimación democrática no tiene que ver con la asunción apriorística de principios o valores que marginan o impiden la realización de algunos intereses empíricos. En vez de esto, la racionalidad democrática “(...) tiende sólo a relativizar el carácter absoluto del interés particular, y por lo tanto a excluir una oposición radical o total entre intereses propios y ajenos (...) estableciendo la posibilidad de una relación entre ambos”.⁶ Siguiendo este sentido, la racionalidad democrática es la de una dinámica argumentativa que permite legitimar la realización de algunos intereses por encima de otros. Y esto cobra importancia porque hay que tener en cuenta que la soberanía del pueblo, aunque referida a la satisfacción de intereses empíricos y concretos, no tiene que ser ajena a la participación para justificar los criterios y dinámicas de tal satisfacción.

⁴ Cf. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Sarpe, Madrid, 1984, p. 167.

⁵ Cf. KRIELE, Martín, *Introducción a la Teoría del Estado*, Depalma, Buenos Aires, 1980, pp. 116 y ss.

⁶ *Vid.* DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y ...*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 54.

Bajo esa perspectiva, también cobra interés el aspecto de que esa justificación no tiene que darse desde ninguna forma de esencialismo que graba en piedra un solo concepto del Derecho y, por tanto, una sola posibilidad de su praxis. Cualquier esencialismo en la conceptualización del Derecho impide entender que éste se ha constitucionalizado precisamente porque ha incorporado valores en conflicto que, hasta cierto punto, se proyectan desde el fenómeno de un pluralismo social y ético.⁷

A final de cuentas, la racionalidad y legitimación democrática tiene como objetivo evitar la imposición dogmática, sin influjo crítico, sin pulso reflexivo, de un (pseudo) poder del pueblo sobre la libertad de cada uno de quienes lo integran o puedan integrarlo. Se trata de evitar que la libertad de quienes integran o puedan integrar el pueblo se hipostasie en las formas de conducción de algo que en primer término aparece tan abstracto como aquello de un “pueblo soberano”. Y también se trata de evitar que esa libertad se hipostasie en el credo de que los derechos humanos lo son sólo por cuanto inherentes a la naturaleza humana.

Insisto, todo ello hay que verlo en el sentido de que la legitimación democrática supone justificar y validar el ejercicio de los órganos de representación del pueblo, pero, también, justificar y validar la participación política y argumentativa de los ciudadanos y personas en general. En ambos casos, la legitimación democrática supone racionalizar los efectos o impactos de la libertad política.

Pensando en tal situación, conviene recuperar el interés de Montesquieu en diferenciar la relación de la libertad política con la Constitución respecto de la relación de la propia libertad política con los ciudadanos. Por lo que hace a la relación de la libertad política con la Constitución, las notas a destacar de *Del espíritu de las leyes* son estas: “(...) la libertad política no consiste en hacer lo que uno quiera. En un Estado, es decir, en una sociedad en la que hay leyes, la libertad solo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer”.⁸ Y en su relación con los ciudadanos, la libertad política consiste en poder externar la opinión que cada uno tiene de su seguridad. Porque “Puede ocurrir que la constitución sea libre y que el ciudadano no lo sea, o que el ciudadano sea libre y la constitución no. En tales casos la constitución será libre de derecho y no de hecho, y el ciudadano será libre de hecho y no de derecho”.⁹

Si se atiende a los elementos que permiten establecer tal diferencia, se puede deducir que el ejercicio de la libertad política por los propios ciudadanos no es democracia completa, o más bien, no es democracia si éstos hacen de esa liber-

⁷ Cf. GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Criaturas de la moralidad, Una aproximación neoconstitucionalista al derecho a través de los derechos*, Trotta, Madrid, 2009, p. 60.

⁸ Vid. MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 167.

⁹ Vid. *Ibidem*, p. 198.

tad el *ius in omnia* sobre el que advertía Hobbes, esto es, el derecho a todo, tanto a lo debido como a lo indebido; el derecho a todo indiscriminadamente; el derecho potencial de cada individuo a todas las cosas, orientado por su propio interés.¹⁰

Pero, por otra parte, ello no es motivo de que los órganos de representación del pueblo tengan que tutelarlos en la concreción de su soberanía; cuando esto ha ocurrido se han configurado las tiranías y dictaduras. De modo que, la Soberanía del pueblo puede proyectarse en la dinámica estatal siempre y cuando ésta desarrolle los límites democráticos que dan eje a la función normativa y política de una Constitución; vuelo a enunciarlos: división de poderes, procesos de participación política-argumentativa y derechos fundamentales.

Y cabe mencionar que la consideración de esos límites se asocia a una perspectiva constitucional sistemática. ¿Con qué tiene que ver esta perspectiva? Tiene que ver con que las funciones del Estado pueden estar efectivamente vinculadas a sus fines y límites jurídico-constitucionales sólo si se pone en claro el nexo que existe entre la distinción de esas mismas funciones y el proceso político. “Se trata con ello de explicitar *la dimensión política de la realización de la Constitución*, que es un componente de ésta tan esencial con el de la garantía jurídica de su vigencia”.¹¹

Entiendo que desde esa perspectiva, una Constitución vincula la legitimidad de los órganos de representación popular no sólo a la validación desde el ejercicio electoral, sino, más allá, al hecho de que las decisiones de tales órganos se orienten por dos objetivos: 1) mantener en el ámbito de lo constitucional el ejercicio de libertades vinculadas a derechos fundamentales; y 2) procurar que, dentro de dicho ámbito, tales libertades tengan el mejor desarrollo y satisfacción posibles. A la luz de estos objetivos, ponderados y concretados a través de una Constitución, se hace presente la soberanía del pueblo.

Entonces ¿los límites democráticos suponen legitimación por la vía de las urnas? Desde luego que sí, pero pensando sólo en la incorporación de personas concretas en órganos ya constituidos. Y ¿después? ¿Las personas legitimadas en las urnas y que tendrán que ejecutar posibilidades propias de tales órganos quedan exentas de acreditar la legitimidad de la conducción que hacen de los mismos? ¿Quedan exentas de demostrar que cada uno de los actos que realicen en su carácter de titulares del órgano de representación de que se trate, es algo que se ajusta a las condiciones legales incorporadas en la esfera competencial-constitucional del propio órgano de decisión?

La intención de esas preguntas es destacar que los órganos de poder público deben tener como eje rector de sus decisiones no a un pueblo como entidad abstracta, y, no tan sólo al pueblo de soberanía intermitente con cada elección,

¹⁰ Cf. DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Estado Constitucional y proceso político*, Universidad de Salamanca, España, 1989, p. 75.

¹¹ *Vid.* DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y ...*, pp. 147 y 148.

sino a la soberanía emanada de unos derechos fundamentales de la que son titulares todos aquellos que estarán dando cuerpo al pueblo como una entidad soberana específica; sin duda, determinada desde sus circunstancias fácticas, pero afinada desde la reflexión sobre los efectos de la facticidad siempre presente en el ejercicio del poder público.

Por último, ¿dónde queda entonces la soberanía? Mejor dicho, ¿en qué referencia que se dé del pueblo está la soberanía? Siguiendo la estela que deja Peter Häberle en *Pluralismo y Constitución*, la referencia sería esta: Las personas titulares de derechos fundamentales por cuyo ejercicio se abre el abanico del pluralismo, de la diversidad de intereses y proyectos de vida, y que, por esto mismo, se plantea la posibilidad, cuando no la necesidad de organizar racionalmente esa pluralidad. Cuando esto se consigue, hay, a todos los efectos, pueblo soberano. Una condición, una especie de soberanía que en su realización lleva implícitos sus límites. La misma racionalidad (democrática) de tal soberanía le impone sus límites, cuyo sentido puede ser más explícito volviendo de nueva cuenta a Montesquieu: no debe ser el hombre quien violente al hombre desde su libertad política.¹² Y, desde luego, ninguna institución de poder público debe violentar al hombre coartándole irracionalmente dicha libertad; pero tampoco ningún hombre debe de violentar a sus instituciones desde un ejercicio caprichoso de la libertad política.

II. LOS COMPONENTES EMPÍRICOS DE LOS LÍMITES DEMOCRÁTICOS Y LA RESOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE ÉSTOS

A raíz de lo expuesto hasta aquí, tienen cabida algunas matizaciones sobre los “límites democráticos en el ejercicio del poder público”. Doy paso a tales matizaciones tomando como punto de partida esta afirmación de Böckenförde: “(...) para poder funcionar y desarrollarse, esta democracia, determinada como forma de Estado y de Gobierno, reposa sobre una serie de presupuestos que en esencia son de naturaleza preconstitucional”.¹³

¿Qué quiere decir aquello de que la democracia presenta un frente preconstitucional? Qué la democracia es previa a los desarrollos teóricos sobre el “mejor poder”; sí, previa, pero no como dato apriorístico, sino como resultado del desarrollo histórico y de la cultura política.

Hay que complementar lo anterior atendiendo a que (...) En la etapa de la aparición y del desarrollo inicial de la democracia moderna se los supuso (*a los rangos o criterios preconstitucionales*) como algo dado, en parte porque se entendía que no cabía discusión sobre ellos y por lo tanto no había necesidad de

¹² Cf. MONTESQUIEU, *op. cit.*, pp. 167 a 169.

¹³ Vid. BÖCKENFÖRDE, Ernst, *op. cit.*, p. 47.

articularlos, y en parte porque quedaban al margen como elementos extrajurídicos. Y sin embargo forman parte de las magnitudes que determinan a la democracia como forma de Estado y de Gobierno”.¹⁴

Y el propio Böckenförde señala, con carácter ejemplificativo, los siguientes rangos o criterios preconstitucionales: 1) Presupuestos socioculturales; 2) presupuestos espirituales y de la formación cultural; 3) presupuestos político-estructurales; y, 4) presupuestos éticos.¹⁵ Por lo que puedo observar, estos rangos o criterios dan base a una dinámica de Soberanía que no tiene que apartarse del objetivo de lograr la satisfacción normativa e institucional de diversas pretensiones de libertad y de justicia.

Teniendo en mente tal contexto, es válido agregar que el límite democrático de las decisiones de órganos de poder público (incluso de entidades particulares cuyas decisiones tengan efectos públicos, *id. est.* que impacten en el mantenimiento y promoción del interés social y del orden público) antes de tomar cuerpo en normas e instituciones se empieza a perfilar como conciencia de libertad que puede orientar el desarrollo de cualquier formación socio-cultural. Y esto implica que la democracia pueda dar referencia de relaciones de poder suficientemente justas y gradualmente más justas, abundaré sobre esto en otro momento.

Lo que ahora me interesa destacar es que en la intersubjetividad ningún límite funciona como tal si quienes lo pueden hacer valer no están convencidos de que efectivamente sirve para contener excesos. Haciendo juego de palabras: la falta de convencimiento del límite limita su función como tal. Dándole a este juego de palabras el sentido que aquí interesa quedaría esto: la falta de garantías de un ejercicio racional de la soberanía del pueblo limita la función de justicia de tal soberanía ¿Cómo evitar esto, cómo evitar que los actores de la soberanía del pueblo saquen a ésta de su quicio de racionalidad?

Desde mi punto de vista, para evitar tal situación la soberanía del pueblo tiene que perder “sacralidad”, valga la expresión; y esto implica vincularla a una Constitución y, después, evitar la “sacralidad” de ésta. Sólo entonces, la soberanía del pueblo podrá cumplir su función de justicia, esto es, de imponer límites a los excesos y consecuentes arbitrariedades en la intersubjetividad. La soberanía del pueblo cumple, pues, tal función, en la medida en la que se concreta como “ejercicio democrático de conciencia constitucional”. Y esto implica una intersubjetividad dispuesta a regularse en todos sus ámbitos para propiciar en ellos espacios de igualdad convenientes y, también, para mantener las necesarias diferencias.

Regular la intersubjetividad desde la propia intersubjetividad implica considerar, por un lado, presupuestos fácticos inobjetables (presentes en cualquier tipo de presupuesto preconstitucional) que acompañan el ejercicio del poder y,

¹⁴ Vid. *Ibidem.*, p. 98; cursivas mías.

¹⁵ Para atender los pormenores de cada uno de tales presupuestos, Cf. *Ibidem.*, pp. 99 a 118.

por otro lado, la pretensión de sobreponerse a la arbitrariedad que puede derivar de tales presupuestos.

Profundizando en lo anterior, la pretensión de superar los presupuestos fácticos de la soberanía del pueblo tiene como fondo la pretensión de lograr consensos a partir de argumentos generados con recursos distintos de los que pueda aportar la propia facticidad. Más aún, tal pretensión tiene como fondo la necesidad de poner en pie un “código de comunicación” que afirme las posibilidades de racionalidad de las expresiones de libertad y de poder que se dan como inmediatas en la intersubjetividad. *Mutatis mutandis*, tengo que decir que esta digresión la inspira esta aportación de Apel: Tratándose de generar consensos a partir de la reflexión aguda hay que cuestionar lo siguiente: “(...) ¿es suficiente con apelar a certezas *fácticamente* incuestionables (que no se pueden objetivar completamente) por lo que son irrebasables desde un punto de vista *práctico vital* (...) que, en definitiva, hacen posible la duda concreta acerca de esta o aquella convicción, así como las concordancias, consensos o acuerdos concretos (ya sean teóricos o prácticos) sobre cuestiones discutibles?. O ¿acaso el ‘discurso argumentativo’, comprendido como forma reflexiva de la comunicación en el mundo de la vida (...), puede y debe recurrir *no sólo* a los mencionados recursos de fondo (presuposiciones que se pueden comprobar reflexivamente) que lo hacen posible en tanto recurso argumentativo y que lo distinguen entre todas las formas comunicativas del mundo de la vida?”.¹⁶

Lo interesante es que tal pretensión, siendo una “sutileza” del instinto de poder (presupuesto fáctico básico), deviene en uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho y la democracia, a saber, el de la igualdad. Pero, no hay igualdad (como hecho) que no tenga su cuna y su confirmación en la diversidad. Esto hay que leerlo así: la igualdad supone, en términos generales, la posibilidad de que “todos” vayan realizando, sin arbitrariedad entre sí, sus muy particulares proyectos de vida. La igualdad tiene el presupuesto fáctico de la diversidad y la aspiración de la no arbitrariedad; se eleva como principio con el que se busca el “hecho justo” en la intersubjetividad. Y hago pie en el lugar común: la igualdad no tiene que traducirse en discursos que supriman la diversidad. La propia soberanía del pueblo no tiene que traducirse en una igualdad absoluta ni definitiva entre quienes la integran.

Afinando esa idea tiene cabida la reflexión que sigue y que explora el pensamiento de Montesquieu: “Ninguna teoría general de lo humano está en condiciones de proporcionar pautas concretas para lo que debe ser en la sociedad, ni explicaciones globales de por qué las cosas son como son (...) La única generalidad pertinente es la que se alcanza de hecho bajo las leyes, que no niega ni neutraliza la diversidad de los individuos, sino que hace posible su supervivencia en sociedad, y esto siempre bajo ciertas condiciones contractuales más o menos óptimas. Montesquieu no se ocupa del papel concreto de los individuos

¹⁶ APEL, Karl O., *Apel versus Habermas.*, Comares, Granada, 2004, pp. 35 y 36.

porque esto no es posible en la teoría, pero tampoco construye una teoría que subsuma a los individuos categorialmente como los contractualistas, o ‘macro-históricamente’, como Vico. Su objeto es una sociedad que se compone pertinente y esencialmente de individuos. En ella puede pasar cualquier cosa, pero hay configuraciones que aportan a éstos grados mayores o menores de satisfacción y libertad. Su curso, por contingente e imprevisible, puede y debe ser analizado con el fin de que los hombres desarrollen una conciencia de sus posibilidades (...) El análisis mismo es así parte de la historia contingente: no es teoría de un sujeto externo a su objeto, sino que es parte de éste, y su objetivo no es otro que incrementar de hecho las posibilidades de satisfacción dentro de él, cosa que sólo puede tener lugar si por una u otra razón los individuos dejan de ‘ignorarse a sí mismos’.”¹⁷

Entonces, la soberanía del pueblo es la de la manifestación de las diversas pretensiones de libertad y de justicia, y, a la par de esto, es la estructura institucional en la que tienen curso la propia manifestación, la priorización y la satisfacción racionales de tales pretensiones. Más todavía: la soberanía del pueblo implica la apertura de las posibilidades que puede tener el bien común a partir del hecho de la diversidad de intereses. Y esta apertura se tiene que concretar en una Constitución: ésta tendrá que reflejar el equilibrio entre diversidad y generalidad. Algo más: la garantía de este equilibrio es lo que ha de permitir que se genere una “conciencia de soberanía en la cotidianidad”. Desde luego, esto va más allá de que las personas estén informadas de que hay un artículo constitucional cuyo sentido es el de atribuirles la titularidad del poder soberano (en nuestro caso art. 39 de la CPEUM); por supuesto, va más allá de los eventos electorales; y, por último, la garantía de ese equilibrio tiene que prevenir el drama de la revolución, de guerras civiles que queriendo reivindicar la soberanía del pueblo acaban fracturándola e hipostasiándola en los vencedores.

Considero necesarias otras precisiones acerca de “una conciencia de soberanía en la cotidianidad”. Así pues, esta expresión, aquí, puede ser referida a dos cosas: 1) al hecho de que la propia Constitución (toda aquella en que se perfila una posible complementación entre principio democrático y Estado de Derecho) dispone de los principios de razón formal y también “material” de los que, en general, puede valerse cualquier persona para encauzar sus pretensiones de libertad y de justicia; y, 2) al hecho de que la arbitrariedad en las relaciones de poder, y el afán de prevenirla, inducen la puesta en marcha de tales dispositivos constitucionales. Entonces, “la soberanía en la cotidianidad” es la de las personas que hacen valer su Constitución frente a los excesos en las relaciones de poder, o, también, para mantener o mejorar la racionalidad con que éstas se estén produciendo o desarrollando.

¹⁷ Vid. DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y...*, p. 25.

En otros términos: el “pueblo soberano” refiere el fenómeno de personas que hacen valer “su” Constitución, que le dan parte en relaciones de poder en las que se haya afectado algún “interés legítimo” vinculado, desde luego, a alguna pretensión de libertad y de justicia, pero también vinculado a la exigencia de que tales pretensiones no se satisfagan desde la pura subjetividad. Poniendo todo esto en términos tajantes: el pueblo no es soberano sin su Constitución; sin ésta no lo es de forma cotidiana, específica y racional; con la Constitución, el pueblo es soberano desde las personas que hacen valer sus derechos desde el derecho.

Personas con derechos (enunciados sobre situaciones de libertad digna) y que los ejercen como derecho (reconociéndolos parte del sistema jurídico que tiene como epicentro una Constitución) es el motor que pone en marcha una normalidad de la soberanía popular. En este sentido, la normalidad de la soberanía popular no es ajena a las formas del derecho, pero éste debe ser tal que al operarlo se concreten relaciones de poder suficientemente justas y gradualmente más justas.

Y aquí retomo una idea cuya explicación quedo pendiente: Qué quiere decir eso de relaciones de poder suficientemente justas y gradualmente más justas. O bien, qué es el límite señalado como “suficiente” en la realización de “lo justo”. Y, cuál el sentido de algo “más justo” sobre lo “ya justo”.

Apelando a lugares comunes en el discurso de los “derechos humanos”, se puede ofrecer esta respuesta, de primera mano, a la primera cuestión: la procura de “lo suficientemente justo” en las relaciones de poder tiene que ver con evitar que en éstas se produzcan situaciones que menoscaben la dignidad personal. Pero, precisamente esta respuesta pone en pie la segunda de las cuestiones arriba formuladas, y que ahora reformulo así: A qué vincular la dignidad personal para, consecuentemente, procurar y afirmar su respeto; vincularla a qué situaciones de mejora, a qué expectativas de libertad y de poder, a qué espacios de realización de tales expectativas, a qué oportunidades. Son tantos los contenidos que se le pueden asignar a la dignidad personal; ésta puede dar referencia de tantas cosas, pero, en cualquier caso, de lo que se trata es que los contenidos asignados no estén por debajo de las conquistas logradas para y desde la propia dignidad personal (sin duda, propósito recogido en el principio de progresividad de los derechos humanos).

Así, “lo suficientemente justo”, y límite de todo ejercicio de poder en la intersubjetividad, puede dar paso a “lo gradualmente más justo”, esto en la medida en la que se van asignado contenidos a la dignidad personal, y, consecuentemente, en la medida en la que se van ampliando sus referencias. Pero hay una condición que no puede ignorarse en la promoción y procura de “lo justo” desde una “normalidad de la soberanía del pueblo”; es esta: lo que se diga que sea la dignidad personal y lo que se promueva como garantía del respeto de esta misma no tiene que ser decidido unilateralmente, ni sólo al impulso de una ética utilitarista.

III. CONCLUSIONES

1. El límite democrático de toda actuación del poder del Estado en sus distintas funciones y modos de ejercerlas tiene su raíz en la pretensión de justicia de las personas reconociéndolas en su carácter de actores de la soberanía del pueblo, y también tiene raíz en la exigencia de resolver tales pretensiones en un contexto de pluralidad, a través del diálogo y de conformidad con las reglas fundamentadas que hayan de validar los productos de éste. Son éstas las condiciones de una racionalidad democrática y que pueden ser tratadas en correspondencia con: 1) Una ‘ética normativa’, esto es, el cuerpo de principios con los que se intenta esclarecer la cuestión de qué es lo que debemos querer hacer en la intersubjetividad, qué es lo que debe guiar nuestro juicio moral, cabe decir, nuestro juicio sobre “lo justo”; 2) un “discurso práctico” orientado a producir las razones que se pueden hacer valer para responder a la pregunta de por qué debemos incorporar unos determinados principios en nuestro juicio y hacerlos guía de nuestra conducta; 3) una “metodología del razonamiento (discurso) práctico”, en el entendido de que ésta hace hincapié en que el razonamiento sobre principios tiene sus propios presupuestos de operación; esto implica que se tiene que definir el marco de deliberación que conduzca a señalar las razones por las que hemos de asumir determinados principios que rigen el juicio moral; de lo que se trata es de filtrar los temas que pueden ser objeto de discusión (concepciones de justicia alternativas) y, a la par, poner en claro el tipo de argumentos que entrarán en juego al tratar tales temas, complementariamente, se trata de poner en claro el cómo ponderar determinados argumentos al momento de tratar los temas seleccionados; y, 4) una “fundamentación de la metodología del razonamiento práctico” que alude a los presupuestos y escenarios de reflexión encaminados a justificar una determinada metodología para la argumentación sobre principios.¹⁸

Y entiendo que todo ello tiene que ver con esta exigencia propia de una racionalidad democrática: la “justificación de lo justo” se tiene que emprender no sólo como una tarea puramente especulativa, sino fundamentalmente vinculada a procedimientos públicos de argumentación orientados a superar “(...) un desacuerdo sobre cuáles son las razones apropiadas para justificar o criticar, reforzar o reformar las normas e instituciones básicas que regulan nuestra convivencia, y tratar de procurar un acuerdo movilizándolo las más profundas bases de entendimiento que se encuentran incrustadas (a veces aun sin estar verbalizadas) en nuestra cultura pública, en fondo de sobreentendidos que forma nuestro *common sense*”.¹⁹

¹⁸ RODILLA, Miguel Ángel, *Leyendo a Rawls*, Universidad de Salamanca, España, 2006, pp. 29 y 30.

¹⁹ *Ibidem*, p. 35.

Correspondiendo a esa idea de poner atención en aquello profundamente incrustado en nuestra cultura pública y que es la primera pieza de cualquier acuerdo, cabe preguntar: ¿Qué es lo que pretenden como “justo” personas quizá no suficientemente conscientes de su condición de partes titulares de la “soberanía del pueblo”?

2. Pues bien, lo que primariamente cabe pretender como justo (algo primario que puede tener naturaleza preconstitucional, por retomar a Böckenförde) es disponer de los satisfactores suficientes de necesidades no sólo básicas sino también de aquellas que están en el orden de las pasiones, por un lado, o de sentimientos sublimes, por el otro. El límite democrático sólo fincado en esta forma de pretender “lo justo” tendría que ver con la existencia (preconstitucional) del hecho del pluralismo: diversidad de personas con diversidad de necesidades en la búsqueda de los satisfactores adecuados a éstas. La democracia se empieza a conformar a partir del propio hecho del pluralismo, esto es innegable; pero, desde luego, es algo más que pluralismo y diversidad, es constancia en la organización racional de éstos. De ser así, se pone de manifiesto la obviedad: la democracia no puede estar fuera de aquello que la delimita, a saber, el pluralismo y la organización racional de éste. Más aún, la democracia tiene que ver con detectar qué es aquello del pluralismo que tiene que ser organizado y, de este modo, poner en pie la Soberanía del pueblo.

3. ¿Qué es aquello del pluralismo que tiene que ser organizado? La pregunta no es menor y sí mayor el espectro de respuestas. Por lo pronto, pienso en tres aspectos del pluralismo que dejan ver la exigencia de organizarlos: 1) La forma de justificar un determinado intercambio de satisfactores; 2) la forma con que se establecen prioridades entre diversos intereses y proyectos de vida que impactan en la colectividad; 3) la forma de establecer y controlar los procesos de decisión acerca de cómo intercambiar satisfactores y de cómo establecer prioridades; y, 4) la forma de seleccionar y, después, de controlar a quienes tendrán el control, o bien, la dirección de tales procesos.

Cómo justificar un determinado intercambio de satisfactores y cómo establecer prioridades entre intereses diversos son asuntos que llaman al conflicto en dos supuestos: 1) no se logra el consenso que refleje el hecho de haber justificado suficientemente un determinado intercambio de satisfactores y una determinada priorización de intereses; y, 2) se logra tal consenso, pero se va señalando la tendencia de su incumplimiento bajo motivaciones fácticas, no presentes al momento de producirlo; lo que ocurre en este supuesto es que se quiere “justificar” sólo fácticamente el incumplimiento de un consenso justificado fáctica pero también racionalmente. Frente a la posibilidad de estos eventos, la organización del pluralismo deviene en la constitución de la estructura de autoridad que pueda imprimir sentido de justicia a dos cosas: 1) a la puesta en pie y a la imperatividad de un consenso no apoyado en los argumentos de

“todos”; y, 2) a la coacción ejercida sobre todas las partes que incumplan el consenso aun cuando no todas lo hayan producido.

Ahora bien, cómo entender lo justo de un consenso que obliga a “todos” habiendo algunos que por temporalidad o por convicción no intervinieron en su producción. En cierto modo, el sentido de esta interrogante remite a la figura de un “constituyente originario”, mejor aún, a la ficción de un escenario de argumentación que, sin desatender la facticidad del momento, permite concluir sobre principios de “validez universal” que regirán, obvio es que en cualquier momento, la organización del pluralismo al efecto de establecer (dígase, constituir) y controlar los procesos de decisión acerca de cómo intercambiar satisfactores y de cómo priorizar entre intereses diversos.

De modo que, el “consenso originario” (llamémosle así al producto del ejercicio argumentativo que concluye sobre principios de “validez universal”) no tiene que desatenderse del pluralismo de cada momento precisamente porque es el referente de la “vigencia de principios universales”. Y esta es la situación que se proyecta como Constitución (anclaje de todo sistema jurídico positivo), como la posibilidad de contemporizar con las pretensiones de libertad, de poder y de justicia de cada momento, sin renunciar (irracionalmente) a la imperatividad de ciertos principios. En su caso, será la Constitución el vehículo para ampliar las posibilidades de racionalidad del “consenso originario”. A este efecto, la Constitución tiene que ser, en su conjunto, la clave de escenarios de argumentación vinculados a la pretensión de renovar a la propia Constitución, renovarla en su legitimidad, en su capacidad de respuesta al “hoy innegable”, al “ahí” en que se enraíza la realidad de cada momento.

4. Vuelvo a algo que dejé perfilado al inicio de esta aportación: la Constitución tiene que ser garantía de participación política y argumentativa, y esto implica no sólo promover tal participación sino también limitarla (cabe decir, promoverla limitándola), esto es, vincularla a principios constitucionales y a las estructuras procesuales de toma de decisiones. Garantizar la participación política de los ciudadanos y la participación argumentativa de las personas en general, implica ordenarlas en función de principios de razón que toman centro en la categoría de la moderación y a la que se sujeta el sentido de la propia “división de poderes”. De este modo, no se pretende otra cosa que dar paso a la libertad recíproca ente los individuos que entiendo que es el aspecto medular de la democracia. Y es que, la posibilidad de una libertad recíproca entre los individuos supone la posibilidad misma de una expresión racional-general de la Soberanía del pueblo, esto es, supone evitar que algunos impongan a otros sus propias pretensiones apelando a alguna justificación y fuerza distinta a la de un derecho puesto en pie desde una participación y una argumentación suficientemente racionales (razonables, si se prefiere).²⁰

²⁰ Cf. DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y ...*, p. 99.

Libertad recíproca entre los individuos y Soberanía del pueblo se materializan entonces en un derecho con el que también se ponen de manifiesto las condiciones y vigencia de una organización política que establece límites a la unilateralidad y que, por esto mismo, hace posible la expansión de la socialidad.²¹ En este contexto, los límites democráticos de las expresiones de poder en la intersubjetividad (de la que emanan las estructuras de poder público) se manifiestan en un derecho que refleja y promueve socialidad en este sentido: que los individuos hayan acordado o puedan acordar sobre asuntos que fuesen significativos para la libertad de cada uno de ellos en cada momento.²² Por último “Aplicado esto a la teoría del Derecho implica que la relación de éste con la libertad no concierne sólo al aspecto de su vigencia sino que le es nuclear también la referencia a la verificación de su contenido por los individuos, esto es, a la verificación del sentido que posee cada norma históricamente vigente para la libertad de aquéllos”.²³ Y, en gran medida, los límites (principios, criterios y cauces) de esta verificación son límites democráticos en las relaciones de poder y de libertad.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- APEL, Karl O., *Apel versus Habermas*, Comares, Granada, 2004.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, 2000.
- DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Estado Constitucional y proceso político*, Universidad de Salamanca, España, 1989.
- DE AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y división de poderes*, Tecnos, Madrid, 1989.
- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Criaturas de la moralidad, Una aproximación neoconstitucionalista al derecho a través de los derechos*, Trotta, Madrid, 2009.
- KRIELE, Martín, *Introducción a la Teoría del Estado*, Depalma, Buenos Aires, 1980.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Sarpe, Madrid, 1984.
- RODILLA, Miguel Ángel, *Leyendo a Rawls*, Universidad de Salamanca, España, 2006.

²¹ Cf. *Ibidem*, p. 99.

²² Cf. *Ibidem*, p. 102.

²³ *Vid. Idem*.

Universidad Complutense de Madrid

VICISITUDES DEMOCRÁTICAS EN LA INTEGRACIÓN DEL GOBIERNO ESPAÑOL

Raúl Canosa Usera¹

Los diez meses de bloqueo político en España que recientemente han desembocado en la investidura del señor Rajoy han ofrecido un ejemplo claro de las patologías que puede presentar un sistema de gobierno parlamentario. Mientras que en el sistema de gobierno presidencialista los electores, integrantes del órgano del Estado cuerpo electoral, toman directamente la decisión acerca de la persona que habrá de encabezar el poder ejecutivo del Estado, en el sistema de gobierno parlamentario a los electores sólo les compete elegir a los miembros del parlamento y es este órgano el que, a continuación, se ocupa de investir a quien será, tras este otorgamiento de confianza parlamentaria, el presidente del gobierno o primer ministro. La elección de esta figura clave del sistema político es pues indirecta y puede acontecer, como en España ha sucedido en el caso de varios gobiernos autonómicos y ayuntamientos, que la cabeza del ejecutivo no la ocupe el líder del partido más votado sin otro político al que una coalición o alianza entre partidos otorgue su confianza.

Cierto es que en España nunca ha sucedido que el Presidente del Gobierno nacional no sea el líder del partido más votado por los electores, tampoco al fin en la postrera investidura del señor Rajoy. Pero podría haberse producido la excepción si hace unos meses, tras la primera de las elecciones celebradas en este período, la de diciembre de 2015, el señor Sánchez, líder del Partido Socialista, segunda fuerza de la Cámara, hubiera logrado la investidura. Fue el Rey, el Jefe del Estado, el que tras las elecciones de diciembre de 2015, y después de consultar a las fuerzas políticas con representación parlamentaria, propuso al señor Sánchez luego de que el señor Rajoy, líder del partido más votado, hubiera declinado la invitación regía al considerar que no contaba con los apoyos suficientes. El fracaso del señor Sánchez abocó a unas nuevas elecciones que fortalecieron al Partido Popular y debilitaron al Partido Socialista. A finales de octubre el señor Rajoy, tras una primera investidura fallida en agosto, la ha obtenido por fin gracias a la abstención de la mayoría de los parlamentarios socialistas.

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Complutense. Vocal de la Junta Electoral Central.

Durante los diez meses de bloqueo, el Gobierno ha estado “en funciones”, expresión paradójica que significa que el Gobierno, al carecer de la confianza del Congreso de los diputados, no puede ejercer la plenitud de sus funciones ejecutivas sino que tiene que limitarse a la administración ordinaria de los asuntos públicos, sin capacidad de iniciativa política.

La situación era de gran anormalidad porque un Estado necesita estar completo y a pleno rendimiento y el Gobierno funciones no lo está. Por ello el orden jurídico español prevé que el Gobierno esté funciones sólo desde la fecha de celebración de elecciones generales hasta la fecha de constitución de un nuevo gobierno cuyo jefe haya recibido la confianza del Congreso; lo que supone en general unos dos meses, así que la prolongación de esta interinidad durante el tiempo del bloqueo vivido recientemente en España ha resultado una gran anomalía: un Gobierno demediado que no contaba con la confianza de un Congreso de los Diputados incapaz de conformar una mayoría para investir a un presidente.

Con todo, el Gobierno en funciones seguía actuando, bien que disminuido, lo que planteó el espinoso asunto del control parlamentario de esa acción gubernamental. Es sabido que en el sistema de gobierno parlamentario el órgano legislativo ostenta la fundamental misión de otorgar, primero, su confianza a un presidente y, luego, de controlarlo, pudiendo llegar a aprobar una moción de censura que lo derribe. Es decir, la permanencia del gobierno depende de la voluntad del parlamento cuya existencia depende a su vez de la posible disolución anticipada y convocatoria de nuevas elecciones que corresponde decidir al Presidente Gobierno. Sin embargo, esta disolución anticipada no puede ser adoptada por un presidente del gobierno funciones, así que para evitar el alargamiento de una situación en la que el Congreso de los Diputados no otorga su confianza a nadie (manteniéndose así un interinato de gobierno en funciones) ni hay presidente del gobierno que pueda tomar la decisión de disolver, la Constitución española prevé la convocatoria automática de nuevas elecciones, dos meses después de haber fracasado al menos un intento de investidura formalmente celebrado. Esto último ocurrió con las elecciones de junio de 2016, tras el fracaso del señor Sánchez en una votación investidura celebrada tras las elecciones generales de diciembre del 2015. Si no hubiera prosperado la reciente investidura del señor Rajoy habríamos tenido nuevas elecciones en diciembre de 2016, activándose por segunda vez la disolución automática prevista en el artículo 99.5 de la Constitución española.

Si tal cosa hubiera sucedido se habría agravado la ya de por sí preocupante situación de bloqueo político, patología evidente de nuestro sistema parlamentario, porque el Congreso de los Diputados habría de nuevo incumplido su principal misión de integrar el Gobierno y se habría reclamado una vez más de los electores que hicieran lo que no les corresponde hacer ya que, como apuntaba antes, el cuerpo lectoral no decide quién será el Presidente gobierno sino únicamente quienes ocuparán los escaños en el Congreso. Es a éste a quien

corresponde designar al Presidente del Gobierno, y al incumplimiento de esta crucial función se debe el bloqueo político sufrido y el desgaste ante la opinión pública de la institución parlamentaria y, en general, de todo sistema político español.

¿Qué ha sucedido en el sistema político español para que el Congreso de los Diputados se mostrara incapaz de cumplir con una de sus principales encomiendas constitucionales? Ha sucedido que el sistema de partidos políticos español ha cambiado radicalmente. En el pasado dos grandes partidos, el Partido Popular y el Partido Socialista se disputaban la mayoría, de suerte tal que quien ganaba las elecciones ocupaba el gobierno y el perdedor se ceñía a la oposición. La dialéctica entre la mayoría (gobierno y mayoría del parlamento) y la oposición (oposición parlamentaria) distribuía los papeles con nitidez: unos gobernaban y la oposición aspiraba, como alternativa, a constituirse en mayoría en el siguiente ciclo lectoral.

En este contexto era lógico que los partidos presentaran sus “candidatos” a ser presidentes del gobierno aunque en rigor tal candidatura era jurídicamente inexistente, pues sólo había formalmente candidatos a diputado. El automatismo de que el líder del partido más votado se convertía en Presidente gobierno contribuyó a ese espejismo. Sin embargo, los resultados de las elecciones de diciembre de 2015 cambiaron drásticamente las cosas y el Partido Popular (con sólo 123 diputados) y el Partido Socialista (con menos aún, 90 diputados) y que antes agrupaban entre los dos más del 80% del voto popular se quedaron en menos de 60%. Se atomizó el Congreso de los Diputados y los nuevos partidos: Podemos (70 diputados) y Ciudadanos (40 diputados) irrumpieron con fuerza, de tal manera que las combinaciones posibles de gobierno se multiplicaron y era perfectamente posible que el partido ganador, es decir, el Partido Popular, quedaría fuera del gobierno si otros partidos conseguían sumar sus fuerzas en torno a un candidato y un programa. Lo intentó entonces el señor Sánchez que, en alianza con Ciudadanos hubiera logrado la investidura si el otro nuevo partido, Podemos, se hubiera abstenido, pero como está abstención no tuvo lugar, nos vimos abocados a nuevas elecciones que se celebraron en junio de 2016.

Tras estos segundos comicios, el Partido Popular reforzó su posición (137 diputados), el Partido Socialista disminuyó la suya hasta los 85 diputados, Podemos (en alianza ahora con Izquierda Unida) se estancó en 71 y Ciudadanos bajó a los 32. En esta ocasión Ciudadanos acabó pactando con el Partido Popular y con 170 votos a favor el señor Rajoy concurrió como candidato. Fracásó una primera vez porque 180 diputados votaron en contra, pero a la segunda y gracias a la abstención de la mayoría de los diputados del Partido Socialista ha sido investido y nombrado por el Rey Presidente del Gobierno.

Hay que apuntar que el espectacular cambio en el panorama español de partidos políticos no medió ningún cambio en la ley electoral ya que se aplicó la misma que se ha venido aplicando desde el restablecimiento de la democracia y que ha acompañado a nuestro sistema de partidos básicamente bipartidista.

Desde luego a esa espectacular mutación de nuestro sistema de partidos contribuyó la honda crisis económica que sólo desde hace poco tiempo venimos remontando así como la exacerbación de las tensiones separatistas catalanas.

A los clásicos bloques de izquierda y derecha se ha sumado tradicionalmente en España la confrontación con los nacionalistas que en algunos casos eran separatistas; pero la reciente exacerbación de separatismo catalán hacía muy difícil tanto para el Partido Popular como para el Partido Socialista aglutinar una mayoría a su favor contando con el apoyo de esas fuerzas. Por otro lado, la corrupción política ventilada constantemente en los medios de comunicación y en trance de ser castigada por los tribunales de justicia fue enrareciendo el ambiente político, al punto de que en algunos círculos se comentaba la posibilidad de que el señor Rajoy, que ya había concurrido dos veces casi consecutivas en unas elecciones generales encabezando su partido político, cediera el testigo a otra persona. Se trataba de una suerte de solución a la italiana: encontrar un Monti español. La solución parecía disparatada porque, si bien la Constitución no exige que el Presidente del gobierno sea diputado, ello ha ocurrido tradicionalmente en España en los términos ya explicados.

En este escenario algunos consideraban que el Rey debía haber tenido un protagonismo mayor, forzando la maquinaria política para desbloquear la situación. Al proponer esta solución se olvidaban de que el Rey, jefe del Estado en una democracia, carece de la capacidad de maniobra política que pertenece por entero a los verdaderos operadores políticos que son los partidos.

Felizmente el Congreso de los Diputados ha acabado cumpliendo con su función de integrar el Gobierno, invistiendo al señor Rajoy, y se ha impedido que el mecanismo constitucional de la disolución automática de las Cortes Generales se activará por segunda vez en seis meses. Es el momento ahora de que Las cortes Generales cumplan cabalmente con las otras misiones que la Constitución de 1978 les encomienda.

PROBLEMAS DEL GOBIERNO PARLAMENTARIO EN ESPAÑA^{1, 2}

Alfonso Fernández-Miranda Campoamor³

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación crítica de nuestras instituciones democráticas es, desde luego, una tarea permanente que no precisa ni de solemnes efemérides ni de aniversarios redondos. De lo que sí precisa, no obstante, es de suficiente perspectiva para que las tendencias, algunas apuntadas en fecha muy temprana, se consoliden. En este sentido, los años transcurridos constituyen tiempo más que sobrado para hacer un balance de las virtudes y los defectos, de las posibles reformas y de sus riesgos.

Con esta pretensión me asomo en estas páginas a una de esas instituciones, concretamente la forma de gobierno, desde la idea clásica formulada por García Pelayo de que el Derecho “no es la pura norma sino la síntesis de la tensión entre la norma y la realidad con que se enfrenta”. Por ello la forma de gobierno, hija sin duda del diseño jurídico formal que nuestra Constitución establece, viene orientada por variables políticas y jurídico-políticas que, en el marco de las posibilidades materiales que la norma permite —sin destruirla, pues— conforman el sistema y lo orientan hacia alguna de las opciones posibles. De entre éstas, como variables interdependientes, cobran especial relieve, en su recíproca interacción, el sistema de partidos y el sistema electoral.

Parece lógico que en una valoración crítica se esté más atento a los defectos que a las virtudes del sistema pues, al cabo, no se trata de un ejercicio de complacencia sino de un modesto esfuerzo que contribuya a su perfeccionamiento lo que, sin duda, pasa por enmendar los vicios pero no a costa de destruir las virtudes. Por ello convendrá, en su momento, destacar éstas y tenerlas claras para que las medidas que puedan proponerse no acaben por infringir mayor daño que beneficio.

¹ Parte de este escrito, posteriormente desarrollado, fue presentado como ponencia al Congreso de Constitucionalistas celebrado en el Senado de España en 2008 e incorporado a sus Actas.

² Vid. GARCÍA Pelayo, Manuel, “Derecho Constitucional Comparado”, *Revista de Occidente*, Madrid, 1951, p. 34.

³ Catedrático de Derecho Constitucional. UCM. Director del Instituto de Derecho Parlamentario.

Si hay alguna decisión asumida por la práctica totalidad de las fuerzas políticas relevantes durante el proceso de transición política, es la de optar por la forma de gobierno parlamentaria. Las razones que la impulsan son bastante obvias: De un lado, es la forma típica que, con distintas variantes, han venido asumiendo las democracias europeas y lo es, asimismo, de la España liberal o democrática desde la Constitución de 1837. De otro, es la única forma de gobierno conocida y experimentada que hace compatible la forma monárquica de la jefatura del Estado con el principio democrático.

Cuando se toma esta decisión el parlamentarismo ha conocido una notable evolución desde su génesis empírica en la práctica política de Inglaterra y ha mostrado severos problemas en su compleja adaptación a la realidad política del continente. Por otra parte, esta atormentada evolución y la aparición de fenómenos tales como el equívocamente llamado “Estado de partidos” han afectado severamente a la estructura de la separación de poderes y a los mecanismos de control del poder sin los que resulta inimaginable la eficacia —y por tanto la existencia— del Derecho Constitucional. Acaso, por ello, se me disculpe alguna reflexión elemental y más o menos banal sobre la separación de poderes y sobre algunos problemas históricos del parlamentarismo que quizás ayuden a explicar ciertas obsesiones presentes en la Transición sin las que no resulta fácil entender el marco jurídico diseñado ni sus consecuencias más significativas.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y SOBRE EL GOBIERNO PARLAMENTARIO

1. SOBRE LA SEPARACIÓN DE PODERES

El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, nos ha suministrado un concepto positivo de Constitución que, sin menosprecio de las hondas transformaciones que supuso el paso del Estado Liberal de Derecho al Estado Social, conserva hoy día toda su frescura y se sigue sosteniendo como el único concepto de Constitución merecedor de tal nombre, si de lo que hablamos es de un orden de Derecho Constitucional, de una realidad jurídico política, normativa, si, pero realidad y no sueño de la razón, arbitrista de la voluntad o máscara del poder. “Toda sociedad —reza el precepto— en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni establecida la separación de poderes, carece de Constitución”.

De este modo, el constitucionalismo europeo de raíz liberal-democrática, el único constitucionalismo realmente existente, vincula su destino (su eficacia normativa como instrumento de limitación y control del poder para garantizar su pretensión de libertad) a la teoría de la división de poderes de Montesquieu de forma explícita y como un postulado que trasciende la teoría para pasar a formar parte de un orden positivo de Derecho. La misma teoría que pocos años antes, de forma implícita pero inequívoca, había guiado la elaboración de la

Constitución de los Estados Unidos de América, como se desprende de las luminosas reflexiones de El Federalista, en donde se venera el pensamiento de Montesquieu como el gran “Oráculo” de la obra que se estaba realizando.

No es especialmente original afirmar que Montesquieu, uno de los genios insignes de la teoría política, no fue precisamente un penetrante historiador y su visión de la realidad inglesa del siglo XVIII, en cuya observación dice basarse, no es un dechado de lucidez. Probablemente la tendencia del autor a la abstracción racionalista, tan alejada del pragmático empirismo británico, dificulta la comprensión histórica de un sofisticado sistema de sutiles equilibrios sujeto, por otra parte, a constante mutación y no precisamente por la vía racional de grandes modificaciones normativas sino, más bien, por la vía empírica de profundos cambios consuetudinarios.

Pero es esa base epistemológica racionalista, que dificulta la comprensión de las sutilezas inglesas, la que permite formular una teoría de validez universal capaz de trascender el estrecho margen histórico-espacial de una forma política concreta, por sugestiva que ésta sea, para convertirse en elemento esencial de toda teoría general de la Constitución o, si se prefiere, de las técnicas de limitación y control del poder de los gobernantes al servicio de la libertad de los gobernados. De este modo, la teoría resiste con solvencia el paso del tiempo más allá de la relativa incompreensión de la realidad inglesa y más allá de la concreta forma de proceder a esa división del poder que Montesquieu nos sugiere. Lo que subsiste es la genial intuición de que el necesario control del poder, inexcusable para la garantía de las limitaciones materiales y procesales de su ejercicio, sólo admite como forma lógica, en cada ámbito territorial, la división horizontal.

Expresado en términos jurídicos, aunque él no lo hiciera, podría decirse que lo que Montesquieu nos enseña, por encima de fórmulas concretas de articulación de la técnica propuesta, es la imposibilidad en el ámbito del derecho constitucional de los controles exclusivamente verticales propios del derecho privado y la necesidad de controles horizontales, de suerte que las competencias que constituyen el contenido jurídico del poder del Estado, se distribuyan entre órganos o complejos orgánicos relativamente independientes que se constriñan recíprocamente al respeto de los límites del poder. Desde esta premisa esencial, lo de menos son las formas concretas que revistan las técnicas históricas de división del poder. Estas han sido diversas, dando lugar a las distintas formas democráticas de gobierno, pero incluso en la forma parlamentaria no solo hay importantes variantes jurídicas, sino que la incidencia de factores políticos, singularmente de los partidos a los que voy a referirme brevemente, alterarán significativamente el modelo teórico.

Sabido es el papel esencial de los partidos políticos en las modernas democracias y de forma específica, ni mayor ni menor pero de relevancia distinta, en las democracias con forma parlamentaria de gobierno. En éstas y de forma muy especial en las democracias llamadas de alternancia u oposición, que suelen descansar en sistemas bipartidistas o muy próximos al bipartidismo y en la

formación de mayorías parlamentarias absolutas, aunque se mantenga, y deba seguir manteniéndose, la estricta diferencia jurídica entre Gobierno y Parlamento, la realidad política impulsa la confusión práctica al producirse la identificación del Gobierno con la mayoría parlamentaria, lo que es determinante en múltiples aspectos en un órgano colegiado que funciona fundamentalmente a partir de la regla de la mayoría. En la praxis política de estas democracias de alternancia, con gobiernos homogéneos de gabinete, el Gobierno tiende a convertirse en el órgano que impulsa y dirige la vida parlamentaria, con la consiguiente confusión política entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Tal situación no está exenta de notables virtudes —como demuestra la experiencia política británica— entre las que no son ciertamente las menores propiciar una notable estabilidad, eficacia y capacidad de gestión política de los gobiernos, virtudes que en el continente europeo se han hecho tanto más estimables cuanto que el parlamentarismo decimonónico y de la primera mitad del siglo XX ha dado tantos ejemplos de inestabilidad crónica, de ineficacia y de, en suma, ruptura del equilibrio institucional con una deriva, primero hacia el asambleísmo y después hacia lo más crudo de la partitocracia (deriva que nos sigue ilustrando en nuestros tiempos el poco recomendable modelo italiano).

Esta situación va a reclamar una nueva configuración de los mecanismos de control, un nuevo diseño de la separación de poderes, de suerte que se restablezcan los equilibrios institucionales. Y ello, en el parlamentarismo contemporáneo, pasa por el fortalecimiento de la capacidad de control de la Oposición (de todas las minorías no vinculadas a los intereses gubernamentales), como instrumento esencial del control político de oportunidad, y en el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial a quien compete el control jurídico de licitud.

2. SOBRE EL GOBIERNO PARLAMENTARIO

Entender el “estado de ánimo” respecto a la forma de gobierno, de gran parte de la doctrina y de la mayoría de los dirigentes que protagonizaron el proceso de transición, acaso requiera de un breve recordatorio, de inevitable elementalidad simplificadora, sobre el funcionamiento del parlamentarismo en el continente europeo.

Cuando triunfa en el Continente, de modo más o menos efímero y más o menos conflictivo la revolución liberal —en Francia en 1789, en España en 1810— los constituyentes no tenían demasiado conocimiento del sofisticado mecanismo de equilibrio de poderes inglés ni éste se encontraba ni claramente definido ni suficientemente estabilizado. El que mejor lo conocía era a través de la mediación de la obra de Montesquieu. Pero, como es sabido, el genio indudable de Montesquieu le convirtió en excelso teórico de la política, pero no precisamente en sagaz historiador. Su mentalidad cartesiana, de racionalista francés, no era el mejor bagaje intelectual para comprender una realidad hondamente pragmática y empírica.

Así las cosas, sólo había dos modelos de gobierno, el presidencialista americano y el derivado de la teoría de Montesquieu sobre la división de poderes (teoría que, como es sabido, liberada de los componentes monárquicos y aristocráticos, sirvió como fuente de inspiración de aquél). Y en estos modelos se inspiraron la Constitución francesa de 1791 y la española de 1812. Pero con un elemento claramente distorsionante: la Monarquía y los residuos del principio monárquico. El resultado fue un diseño de una forma de gobierno de imposible funcionalidad en la que, pese a partir del principio de la soberanía nacional, se entregaba el Poder Ejecutivo al Rey.

Desde este momento sucedieron algunas cosas. En primer lugar, el prestigio creciente de Inglaterra y de su forma de gobierno, a partir de la victoria sobre Napoleón que la convierte en potencia hegemónica en el mundo. En segundo lugar, al menos en lo que a España respecta, el exilio de los liberales doceañistas a Inglaterra. En efecto, el exilio político tradicional de los ilustrados españoles había sido un “exilio francés”, por razones obvias de proximidad física y cultural. Sin embargo, en 1823, tras el abrupto fin del trienio liberal y una restauración de la Monarquía absoluta por la Europa reaccionaria del congreso de Viena, ejecutada por la Francia de Luis XVIII y de los “cien mil hijos de San Luis”, el exilio francés se convirtió en políticamente imposible y, seguramente por primera vez en nuestra historia, se generalizó el exilio a Inglaterra. Cuando en los años 30 regresaron de Inglaterra, los Agustín de Argüelles, Martínez de la Rosa o Mendizábal, lo hicieron con buen conocimiento y alta estima del parlamentarismo inglés para introducirlo en España.

La Constitución francesa de Luis Felipe de Orleáns, de 1830 —de aquí que algunos autores franceses se complazcan en llamar “Orleanista” al parlamentarismo dualista— la belga de 1831, claramente inspirada en Benjamín Constant y de notable influencia en Europa; la española de 1837, con precedente ya en el funcionamiento del Estatuto Real y en la práctica de Mendizábal de recabar el apoyo de los Procuradores para sus medidas desamortizadoras; y el Estatuto Albertino de 1848, se inspiran claramente en la forma de gobierno del parlamentarismo dualista que es la fase en que se encontraba el desarrollo del parlamentarismo británico.

Pero esa forma empírica que nace como pragmática respuesta a los problemas de organización política de Inglaterra, va a tener que funcionar en el Continente bajo un contexto político distinto y, en algún sentido, hostil.

La variable política más relevante que explica, en gran medida, el diferente funcionamiento del parlamentarismo monista clásico en Inglaterra y en el Continente europeo, es el sistema de partidos. Del mismo modo que es difícilmente explicable la forma de gobierno británica sin una permanente atención al sistema bipartidista, son difícilmente explicables las tendencias degenerativas del parlamentarismo equilibrado, hacia el asambleísmo primero y hacia la partidocracia después si no se valora la considerable fragmentación partidaria que da lugar al sistema multipartidista.

En el Reino Unido, el sistema dará lugar a gobiernos homogéneos de partido, gobiernos de gabinete, dotados de gran estabilidad, de notable eficacia (hablando en términos técnicos de capacidad de gestión, al margen del juicio político que tal gestión merezca) y de una razonable transparencia derivada del hecho de que las posiciones institucionales de la mayoría de gobierno y de la oposición quedan claramente delimitadas por la decisión del electorado. Todo ello conduce a una democracia de “alternancia” en la que no es una virtud menor un periódico “barrimiento” de la clase política que facilita la renovación y la circulación de las elites, limitando las posibilidades de una permanente instalación en el aparato del Estado.

En el Continente, como consecuencia de la abigarrada fragmentación de las Cámaras, la situación será prácticamente la inversa: inestabilidad crónica de los gobiernos con largos períodos de interinidad, de “gobiernos en funciones”; debilidad e ineficacia gubernamental; opacidad en la gestación y derribo de los gobiernos que no son fruto directo de una decisión electoral sino de la “cocina” posterior de facciones y partidos, sin que queden nunca claramente definidos los grupos de gobierno y los de oposición; tendencia, en fin, al enquistamiento de una misma clase política en el aparato del Estado con notable dificultad para la circulación de las elites.

Sirvan como ejemplo a lo antedicho dos escuetos ejemplos. En Italia, desde la postguerra a nuestros días la duración media de los gobiernos es de ocho meses y los períodos de interinidad han alcanzado los dieciocho. En Francia, durante la III y la IV Repúblicas, es decir, desde 1875 hasta 1958, los gobiernos salen a una media de seis meses. Y, por lo que respecta a España, la sistemática corrupción electoral impide contemplar la artificiosa alternancia de la Restauración como el efecto de un bipartidismo estable. Cuando el efecto prefabricado se desmorona, se hacen explícitos todos los vicios del parlamentarismo continental.

En el parlamentarismo del siglo XIX los efectos de la fragmentación y la deriva “asamblearia” no fueron, quizá, de una extrema gravedad para la funcionalidad del sistema por algunas razones fácilmente comprensibles. Porque nos encontramos muchas veces ante un parlamentarismo todavía “dualista”, con Monarquías constitucionales en las que la capacidad de acción política del Rey puede suponer, aunque no siempre, un cierto elemento estabilizador. Porque en el liberalismo del siglo XIX, que reclama más un Estado legislador que gestor, la opresiva centralidad del Parlamento aún no resulta tan determinadamente disfuncional. Y porque la relativa homogeneidad ideológica de las facciones liberales de partidos de cuadros no expresan todavía de forma tan intensa el creciente desgarramiento social.

El proceso de industrialización, la democratización del sistema, la aparición de los partidos de masas y de clase, el incremento de la disciplina partidaria, y las exigencias de transformaciones socioeconómicas que apelan a un Estado interventor y gestor, reclamando una acción política decidida y coherente, una

impulsión y dirección política que solo está al alcance del Ejecutivo, provocan que la deriva “asamblearia” se haga insoportable y que la inestabilidad e ineficacia crónicas de los gobiernos se convierta en un problema de extraordinaria magnitud.

Son sobradamente conocidos los esfuerzos teóricos que desde el período de entreguerras abordan este problema buscando fórmulas innovadoras de rectificación.⁴ Estas innovaciones, que acabarán concretándose en nuevas Constituciones tras la segunda guerra mundial es conocido bajo el nombre de “racionalización” del gobierno parlamentario pues, al cabo, se trata de adaptar racionalmente al contexto político del Continente, un sistema alumbrado empíricamente en Inglaterra como pragmática y progresiva respuesta a concretas necesidades históricas de los ingleses.

Recordemos por último, los dos grandes modelos de parlamentarismo racionalizado que ha ofrecido el constitucionalismo de la segunda post-guerra, el alemán (1949) y el francés (1958). Ambos tienen en común la firme voluntad de reequilibrar el sistema mediante el fortalecimiento del poder ejecutivo, pero se diferencian en que el francés va a intentarlo fortaleciendo la Jefatura del Estado, alumbrando un parlamentarismo neo-dualista, mientras que el alemán, fiel al parlamentarismo monista, mantiene la posición clásica de la Jefatura del Estado como magistratura de autoridad e integración y fortalece el ejecutivo fortaleciendo la posición del gobierno y el liderazgo de su presidente.⁵

Es éste, escuetamente simplificado, el panorama histórico que pesa sobre el ánimo de los protagonistas del proceso de transición política, que explica algunos miedos y no pocas decisiones.

III. DOS FANTASMAS DE LA TRANSICIÓN

Las grandes preocupaciones durante la transición política fueron, como es obvio, encontrar la palanca para desencadenar el proceso democrático y, una vez desencadenado con las primeras elecciones libres, organizar un Estado democrático a partir de un proceso constituyente. Pero junto a estos objetivos básicos y generales, había plena conciencia de que la necesaria concreción de

⁴ En este proceso de reflexión destaca la obra, ya clásica, de Mirkiné-Getzevitch *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Ed. Reus. Madrid, 1934.

⁵ El neo-dualismo, a diferencia del dualismo histórico, es monista en el sistema de legitimidad —pues que no admite más principio de legitimidad que el principio democrático— pero dualista en el sistema de legitimación a partir de dos procesos electorales y de la vinculación del gobierno a la doble confianza. Evidentemente este neo-dualismo (que a la postre, en la práctica, se resuelve en monismo —ora oscilando hacia un duro presidencialismo, ora hacia el parlamentarismo monista, en función de una variable política: el tipo de relación entre mayoría parlamentaria y presidente de la república) es incompatible con la monarquía parlamentaria. Por ello, aunque en nuestra Constitución hay algunas influencias francesas, el gran modelo que la inspira, y no sólo en la forma de gobierno, es el de la Ley Fundamental de Bonn.

este proceso implicaba un conjunto de decisiones que concernían, entre otras cuestiones, a la opción por una forma de gobierno. Y es aquí, ante tan crucial decisión, donde se hacen presentes dos fantasmas, notablemente interdependientes, que no creo exagerar si digo que en algunos momentos se hacen verdaderamente obsesivos. Cualquiera que repase los diarios de sesiones de la época (los de las últimas Cortes orgánicas y los de la primera legislatura democrática), que lea o relea los trabajos doctrinales o periodísticos o que haya mantenido conversaciones (entonces o ahora) con miembros de la clase dirigente de la época, convendrá fácilmente en la obsesión por garantizar (dentro de una forma política —la Monarquía parlamentaria— que, a partir de la fuerza poderosa de los hechos, se acuerda pronto) la gobernabilidad del Estado. La estabilidad y eficacia gubernamental.

Esta obsesión, que encuentra sus raíces en la no muy recomendable historia del “parlamentarismo continental” al que acabo de referirme sucintamente, toma forma en dos poderosos fantasmas que se alimentan mutuamente y que aletean sobre todas las decisiones: El fantasma de la fragmentación de las Cámaras y el fantasma de la atomización, debilidad e inconsistencia de los partidos políticos y, por tanto, de la labilidad del sistema de partidos.

Estos dos fantasmas descansan sobre percepciones de la realidad de desigual lucidez. El primero descansa en una percepción equivocada; el segundo en una percepción certera pero sujeta inexorablemente a plazo de caducidad, “*certus an et incertus quando*”.

1. EL FANTASMA DE LA FRAGMENTACIÓN DE LAS CÁMARAS

Este es el fantasma que nace del temor que suscita una percepción equivocada.

Es una de las obsesiones que presiden el proceso pre-constituyente y pre-democrático (Ley para la Reforma Política de 1976 y Decreto Ley de Medidas Electorales de 1977). Más tarde se hará presente en el momento organizativo del nuevo Parlamento democrático (Reglamentos Provisionales del Congreso y del Senado). Y mantendrá todo su vigor en la gestación del texto constitucional. No se quieren repetir las experiencias poco ejemplares del “parlamentarismo clásico”.

La creencia (pues se trataba de una auténtica creencia) ampliamente generalizada entre nosotros en 1976, partía de la idea de que la sociedad política española era de una extraordinaria complejidad ideológica fruto de un hondo desgarramiento social. La idea venía abonada en aquella época por el florecimiento desbocado de una auténtica sopa de letras partidista que afectaba a todo el espectro político, desde la extrema derecha a la extrema izquierda (falanges y subfalanges, franquistas de todo tipo, diversos grupos liberales, democristianos, socialdemócratas y socialistas...comunistas de todas las procedencias, anarquistas...). Semejante agobio venía agravado por la convicción de que las

tensiones nacionalistas añadirían inevitable complejidad a la derivada de la confrontación clásica derecha-izquierda. El temor a tamaño abigarramiento venía acompañado de la absoluta incertidumbre provocada por cuarenta años de vacío partidista y electoral. Todo hacía presagiar cualquier cosa menos un sistema de partidos fuerte y estable con poderosa tendencia hacia el bipartidismo.

Desde tales previsiones de extremada fragmentación, se echó mano de todas las técnicas del parlamentarismo racionalizado tendentes a fortalecer la posición institucional del gobierno y de su presidente y a debilitar la posición de las minorías parlamentarias. Las medidas, sin el menor ánimo exhaustivo, fueron de tres tipos: electorales, de organización y procedimiento de las Cámaras y de legitimación del gobierno y reforzamiento de su presidente.

Sería fácil pensar a posteriori que los resultados electorales de junio de 1977 habían suministrado datos suficientes de que la sociedad española no era ideológicamente tan compleja como se había creído y de que el propio sistema electoral impulsaba poderosamente la reducción de la complejidad e incitaba al voto útil. Sin embargo, ni era fácil extraer tales conclusiones tan tempranamente y tras una única experiencia electoral, ni de hecho se extrajeron. Cuando se aborda la elaboración de los Reglamentos provisionales de Congreso y Senado, y más tarde, durante el debate constituyente, permanecen incommovibles la misma obsesión y el mismo temor. En dichos Reglamentos se sentarán, desde la poderosa inercia de lo establecido, las bases de todo el Derecho Parlamentario ulterior en el que no sólo se lamina a los parlamentarios individuales otorgando todo el protagonismo a los grupos, sino que se les confiere a las mayorías la capacidad decisoria no sólo en las resoluciones, como exige el principio democrático, sino también en los procedimientos, en las admisiones a trámite, en la organización de los trabajos, en la dirección de los debates, en la fijación del orden del día... La mayor parte de las competencias se le atribuyen al Presidente (que, con mayor o menor independencia, siempre ha sido un dirigente del grupo mayoritario) o a la Mesa (que viene a reflejar la composición de la Cámara y por tanto el predominio, cuando no el absoluto control, de la mayoría) y el resto a una Junta de Portavoces que expresa aritméticamente la composición del Pleno. Todo pensado para la inexistencia de mayorías absolutas y para complejos gobiernos de coalición altamente vulnerables.

Este escenario genera una debilidad permanente de la oposición por dos razones: fundamentalmente porque no cuenta con el apoyo del Presidente de la Cámara y porque habitualmente se encuentra en minoría tanto en la Mesa como en la Junta de Portavoces. Pero además, en segundo lugar, porque incluso en los casos en que la decisión de los órganos de Gobierno de las Cámaras no es un acto políticamente libre y jurisdiccionalmente incontrolable, sino que se trata del ejercicio de un derecho —normalmente en actos parlamentarios de calificación reglada— la práctica parlamentaria (en las Cámaras del Estado y en los Parlamentos Autonómicos) no ha estado exenta de notorios abusos de la mayoría. No pocos de estos actos, recurridos en amparo, han sido invalidados por el

Tribunal Constitucional pero, lamentablemente, se trata de una jurisprudencia con nulos efectos reparadores y muy escasos efectos ejemplares. Cuando llega la sentencia del Tribunal Constitucional, años después de consumarse la violación del derecho fundamental, las responsabilidades políticas, en no pocos casos, han sido lavadas o depuradas en un nuevo proceso electoral, y las jurídicas resultan impagables pues ya no hay forma alguna de restaurar el orden jurídico perturbado.

En esa búsqueda, por encima de casi todo, de la estabilidad gubernamental y de la preservación de su esfera de autonomía frente a los abusos del Parlamento, se configura una especie de régimen de “cancillerato”. Es evidente que en el Reino Unido, bajo un sistema bipartidista, con gobiernos homogéneos de partido sólidamente asentados sobre una mayoría absoluta en el Parlamento, nadie ha sentido la necesidad de fortalecer jurídicamente el liderazgo del Primer Ministro. Para ello sobran con los factores políticos, con su liderazgo sobre el partido y la disciplina interna del mismo y con el proceso universal en la sociedad mediática en que vivimos de, por utilizar la terminología de Burdeau, “personificación” del poder, que viene además favorecido por la naturaleza de la contienda electoral en los sistemas parlamentarios bipartidistas en los que el electorado, con independencia del alcance jurídico de su voto, escoge una opción política de gobierno encabezada por la personalidad de un líder. Pero si el bipartidismo ofrece este marco político, el multipartidismo ofrece el inverso: el liderazgo del presidente de un gobierno de coalición no puede sustentarse en la mera competencia de dirigir y coordinar el colegio, ni siquiera en la de nombrar y cesar a los ministros pues, al cabo, tal competencia está seriamente mediatizada por las posibilidades de nacimiento y supervivencia de la propia coalición.

Es desde esta perspectiva, desde la especulación con un Parlamento fragmentado, sin mayorías claras, sin gobiernos de partido, con laboriosas y frágiles coaliciones, desde la que cobra sentido la voluntad de apuntalar con una sólida posición jurídica la insuficiencia de un, presuntamente, débil liderazgo político. De aquí la legitimación personal del Presidente en la investidura parlamentaria de suerte que los ministros tienen una legitimación derivada, nacida de la voluntad del Presidente. De aquí, en absoluta coherencia, que la presentación del voto de confianza sea competencia exclusiva del presidente pues es a él al único que se debe renovar una confianza que a él sólo se ha otorgado. Incluso, en esta pulsión “racionalizadora”, se importa parcialmente y con acrítica fascinación, la moción de censura constructiva de la Ley Fundamental de Bonn, sin considerar, acaso, que tal institución, junto a aspectos claramente positivos, implica asumir un riesgo que rompe la lógica del régimen parlamentario: el eventual blindaje de un Presidente que, carente de la confianza del Parlamento, resiste en su posición de absoluta ineficacia por la incapacidad de la Cámara de ofrecer una alternativa viable y sin que se pueda forzar un nuevo escenario, potencialmente de menor ineficiencia, mediante la clásica moción de censura “destructiva”. Esta inquietante posibilidad tiene en Alemania dos válvulas de

escape, el estado de necesidad legislativa y la atribución al Presidente de la República de la posibilidad de disolución de la Cámara. Pero ni la primera se incorporó a nuestro Ordenamiento, ni la segunda parecía viable dada la naturaleza monárquica de nuestra jefatura del Estado. La consecuencia es que el propio Presidente del Gobierno, blindado pese a la falta de confianza parlamentaria y la quiebra de la asistencia legislativa y presupuestaria, es quien tiene en sus exclusivas manos la llave de la disolución. Estos riesgos ya se han hecho reales en algún momento de nuestra historia reciente. En la última fase del Gobierno Calvo Sotelo, con una UCD que se desangraba a chorros, y en alguna etapa de los mandatos del presidente Ibarretxe en el País Vasco.

Todas estas medidas, y otras muchas (como el tratamiento de la iniciativa legislativa, el tratamiento de la afectación de ingresos y gastos, la creación de comisiones de investigación y, en general, la administración por la mayoría de los mecanismos de control, la ausencia de cauces para una adecuada información de los parlamentarios, etc.) tendentes todas ellas a apuntalar la posición del Ejecutivo en su relación con el Parlamento o a dotar al Presidente del Gobierno de la máxima capacidad de impulsión y dirección políticas, tendrían pleno sentido, y aún resultarían imprescindibles en el escenario que se imaginaba, para defender la autonomía y la posición institucional del Ejecutivo en situaciones de cámaras fragmentadas, sin mayorías ni suficientes ni claras, abocado el sistema a Gobiernos de difícil gestación, de complejas coaliciones, de limitada cohesión interna y de extremada fragilidad.

Pero aconteció que ni la sociedad española era tan ideológicamente compleja ni el sistema electoral para el Congreso funcionaba como realmente proporcional. Aconteció que la sociedad española aceptó sin problemas un alto nivel de simplificación electoral, con la única excepción derivada del hecho nacionalista; aconteció que el sistema electoral fomentaba la concentración del voto, impulsaba el voto útil y provocaba una fuerte reducción de la complejidad abriendo una dinámica hacia un bipartidismo solo limitado significativamente por la representación nacionalista. Aconteció que de treinta años de democracia constitucional, quince lo han sido de mayorías parlamentarias absolutas y en los otros quince, aun sin llegar a la mayoría absoluta, el partido ganador se aproximó a ella lo suficiente como para gozar de un amplio margen de manobra en la búsqueda de puntuales apoyos parlamentarios. Lo cierto es que en España no hemos tenido hasta hoy ni un solo gobierno de coalición, que todos han sido gobiernos homogéneos de partido y que nuestra democracia parlamentaria tiende a funcionar, “a la británica”, como una democracia de alternancia u oposición con indudables virtudes en términos de estabilidad y de capacidad gubernamental de acción política y de gestión técnica. Pero todo ello con el añadido, pensado para Parlamentos más complejos, de una batería de “armas racionalizadoras” (inexistentes en el Reino Unido por innecesarias) que apuntalan la supremacía del Gobierno a través de su grupo parlamentario en las relaciones políticas con el Parlamento. El resultado es el debilitamiento de la

Oposición y la degradación del control parlamentario, única arma institucional eficaz de control político del Gobierno cuando el sistema conspira para convertir al Ejecutivo en director de toda la vida política, incluida la parlamentaria. La deriva “asamblearia” que razonablemente se pretendía combatir, se ha tornado en clara deriva gubernamental e incluso, como vamos a ver, presidencialista.

Parece razonable suponer que ni el presidente Suárez (al menos hasta el inicio de la desintegración de la UCD) ni los presidentes González, Aznar y Rodríguez Zapatero, tuvieron necesidad del plus de apuntalamiento jurídico de la técnica racionalizadora para asentar su claro liderazgo; que hubiera bastado con los factores políticos, como acontece en el Reino Unido. Todos ellos obtuvieron siempre mayorías cómodas, que fueron absolutas durante quince años. Todos ellos formaron siempre gobiernos monocolors de partido (una vez más con las cautelas y salvedades con que hay que rodear la muy especial naturaleza de la UCD) de suerte que su fuerte liderazgo sobre el partido, unido a la personalización de los procesos electorales, sobraba para fundamentar una sólida capacidad de dirección y coordinación del Gobierno. En estas condiciones políticas el añadido del blindaje jurídico del Presidente y de su exclusiva legitimación personal, lo que abrió es una dinámica creciente hacia la personalización de la vida política (una vez más, si se prefiere, hacia la “personificación”, utilizando esa terminología de Burdeau para distinguir el poder de pretendida legitimidad “carismática” o providencial, de la personalización de un poder institucional y democrático).

No me parece exagerado decir que, en contra del teórico diseño constitucional, se ha venido produciendo una creciente absorción del Gobierno por su Presidente. La Constitución, en este orden de ideas, es meridianamente clara y se sitúa en la órbita del gobierno parlamentario clásico. De este modo, la “función de gobierno” en su más amplio sentido (que desborda el tenor literal de la denominación convencionalmente aceptada de “poder ejecutivo”) es decir, la dirección de la política interior y exterior del Estado se atribuye al Gobierno como órgano colegiado y solidariamente responsable ante el Parlamento.⁶ Lo que corresponde al Presidente es, ni más ni menos, nombrar y cesar a los miembros de ese Gobierno (puesto que, obviamente, el nombramiento efectivo por el Rey es puramente formal y simbólico) y dirigir y coordinar la acción del Colegio sin que ello implique en modo alguno la absorción de las competencias o de la responsabilidad del órgano colegiado ni de cada uno de sus miembros.⁷

⁶ Artículo 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.” Artículo 108 CE: “El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.

⁷ Artículo 98.2 CE: “El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.” Artículo 100 CE: “Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente”.

En la situación política que se ha producido siempre en la España democrática, de gobiernos homogéneos de partido apoyados en sólidas mayorías parlamentarias, estas competencias de dirección y coordinación del órgano y de nombramiento y cese de sus miembros, debieran haber sido suficientes para garantizar un sólido liderazgo presidencial sin menoscabo de las competencias del órgano colegiado y de sus miembros. Sin embargo, cuando al marco institucional se le añaden la exclusiva legitimación parlamentaria del Presidente, su monopolio del voto de confianza y de la disolución de las Cámaras, y la naturaleza “constructiva” de la moción de censura, la tendencia hacia la absoluta presidencialización del sistema y hacia la inanidad del Gobierno como órgano colegiado deviene imparable. La situación, obviamente, sería notablemente distinta en gobiernos de coalición en los que la competencia presidencial de nombramiento y cese de los ministros queda parcialmente subordinada a los pactos de los que nace la propia coalición. En esto se pensaba, probablemente, cuando se diseñó el sistema, pero la realidad ha seleccionado un escenario totalmente distinto y el resultado es que se han dado armas extraordinarias y suplementarias a quien para nada las hubiera necesitado, y ello a costa de una degradación de las posibilidades de control político por una oposición institucionalmente devaluada.⁸

2. EL FANTASMA DE LA DEBILIDAD PARTIDISTA

Este es el temor que nace de una percepción certera pero sujeta a plazo de caducidad.

A nadie se le ocultaba en 1976 que el alumbramiento y sobre todo la consolidación de un Estado democrático precisaban de un sistema de partidos sólido y estable. Por grandes que fueran las reticencias hacia la partidocracia y sus excesos oligárquicos, sobre los que no faltaban ejemplos tanto históricos como actuales y próximos como el italiano, que ya mostraba en toda su crudeza algunos problemas del Estado de partidos, nadie dudaba de que una democracia de masas en una sociedad compleja resultaba inimaginable sin la función mediadora de los partidos políticos en su doble dimensión de agentes sociales, organizaciones privadas nacidas del derecho de asociación e imprescindibles en el proceso de formación y canalización de las demandas sociales, y de instrumentos del Estado no menos imprescindibles en el proceso de reducción de la complejidad a la búsqueda de la formación de una voluntad política estatal coherente y operativa, susceptible de serle imputada jurídicamente al pueblo.

En este sentido eran lúcidos tanto la percepción de la necesidad de fomentar el nacimiento o consolidación y la fortaleza y estabilidad partidaria, como

⁸ Como es lógico, ni todos los Gobiernos ni en todas sus fases “ningunearon” al Parlamento (me refiero, claro, a los grupos de oposición) con la misma intensidad. Pero el eje de la cuestión no es, naturalmente, ni el mejor o peor talante de los Gobiernos ni su mayor o menor complacencia con la oposición.

el análisis de una realidad caótica y poco alentadora. En efecto, tras un paréntesis de cuarenta largos años, los viejos partidos históricos o habían desaparecido para siempre o tenían una limitada implantación por muchas que fueran sus expectativas. Entre los antifranquistas tan sólo, acaso, el Partido Comunista de España, con una relación de vasos comunicantes con el pujante sindicato Comisiones Obreras, mostraba, con todas las limitaciones de una existencia clandestina, algo parecido a una organización de masas. La extrema izquierda presentaba una fragmentación abrumadora de muy variada inspiración (grupos escindidos del PCE, grupos de inspiración estalinista, maoísta, troskysta, anarquista...). Lo mismo ocurría con la extrema derecha: El progresivo desmantelamiento del “Movimiento-Organización”, ya desde la última etapa del franquismo, y la absorción y disolución de la Falange histórica en el “Movimiento-Comunión” dieron lugar a la aparición de numerosas facciones que, junto a otras fuerzas tradicionalistas e integristas de variada procedencia, invocaban la herencia de las fuerzas que combatieron a la Segunda República.⁹

Tampoco en la izquierda moderada el panorama estaba despejado. Estaba ciertamente el PSOE “legal”, el que mantenía la titularidad jurídica de las siglas y la titularidad simbólica de la continuidad, pero no pasaba de ser, aunque con enormes expectativas, una modesta formación de cuadros más o menos activos y no una auténtica organización de masas. Además, otras muchas formaciones, históricas o nuevas, más o menos implantadas, le disputaban el espacio socialista (El PSOE Histórico, el PSP de Tierno Galván etc. etc.). Todo ello sin detenerse en los numerosos y variopintos grupúsculos que trataban de abrirse paso bajo el estandarte de la socialdemocracia.

Lo mismo ocurría en el espacio del centro-derecha y de la derecha potencialmente democrática. Los conservadores que no renegaban de la herencia franquista ni abominaban del Régimen, buscaban su espacio fundando nuevas asociaciones e inundando el escenario de siglas, en pugna con liberales y democristianos que tampoco eran ajenos a una considerable fragmentación.

No he pretendido en modo alguno ni ser minucioso ni ser exhaustivo sino destacar, aun a golpe de brocha gorda, tres rasgos esenciales del asociacionismo político en aquel momento histórico: máxima fragmentación, máxima debilidad y muy limitada implantación social. Se trata, además, de unos rasgos que definen una realidad que interactúa, alimentándose recíprocamente, con la idea de una España ideológicamente fragmentada y compleja. En efecto, tamaño sopa de letras alimenta la idea de una España dividida y, a su vez, la “idea-prejuicio” de nuestra extremada complejidad política y profunda fractura social alimenta la perspectiva de un débil y abigarrado sistema de partidos.

⁹ Todos estos grupos de extrema derecha y de extrema izquierda tuvieron, durante la década de los setenta y hasta las primeras elecciones libres, una presencia significativa tanto en las universidades como en los medios de comunicación, hasta el punto de alimentar la ilusión de que eran fuerzas políticas socialmente relevantes y con potencialidad electoral. Las elecciones de 1977 probaron su radical irrelevancia y abrieron el camino para la desaparición de la mayor parte.

Partiendo de esta caótica profusión de siglas y desde la conciencia de la necesidad de ayudar a la implantación sólida de los partidos y de propiciar un sistema estable, se tomarán una serie de medidas y se desplegará una determinada actividad política desde finales de 1976. Hay dos tipos de actuaciones, las encaminadas a la creación de un sistema que implicaba potenciar a unos partidos concretos que actuasen como eje, y las orientadas a favorecer y fortalecer la institución partidaria con independencia de los partidos concretos que fueran a ocupar los distintos espacios.

No puedo detenerme demasiado en la primera que, por otra parte, concierne a la pura actividad política sin que se concrete, ni hubiera podido concretarse, en disposiciones jurídicas.¹⁰ Baste decir que aunque aún se pensaba que el bipartidismo era un sueño inalcanzable, y no solo por la presencia del hecho nacionalista, se buscaba la máxima reducción posible de la complejidad y para ello se pensó en un partido que liderara el centro derecha y otro que fuera hegemónico en el centro izquierda. El primero, obviamente, se quería que lo fuese la UCD (y lo fue hasta su desintegración); para el segundo se pensó en el PSOE desde fecha muy temprana.¹¹ La realidad se encargaría con el tiempo de confirmar al PSOE y de desplazar a la UCD, o, mejor dicho, de situar al PP en el espacio abandonado por el suicidio de la UCD.

Respecto a la voluntad de fortalecer a las instituciones partidarias, se concretó en numerosas decisiones, dilatadas en el tiempo, de muy diversa naturaleza: constitucionales, económicas, electorales etc. Una vez más sin el menor ánimo exhaustivo, digamos que el artículo 60. de la Constitución expresa nítidamente esa voluntad, extendida en el derecho extranjero, de situar a los partidos, a caballo entre la sociedad y el Estado, en el eje de la vida política. Pero en el desarrollo del precepto constitucional han prevalecido los criterios que favorecen su actividad libre y su fortaleza interna sobre los que propician su control democrático. Su financiación pública, directa e indirecta, aunque siga siendo ineficiente y conflictiva, ha sido sumamente generosa. También lo ha sido, al

¹⁰ Acaso la única dimensión jurídica que adquiere esta actividad se materializó en el aprovechamiento del Decreto-Ley de Medidas Electorales de marzo de 1977 para modificar la Ley de incompatibilidades. Se trataba de favorecer la creación e implantación de la UCD, por la que se apostaba como partido llamado a liderar el centro derecha, facilitando el trasvase directo de los cuadros del Estado a los cuadros del partido. No en vano la UCD fue una organización creada desde el Gobierno y en gran parte alimentada desde el aparato del Estado.

¹¹ No quisiera dar la impresión de que estoy hablando “a toro pasado” de una especie de “diseño inteligente”. En absoluto. Abundaron las dudas, las incertidumbres y las contradicciones. Pero sí es cierto que en torno al PSOE concurrían una serie de circunstancias que favorecían su reconocimiento como gran protagonista (evidentemente, tras las elecciones del 77, ese protagonismo lo ganó en las urnas.). Además de su significación histórica que no dejaba de ser un poderoso “banderín de enganche” contaba con el apoyo de la Internacional Socialista y el de los más importantes países occidentales. Desde luego, y de forma intensa y cerrada, con el de Alemania, pero también con el de los Estados Unidos y Francia, por no hablar de Estados menos relevantes como Suecia o Austria.

menos para los grandes partidos nacionales y territoriales, la financiación de las entidades financieras privadas. Sus ventajas de todo tipo en los procesos electorales están fuera de toda duda, y su protagonismo en la vida institucional a través de los grupos parlamentarios es omnicompreensivo. La regulación reglamentaria de los grupos y de su presencia en la organización y funcionamiento de las Cámaras, unida a las particularidades del sistema electoral a las que ahora me referiré brevemente, además de laminar al parlamentario individual, ha favorecido, hasta la asfixia, el despliegue de una férrea disciplina de partido.

En cuanto al sistema electoral, aparte de las candidaturas de lista a las que luego me referiré, también conspira para estabilizar el sistema de partidos y fortalecer a las grandes formaciones, sean de ámbito estatal o territorial. La opción de la Ley Para La Reforma Política (de la que provienen todas las grandes decisiones tomadas en materia electoral) por el principio de representación proporcional para el Congreso de los Diputados respondía a una serie de razones: La primera, ciertamente de importancia menor, era la dificultad objetiva de diseñar un sistema de distritos para aplicar una fórmula mayoritaria de circunscripciones uninominales y la dificultad objetiva de integrar a la oposición en el proceso electoral bajo una fórmula mayoritaria que amenazase con un excesivo castigo a las minorías. La segunda, de mayor entidad, era la duda más que razonable de que un sistema mayoritario, dadas las expectativas nacionalistas, fuera capaz de propiciar una fuerte reducción de la complejidad y no acabara operando en sentido inverso fomentando el localismo. La tercera, acaso la más relevante, derivaba de la necesidad de integrar a la oposición y de clarificar el panorama partidista. En efecto, hacía falta un sistema que, en principio, bajo la apariencia al menos de la proporcionalidad, no resultase disuasorio para la oposición antifranquista ni desincentivase la presentación en solitario de los diversos partidos incitando a la formación de coaliciones preelectorales. Solo esa concurrencia de todos y cada uno con sus solas fuerzas garantizaba una higiénica e imprescindible clarificación del mapa político, eliminando para el futuro toda presunción de representatividad no contrastada.¹²

Es bien conocido que el sistema electoral del Congreso de los Diputados dificulta extremadamente el despliegue de la teórica proporcionalidad, castiga severamente a las minorías de voto no concentrado, e impulsa la máxima reducción de la complejidad. El juego simultáneo del exiguo tamaño de la Cámara, de la circunscripción provincial, con mayoría de circunscripciones muy pequeñas y, en menor medida, la fórmula D'Hont, impulsan el sistema de partidos hacia el bipartidismo. Hay una permanente incitación hacia el voto útil que se concentra en las grandes formaciones y no sólo porque en la mayoría de las circunscripciones el coste del escaño sea altísimo, sino porque el fenómeno se

¹² Y así fue. La desaparición de la extrema derecha y de la extrema izquierda, así como de los grupúsculos socialistas y socialdemócratas o de los liberales y democristianos no integrados en la UCD, no hubiera sido posible sin ese incentivo —aunque fuera más aparente que real— para concurrir en solitario.

autoalimenta. En circunscripciones de tamaño medio y medio-alto (en las últimas elecciones Valencia —16— Sevilla y Alicante —12— Málaga y Murcia —10— Cádiz —9— y Asturias, Baleares, La Coruña, Las Palmas y Vizcaya —8—), en las que el coste del escaño ha oscilado entre el 5 y el 10%, las minorías han sido paulatinamente expulsadas hasta la desaparición y ello no por la estricta inutilidad del voto, sino porque la tendencia bipartidista ha ido impulsando una percepción de las elecciones como una contienda a dos para determinar qué partido va a gobernar. La excepción (Las Palmas y Vizcaya) la determina la presencia del nacionalismo territorial que complica el mapa ideológico, ayuda a la dispersión del voto y, en consecuencia, abarata el coste del escaño.

Respecto al fortalecimiento de los partidos individualmente considerados, con independencia del sistema, junto a otras ventajosas medidas ya indicadas, las listas electorales para el Congreso han venido jugando un papel relevante. La opción por las listas cerradas y bloqueadas no fue seriamente contestada en 1977 prácticamente por nadie, precisamente porque se estimaba prioritaria la consolidación de los partidos (listas cerradas) y ello pasaba por fortalecer la posición de los dirigentes (listas bloqueadas). De este modo, el considerable poder que se ponía en manos de los órganos directivos del partido al otorgarles un absoluto control de las listas electorales y al eliminar toda injerencia del votante en la vida interna de la organización, se hacía al servicio de su consolidación y fortalecimiento con la fundada esperanza de contribuir a la estabilidad democrática. Y así ha sido.

Pero aquella certera percepción sobre la necesidad de partidos fuertes y estables, tenía fijado su plazo de caducidad en su propio éxito. Hace ya mucho tiempo que nuestro sistema de partidos ha alcanzado una notable solidez y que las concretas formaciones partidarias establecidas, fundamentalmente las mayoritarias, no precisan de ayudas normativas adicionales. Al revés, lo que fue una necesidad histórica comienza a mostrarse ahora como un preocupante problema: Las crecientes pulsiones partidocráticas de nuestro sistema. Hace ya tiempo que dicho sistema adolece de un cierto alejamiento del electorado, de, sin ánimo de exagerar, una cierta crisis de representatividad que, ciertamente, aún no creo que pueda calificarse de grave, pero sí de inquietante. La despersonalización de la representación, con implacable dominio del partido, ha sido y sigue siendo absoluta; la democracia interna y la transparencia de los partidos limitada; la disciplina partidaria asfixiante y el desplazamiento de la vida parlamentaria hacia el debate interpartidario, con lo que ello comporta de opacidad y de escisión entre decisión y responsabilidad, creciente e imparable.

IV. DISFUNCIONES DEL SISTEMA 1977-2015

Se han puesto de relieve lo que entendemos como dos importantes debilidades (desde la perspectiva del pleno despliegue del procedimiento democrático) de nuestro sistema de gobierno en su funcionamiento hasta el año 2015: de un

lado, un acusado desequilibrio entre los poderes claramente favorable al Poder Ejecutivo y, dentro de éste, una fuerte tendencia a la presidencialización que en la práctica amenazaba con diluir y absorber al Gobierno como órgano colegiado. Y, de otro, una no menos fuerte deriva del sistema hacia la partidocracia. Ambos problemas, aunque se presentan como dos fenómenos diferenciables, distan de ser independientes. En realidad, algunas de las medidas tomadas para fortalecer el Poder Ejecutivo, como el protagonismo parlamentario de los grupos y la marginación del parlamentario individual, favorecen la disciplina interna y fortalecen a los partidos; y algunas de las medidas tomadas para favorecer a los partidos y afianzar a sus dirigentes, como las listas bloqueadas, facilitan el liderazgo político en el seno del partido y fortalecen la posición del Presidente del Gobierno.

Hemos sostenido en estas páginas que las indicadas debilidades son fruto, en gran parte, de decisiones tomadas durante la Transición. Decisiones que no solo no se pueden considerar irracionales sino que eran, probablemente, prudentes a fin de evitar problemas de notable gravedad que el parlamentarismo había hecho aflorar tanto en la experiencia histórica como en la contemporánea de países afines. Era sensato prevenir el riesgo de gobiernos débiles y crónicamente inestables y era imprescindible favorecer la creación de un sistema estable de partidos y fortalecer la cohesión interna y la coherencia política de cada uno de ellos. Lo que seguramente era poco previsible, o al menos no fue previsto prácticamente por nadie, es que la sociedad española tuviera un nivel tan alto de integración política (nacionalismos al margen) y de cohesión ideológica, ni que el sistema electoral tuviese tanta capacidad de reducir la complejidad y de impulsar la concentración del voto, como para acabar aproximando al bipartidismo nuestro sistema de partidos. Todo ello condujo a un resultado acaso no deseado: Se le habían dado armas jurídicas suplementarias a quien políticamente no las necesitó hasta el año 2015, y ello a costa de un severo debilitamiento de la oposición.

Desde lo expuesto, parece obligado concluir que nuestro sistema de gobierno estaba necesitado de algunas reformas. Pero, como apunté en la introducción, si precisaba reformas para reequilibrar el sistema, no parecía razonable hacerlo malbaratando las indiscutibles virtudes que ha mostrado. No me parecen virtudes menores, desde la perspectiva funcional que adopto, las de un sistema que propició la formación de gobiernos de partido sólidos, estables y eficaces (siempre en términos funcionales de capacidad de gestión y con independencia del juicio que tal gestión merezca); gobiernos que agotaban las legislaturas. No me parece menor la virtud de una *democracia de oposición* que facilitaba la alternancia (evidentemente, cuando el electorado lo decide) con el higiénico efecto de un periódico *barrimiento* de la clase política que facilita la circulación de las elites y que atempera el riesgo, tan potente en la *democracia consociativa*, de un apalancamiento de los dirigentes en el aparato del Estado, ora en la oposición, ora en el gobierno, ora con un pie en cada estribo (la experiencia italiana es de una elocuencia insuperable).

Por todo ello nunca, ni antes de 2015 ni ahora, me he sentido muy inclinado hacia algunas propuestas de reforma del sistema electoral (como las que pretenden el incremento de la proporcionalidad, o defienden los distritos uninominales, o abogan por la importación del sistema alemán) que, en principio, pudieran ser útiles al objetivo de reequilibrar el sistema de gobierno.¹³

Resulta imposible exponer en estas páginas, de extensión tasada, las reformas que si me parecían convenientes antes del cambio de escenario que se produjo en dicho año 2015 y desarrollar las razones en que las apoyaba. Sólo puedo limitarme a insinuarlas y a hacer hincapié en que ninguna de las tres que sugiero¹⁴ necesitaría de una reforma constitucional: Desde luego, el desbloqueo de las listas electorales; en segundo lugar —sin la menor jerarquía— la reforma en profundidad de los reglamentos de las Cámaras; por último, que el candidato a Presidente asuma la práctica parlamentaria de presentarse a la investidura con el Gobierno constituido, recabando de la Cámara no sólo la legitimación personal sino la legitimación del órgano colegiado.

Hay una última cuestión que quisiera simplemente esbozar a la que le resulta indiferente el cambio de escenario. Se trata de reformas que sigo considerando necesarias antes y después de 2015 y que afectan a la forma de gobierno en sentido amplio. He afirmado que en el *Estado con partidos* (que cada vez se asemeja más a un *Estado de partidos*) el parlamentarismo tiende a funcionar, sobre todo en los sistemas de alternancia u oposición a los que tanto se asemejaba el nuestro, desde una cierta confusión política entre Ejecutivo y Legislativo como consecuencia de la identificación política entre gobierno y mayoría parlamentaria. Y he sostenido que en este contexto de confusión política (aunque permanezca y sea imprescindible que siga permaneciendo la estricta separación jurídica) la única separación de poderes capaz de garantizar la efectividad del control del Poder descansa en la potenciación institucional de la oposición a quien compete el control político de oportunidad, y en la independencia del Poder Judicial a quien compete el control jurídico de licitud. De lo primero ya hemos hablado. Permítaseme una breve y elemental reflexión sobre lo segundo:

Aunque con causas de etiología bien distinta, también el Poder Judicial se ve amenazado por sombras que oscurecen su función institucional como titular del control jurídico y garante del respeto a los límites por el resto de los poderes. Tras nuestra errática historia constitucional y tras una larga dictadura en la

¹³ Sobre esto he expuesto mis puntos de vista en varios trabajos sobre el sistema electoral. El último *Sobre la Reforma Electoral*, en el libro, editado por el CEPC, que recoge el Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Electoral. Vide asimismo “Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento” Ed. Colex. 2a. ed., 2008.

¹⁴ Sugiero, como otros lo han hecho antes que yo, con un absoluto escepticismo sobre su viabilidad próxima, por la contundente razón de que ninguna favorece precisamente los intereses de los dirigentes de los dos grandes partidos, en la medida en que los dos tienden a olvidarse cuando son gobierno (mayoría) de que algún día serán oposición; y a ninguno parece interesarle abrir sus decisiones a la ingerencia de los votantes.

que la arbitrariedad no fue ajena a la inexistencia de una Administración de Justicia independiente, en el proceso constituyente alienta la voluntad de configurar *un auténtico Poder Judicial*. No es ajeno a ello el que sea el único de los titulares de las funciones del Estado que recibe expresamente el nombre de *Poder*, ni la decisión de trasladar gran parte de las competencias de gobierno desde el Ministerio de Justicia hacia un órgano independiente del Ejecutivo: el Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, como es bien sabido, y sin que cuestionemos en absoluto la probidad y la independencia de la inmensa mayoría de jueces y magistrados, la realidad política arroja sombras permanentes sobre la independencia judicial como consecuencia de una persistente voluntad de interferencia de todos los Gobiernos y de un Consejo General, probablemente mal diseñado, que ha venido funcionando crecientemente como correa de transmisión de los partidos políticos. Se trata, al menos, de un problema de imagen. Creo sinceramente que nuestro Poder Judicial actúa con un notable grado de independencia, pero me temo que no es esa exactamente la percepción de la opinión pública. Y la causa está en el comportamiento de los partidos políticos a la hora de nombrar a los miembros del Consejo por un sistema de cuotas en el que se atiende más a los intereses de partido que a los criterios de mérito y capacidad.

Algo similar puede decirse en relación con el Tribunal Constitucional. Los primeros nombramientos se hicieron por consenso y el resultado y recayeron sobre personas no solo probas, no cuestiono la probidad de nadie, sino, además, de un indiscutible prestigio y solidez intelectual. Pronto, sin embargo, las pulsiones partidocráticas abandonaron el consenso para sustituirlo por las cuotas. El único consenso buscado era sobre la cuota que a cada partido correspondía y, a partir de aquí, se respetaba el interés de cada partido y su propuesta concreta.

No creo que sea este lugar para analizar concretas propuestas de reforma, pero cualquiera que forzara la renovación de los magistrados de uno en uno (por jubilación, renuncia o imposibilidad) eliminaría el sistema de cuotas y obligaría a un consenso de tres quintos de las Cámaras Parlamentarias en el que prevalecerían criterios de mérito, capacidad e independencia.

V. CAMBIO DE ESCENARIO

El Gobierno Parlamentario había mostrado, como hemos visto, dos serias debilidades fruto, en gran parte, de dos decisiones tomadas durante la Transición y consecuencia de un escenario no previsto: una sociedad razonablemente integrada, y un sistema electoral con gran capacidad de reducción de la complejidad y de incitación al voto útil que acabó deparando una fuerte tendencia hacia la concentración del voto y a la obtención de mayorías absolutas o ampliamente suficientes, que facilitaron la formación de gobiernos homogéneos de partido con amplio respaldo parlamentario, sin que nunca fuera necesario acudir a gobiernos de coalición y ni siquiera a pactos de legislatura. Este resultado

tuvo dos caras: una, evidentemente positiva, la gran estabilidad gubernamental; otra, claramente negativa: un desmesurado crecimiento del poder de la presidencia del gobierno y un debilitamiento de los mecanismos de control político institucional. A su vez, el fortalecimiento de los grandes partidos, con absoluta desatención a la exigencia constitucional de democracia interna, y el muy limitado e ineficiente control de sus finanzas, favoreció una creciente oligarquización y una pulsión partidocrática que pugnó por invadir y apoderarse de otras instancias del Estado como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o las numerosas Agencias de control teóricamente independientes. Todo ello facilitó la aparición de comportamientos corruptos.

Esta progresiva degradación erosionaba el sistema, generaba desafección y mostraba el riesgo de una más o menos próxima crisis de representatividad. La crisis económica que se desencadena desde finales de 2007, va a acelerar el proceso de desafección, a hacer explícita y agudizar la crisis de representatividad y a alumbrar un nuevo escenario político con la crisis de los partidos tradicionales, la irrupción de nuevos partidos y la desaparición de las mayorías suficientes para formar gobiernos sólidos y estables.

No es fácil ni importa ahora demasiado fijar tiempos al proceso de progresiva (y aún hoy relativa) deslegitimación del sistema, de pérdida del entusiasmo inicial y de lenta pero persistente pérdida de representatividad. Lo que sí importa es el resultado: una abierta y creciente desafección hacia los dirigentes políticos y las instituciones.

Es preciso aludir, aunque sea brevemente, a la crisis económica que sacudió los cimientos de nuestro Estado de Bienestar con un alto índice de desempleados, con importantes recortes en prestaciones sociales y servicios públicos, un incremento de las situaciones de desamparo y una notable disminución de los salarios y de la estabilidad en el empleo. No se trata, a nuestro juicio, de la causa última sino de un importante factor de aceleración de la deslegitimación del sistema que ha generado una toma de conciencia masiva de la degradación institucional. En alimentación recíproca, la crisis económica aceleró la percepción de la degradación política y la crisis política e institucional dificultó el enfrentamiento racional, solidario y realista a la situación económica.

Lo mismo cabe decir de la corrupción. Su incremento cuantitativo y cualitativo que ha provocado escándalo y justa indignación ciudadana no puede imputarse sin más a la naturaleza humana. Algo falla estrepitosamente en nuestra estructura institucional que no ha sido capaz, primero de prevenir y dificultar los comportamientos corruptos, después, una vez conocidos, de depurarlos con rapidez (seguramente en España no hay una significativa impunidad pero sí una exasperante lentitud en la administración de justicia) y de generar la confianza de los ciudadanos en la capacidad institucional de afrontar el problema.

El nuevo escenario, en lo que afecta a la gobernabilidad del Estado (dejando ahora al margen el inicio del proceso que arranca en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y se agudiza en las autonómicas y municipales de

mayo de 2015) se abre tras las elecciones generales a Cortes (Congreso y Senado) de noviembre de 2015. Los partidos tradicionales —PP y PSOE— sufren una fuerte erosión y emergen dos nuevas formaciones con la bandera de la regeneración. Una de centro —Ciudadanos— y otra de izquierdas con fuertes pulsiones antisistema —Podemos—. El resultado de esta irrupción es un Congreso de los Diputados fragmentado que por primera vez en nuestra joven democracia, en 38 años, no depara una mayoría suficiente para formar un gobierno de partido y obliga a pactos de coalición entre al menos dos partidos o a gobiernos en minoría.

Ni es mi intención ni tendría sentido en estas páginas analizar los hechos políticos que se suceden en España desde 2015 hasta la formación del actual Gobierno, homogéneo y de partido, pero en clara minoría en el Congreso de los Diputados. Lo que me importa es una última reflexión sobre las paradójicas consecuencias del nuevo escenario. Si se mantiene en el tiempo la actual fragmentación, de suerte que nuestra democracia de “alternancia u oposición” se convierta en una democracia “consociativa”, se produciría la paradoja de que, 38 años después, nuestros constituyentes habrían acertado en sus previsiones y, seguramente, su “exceso” de “racionalización” de nuestro parlamentarismo habría devenido en una regulación altamente prudente y razonable orientada a fortalecer la posición de gobiernos parlamentariamente débiles e inestables o, en cualquier caso, ayunos de una mayoría suficiente férreamente disciplinada.

Si por el contrario, se recompusiera a medio plazo la fuerte tendencia hacia el bipartidismo, ya sea por la recuperación de los partidos clásicos o por su desplazamiento por los emergentes, volveríamos a encontrarnos con los problemas que hemos venido analizando. Sin duda, hoy, esa regulación que antaño propició el abuso, es idónea para permitir un mínimo de capacidad de acción política a un Gobierno en minoría. Mañana, como vimos ayer, acaso veremos.

Universidad de Santiago de Compostela

ARGUMENTACIÓN Y PONDERACIÓN EN TORNO A LAS TEORÍAS DE ARGUMENTACIÓN JURÍDICA¹

Milagros Otero Parga

I. INTRODUCCIÓN

Antes de comenzar con mi intervención permítanme mostrar mi afecto y mi agradecimiento. Mi afecto hacia mi Facultad de Derecho a la que siempre me gusta volver, especialmente ahora que estoy en servicios especiales. Mi trabajo como Valedora do pobo me enriquece, me satisface y constituye para mí un honor y una gran responsabilidad. Me ofrece además una perspectiva de la experiencia jurídica muy práctica e inmediata que yo no había tenido hasta este momento. Los problemas que llegan a la Institución del Valedor precisan de una respuesta urgente. Las personas que se dirigen a nosotros en demanda de ayuda suelen ser aquellas que ya han probado otros medios de resolución de su conflicto. Son aquellas personas que ya no saben a quién acudir; son las personas que normalmente tienen menos voz.

Nosotros les damos voz, les damos visibilidad jurídica y tratamos de solucionar sus problemas solicitando de quien puede concederles el derecho previamente denegado, que obre con respeto a la justicia. Nosotros buscamos que se reponga una legalidad muchas veces dañada y otras veces insuficiente. Nos movemos en el campo de la mediación, del acuerdo y del diálogo. Tratamos de acercar posiciones inicialmente alejadas guiándonos por la idea de que hablando se entiende la gente.

Bien sé que hablando solo se entiende quien quiere entenderse, pero es sorprendente la cantidad de personas que sí pueden hacerlo simplemente instándoles a que se escuchen.

Un año y dos meses, que es el tiempo en que me he ocupado de desarrollar la función de Valedora en colaboración con un equipo estupendo de asesores expertos en las diferencias áreas de trabajo, me han hecho reflexionar de nuevo sobre la actividad de la Universidad y sobre la importancia del estudio teórico que fortalece cualquier intervención práctica.

¹ Facultad de Derecho. I Encuentro Internacional con la UNAM México, 2 de diciembre de 2016.

Creo que todo jurista debe estar en contacto con la realidad entendida tanto en su faceta teórica como práctica. El jurista que solo estudia e investiga de forma abstracta, corre el riesgo de desvincularse de la realidad y de los problemas cotidianos de los individuos cuando buscan lo suyo de cada uno, es decir su derecho.

Y a su vez los juristas que solo se ocupan de asuntos de carácter práctico, realizan un trabajo puramente mecánico que plantea problemas de falta de reflexión real, especialmente cuando no existe una ley, o un procedimiento o una respuesta aplicable al caso concreto. Es decir, muchas veces en la experiencia jurídica.

Además de afecto quiero mostrar agradecimiento a mi Facultad de Derecho, por haber pensado en mí para impartir una conferencia en este Seminario Internacional sobre Argumentación Jurídica.

Idéntico afecto y agradecimiento es el que quiero transmitir a la delegación mexicana de la Universidad Autónoma de México. Todos saben, pero de nuevo lo diré aquí para que quede constancia de ello, que una parte importante de mi corazón es mexicana. La entregué en 1982, la primera vez que visité tierras aztecas, y ahora mismo ya no puedo recuperarla, quizá en gran medida porque nunca he querido hacerlo. La Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago recibe hoy con afecto a unos profesores de la UNAM (envío un saludo especial al antiguo rector Dr. Narro y a la decana de la Facultad de Derecho Dra. Leoba Castañeda. Con ambos me une una bonita amistad), lo cual es sinónimo de seriedad, trabajo, profesionalidad e incluso caballerosidad y simpatía. Siéntanse por favor todos ustedes en su casa, entre amigos. Estoy segura que los frutos de este Seminario serán muy fructíferos y ojalá solo sean los primeros de otros muchos que han de venir en el tiempo.

Quisiera hoy reflexionar con ustedes sobre algunos problemas de Argumentación Jurídica.

La argumentación es un arte que consiste en ofrecer argumentos o razones que expliquen una determinada forma de actuación. La finalidad de la argumentación es convencer a un ser humano para que haga algo de una manera determinada o se abstenga de hacerlo.

Para conseguir su finalidad la argumentación se vale de argumentos que no son otra cosa que razones. Estas razones deben ser ofrecidas incluidas dentro de razonamientos pues de otro modo podríamos convertir la argumentación en una simple exposición de afirmaciones, razones o argumentos, que por sí solos no serían de una utilidad excesiva.

Cuando la materia sobre la que se vierte todo este proceso consiste en la discusión sobre lo suyo de cada uno, es decir sobre su derecho, nos encontramos ante un tipo de argumentación, la argumentación jurídica, que es la que ahora nos interesa.

Desde la Antigüedad clásica la argumentación jurídica tuvo dos subespecies. La argumentación racional de los valores y la argumentación legal de la

norma o conducta a seguir. Ambas, desde mi punto de vista, deben compaginarse pues prescindir de una de ellas, aunque a veces se hace, resulta excesivamente simplista.

Una argumentación o razonamiento que pretenda conseguir algo basándose únicamente en las leyes es desde luego legal, pero es posible que carezca de otra serie de elementos como la oportunidad, la eficacia, o incluso la justicia. Y una argumentación que se base únicamente en lo que el intérprete considera justo, puede adolecer de graves defectos que traspasando la discrecionalidad se adentren de forma injustificada dentro de la arbitrariedad.

En ambos casos el resultado sería injusto y por lo mismo poco deseable. Para evitar esta situación conviene interesar una visión amplia e incluyente de la realidad jurídica que permita conjugar ambas posibilidades.

La argumentación supone en sí misma un proceso organizativo que para alcanzar la finalidad que se propone, esto es convencer, sugiere el seguimiento de una serie de reglas de organización, exposición y utilización de argumentos.

Me refiero a la estructura de la argumentación entendida ésta como la estrategia o forma de organizar las razones que se van a esgrimir en defensa de algo. En el ámbito de lo jurídico estas razones pueden ser muy variadas. Todas ellas constituyen tópicos que funcionan como lugares comunes en los que confluye el consenso de la sociedad o grupo concreto al que se dirige el razonamiento. Una parte importante de la habilidad del rétor consiste precisamente en saber identificar y seleccionar los mejores tópicos para conseguir que su posición triunfe. Un buen retor debe manejar con comodidad la tópica jurídica, pues este método le permitirá alcanzar un consenso pacificador de la relación jurídica originadora de la disputa.

Sea como fuere, y sean cuales fueren los argumentos o tópicos elegidos lo cierto es que cualquier buena argumentación debe tener una estructura.

La elección de esta estructura además de los tópicos en que se fundamente su defensa interna, constituye un indicador muy importante para calificar el tipo de jurista ante el que nos encontramos, la escuela a la que pertenece, y en suma, la forma de entender el derecho que defiende. De modo que la argumentación y todas sus técnicas se presentan ante nosotros no solo como un arte o forma de defender y organizar argumentos o razones, sino también como una forma ciertamente importante de elegir cómo ser jurista.

Porque existen muchas maneras diferentes de entender el derecho, de practicarlo, de interpretarlo y de vivirlo. En suma, existen muchas maneras plurales de ser jurista.

¿Cuáles son estas formas? A lo largo de la historia se han ofrecido distintos modos de organización de la argumentación jurídica. Algunos de ellos clásicos como los de Aristóteles, Cicerón o Quintiliano. Y otros más modernos como los de Perelman, Recaséns, Toulmin o Alexy.

No es este el momento de comentar estos modelos, ni otros muchos que podrían surgir, pero sí conviene tener presente que tampoco en este extremo

existe unanimidad jurídica, sino diversas formas de enfocar la argumentación jurídica. Diversas formas de trabajo que normalmente presentan elementos que deberían ser aprovechados y otros que mejor sería desechar. Los distintos juristas no coinciden en determinar cuáles son estos elementos en cada caso y por eso su estudio resulta tan apasionante.

A lo largo de los siglos han surgido distintos modelos interpretativos que han persistido en el tiempo con mayor o menor fortuna. A pesar de ser muchos estos modelos creo que podremos coincidir en simplificarlos en tres que merecen especial consideración: la perspectiva lógica o analítica, la perspectiva dialéctica y la perspectiva retórica.

La primera, la analítica, es la que presta atención a los argumentos concebidos como estructuras lógicas. La perspectiva dialéctica es la que persigue más el fomento de los diálogos y los debates a través de los cuales se intercambian razones. Y por último, la argumentación retórica, es la que fija su interés especialmente en los procesos de comunicación.

De modo que la perspectiva lógico-analítica se preocupa fundamentalmente de encontrar un tipo de demostración absoluto próximo al ideal matemático donde $2 + 2$ son siempre 4.

La perspectiva dialéctica por su parte se preocupa más de la racionalidad y de la discusión de los distintos puntos de vista que siempre ofrece la experiencia jurídica, puesto que su núcleo esencial es la controversia.

Y la perspectiva retórica busca la belleza de la comunicación, belleza que va más allá de la simple hermosura del comunicado ya que lo que en realidad persigue es la persuasión última que mueva a la acción.

De acuerdo con estas características, a la perspectiva lógica poco le importa el contexto argumentativo, las opiniones de los otros o la persuasión. Su posición es para ellos tan evidente que no precisa de mayores discusiones de ningún tipo. Ni siquiera necesita en realidad, de técnicas de comunicación que muevan a la acción. El argumentador que sigue una forma de argumentar lógico analítica ni siquiera sospecha que su opinión puede no ser la verdad absoluta. Y si lo sospechara quizá realmente ni le importaría.

Por su parte a un argumentador dialéctico poco le interesan las formas lógicas de los argumentos, o que éstas logren o no la persuasión. Lo que le preocupa es el ejercicio de la controversia basada en la racionalidad, unida a la posibilidad de encontrar siempre una posición y su contraria, pues estas son las bases sobre las que se inicia la discusión. La dialéctica se caracteriza porque el acto comunicativo que le interesa, se ubica en la ética discursiva.

Y por último al argumentador retórico no le importa nada de lo que hemos señalado en los modelos precedentes. Al rétor en principio no le preocupa tanto la verdad, como al dialéctico. Lo que en realidad busca es la persuasión. Esa preocupación llevada al extremo y desligada de la búsqueda de la verdad o de la justicia, es lo que en gran medida ha desprestigiado a la retórica clásica cuando se la consideró solo como el arte de persuadir, incluso engañar si ello fuera

preciso, sin tener para nada en cuenta la necesidad de persuadir sobre lo ético, lo justo y lo razonable.

La retórica no busca necesariamente alcanzar la verdad como la dialéctica sino únicamente lo verosímil. Esta posición, excesivamente simplificada según mi opinión, fue la sostenida durante tiempo. Sin embargo, creo que no es del todo acertada.

Yo creo que es preciso recuperar el papel de la retórica. Es preciso levantar el velo de farsa y palabrería que algunos han dejado caer sobre ella. Es preciso recordar a los juristas que se puede buscarla verdad y defender la justicia utilizando para ello un lenguaje cuidado. Huyendo de la zafiedad que parece haberse instalado en la actualidad jurídica de muchos sistemas jurídicos.

Ese es mi convencimiento. Creo que juristas como Cicerón o Quintiliano tienen mucho que enseñar todavía a los juristas actuales. Creo que es necesario recuperar la belleza del arte de ser jurista. Esa belleza que está en lo que se dice desde luego pero también en cómo se dice. Esa belleza que busca la justicia, pero quiere hacerlo de forma ordenada y estructurada.

Por eso me agradó leer hace unos días una tesis doctoral que se defenderá dentro de pocas fechas en la Universidad de Granada, y cuya autora, Tasia Argundez, defiende la vuelta a la retórica que ella llama de la virtud. Me ha gustado mucho la idea.

En pocas palabras ella defiende la necesidad de recuperar la retórica, pero en su sentido originario y no únicamente como un método para persuadir de cualquier manera solo utilizando palabras bonitas o construcciones más o menos bellas. Ella afirma que la retórica clásica es muy útil, pero debe ser completada con la búsqueda de la virtud, porque siguiendo el modelo de Quintiliano, un buen orador no debe solo decir las cosas de una forma armónica e incluso hermosa, que cautive a su público, sino que debe ser también un hombre o mujer honesto que en su defensa proteja siempre la dignidad y los derechos humanos.

En gran medida coincido con la defensa de la doctoranda. Me gusta el cultivo de la argumentación que concibo como un arte y no como una simple técnica. Creo que ese arte participa de otros muchos como la música, la escena, el dominio de los gestos, del vestir, de la empatía. Me gustaría recuperar la elegancia en la argumentación en la forma y en el fondo.

Creo que es empobrecedor considerar la argumentación como una técnica únicamente formal, abstracta y absoluta. Una técnica a partir de la cual se proceda a la subsunción de un caso en una norma entendiendo que el ordenamiento jurídico tiene o debe tener respuesta cierta y única para cada problema jurídico.

Esa no es la realidad jurídica, no es así hoy ni nunca lo ha sido. La experiencia del Derecho así lo muestra y la búsqueda de la justicia mucho más.

Con todo lo que le he dicho ya habrán advertido que les hablo desde la perspectiva de una aprendiz de jurista iusnaturalista, poco formalista, y poco

legalista. Me caracterizo yo misma de esta manera no desde luego porque aplauda la falta de forma, o la ilegalidad, sino porque defiende por encima de todo eso la flexibilidad y la justicia. Pues entiendo que el valor fundamental del Derecho no es la legalidad sino la justicia, y por lo mismo todas aquellas artes o técnicas que le estén subordinadas deben perseguir lo mismo.

La argumentación jurídica es una de ellas y por eso debe en todo caso aportar razones que convengan y muevan a actuar a favor de la justicia por encima de todo. Reivindico en ese sentido el ideal humanista y hermenéutico del derecho. Un ideal en el que el método hermenéutico tenga un afán integrador que no se presente como antítesis de la ciencia pura, pero que otorgue el papel necesario en el derecho a las emociones, y a la historia. Pienso en el método hermenéutico como en una revaloración de las humanidades en donde el derecho busque dar respuestas claras a problemas reales de los seres humanos de carne y hueso, y no a sujetos ideales con problemas abstractos puramente conceptuales.

Busco una verdad interpretativa modesta que no busque explicar la realidad jurídica sino comprenderla. Por eso mi forma de entender la realidad jurídica en todos sus aspectos y también en el argumentativo, es contraria en general a los positivismos, pues éstos no suelen tener en cuenta nada más que a las leyes, olvidando la importancia que para la reflexión jurídica tienen otros elementos o aspectos lingüísticos, retóricos o visuales por mencionar algunos de ellos.

Quiero defender un tipo de argumentación en el que el arte y la historia tienen mucho protagonismo. Mucho más que el cientificismo puro que encaja mal con la realidad jurídica cotidiana.

Quiero superar lo que se ha conocido como la teoría estándar de la interpretación que surgió en oposición a la lógica únicamente formal, pues en los actos de interpretación, coincido totalmente con Perelman en esto, el intérprete debe aceptar su grado de responsabilidad y su papel activo, ya que en el derecho es habitual que existan buenas y malas razones en contra y a favor de las diferentes posturas. Esto es que no exista una única respuesta posible a ningún caso controvertido.

Bien es cierto que desde la explicación de Perelman, la teoría estándar desarrolló un concepto más amplio del término "lógica". Este concepto la aleja de la lógica formal pura, y la conduce más por los vericuetos de la lógica de lo razonable y de lo aceptable, dando lugar a lo que más tarde se conocería como lógicas informales, situación ésta que ha conducido a Atienza a afirmar que la teoría estándar no debe estar contra la lógica sino contra su exclusivo imperalismo que llega a afirmar que donde termina la deducción solo puede empezar la arbitrariedad.

Estos inconvenientes han ido produciendo poco a poco un viraje desde el punto de vista lógico hacia el dialéctico, intentando buscar una solución más razonable que normalmente sea fruto de un acuerdo. Pues cunado no es posible

alcanzar certezas conviene tratar de llegar a acuerdos sobre lo más verosímil. En este sentido son muy interesantes los trabajos de Alexy que recuerdan y recomiendan a los discursos legales o judiciales que para no ser considerados simple ejercicio de fuerza bruta, deberán procurar en cuanto a la interpretación se refiere, la aceptabilidad de la sociedad, y la pretensión de justicia que se convierte así en un elemento totalmente necesario para la existencia de un sistema jurídico.

Así las cosas vemos que la lógica analítica o deductivista como única forma de interpretación resulta excesivamente simplista. Debe ser al menos completada. La dialéctica ofrece más posibilidades y la retórica completa el cuadro.

Perelman contribuye sin duda a la recuperación del papel de la retórica con su alusión a la importancia del auditorio, entendido como un elemento de razonabilidad universal. Un argumento debe estar lo suficientemente bien expuesto como para convencer a cualquiera. La Nueva retórica nace unida a la dialéctica sin desdeñar a la lógica formal que se considera como un complemento útil en aquellos casos en que las demostraciones sean necesarias. Un elemento útil sin duda, pero no imprescindible, ni tampoco único o fundamental. Un complemento como otros.

De este modo poco a poco se recupera el papel y la importancia de la retórica clásica considerada no como el simple arte de persuadir, sea cual fuere aquello que se defienda, sino como el arte de exponer de la forma más adecuada posible, la posición que defienda la dignidad y la justicia de la relación. Dignidad y justicia que será necesario determinar y para lo que se tendrá en cuenta la aportación de otros importantes conocimientos como la historia, la sociología, la política e incluso la literatura, el arte, la música, etcétera.

Quintiliano, el primer catedrático de retórica pagado con fondos públicos así lo entendía y así lo defendía. Para él la retórica era la esencia de la educación humanista. Una cultura que buscaba la defensa del hombre en su ser pues el buen orador según el insigne jurista no era solo el que conseguía persuadir con la palabra sino el que además acreditaba ser un *vir bonus*. Quizá eso sea demasiado pedir, aunque a muchos nos gustaría que así fuese.

Soy consciente de que mi propuesta de defensa de la retórica no ha sido popular en muchos momentos de la historia. En la Edad Media, la retórica quedó reducida a un conjunto de técnicas para lograrla persuasión. Pero algo comenzó a cambiar hacia el siglo XV y aunque en el siglo XVI se arremetió contra ella, a partir de 1700 vuelven a proliferar los libros de retórica que se implanta con fuerza en las universidades durante el renacimiento y el barroco.

Esta evolución tiene sus altibajos y en el siglo XVIII el antiguo dominio de la retórica es invadido por la lógica aunque ya en el siglo XX renace el interés por la retórica y en ese momento histórico se une otra gran corriente que es la hermenéutica que pondría de moda entre otros Gadamer. Ambas corrientes ponen de manifiesto que cuando se desea transmitir un mensaje a otros individuos con la intención no solo de hablar sino de que su contenido llegue de

verdad a los otros es preciso conocer no sólo en contenido de lo que se dice sino también las circunstancias de los que hablan; circunstancias como la lengua, aquello en lo que coinciden las partes y aquello en lo que disienten. Es importante conocer el mundo cultural de las personas que hablan pues solo de ese modo podrán entenderse.

Así las cosas y con la puesta en escena de la hermenéutica la retórica pasa a contemplarse de nuevo no como una simple técnica sino como una forma de persuasión que precisa no sólo de la belleza de las formas lingüísticas sino también de la solidez probatoria y argumentativa. La retórica en este contexto debe ir acompañada de la sabiduría y el buen orador debe ser no solo un *Vir bonus* como decía Quintiliano, sino también un perito en el decir.

En esta evolución y puesta de moda de nuevo de la retórica tiene un papel protagonista la hermenéutica especialmente la de Gadamer que pone de moda de nuevo el ideal clásico que es el centro del humanismo. Esta concepción retórica se aparta de la visión del derecho como sistema normativo o incluso como instrumento del gobierno para entenderlo como actividad en la que las personas usan de las leyes desde luego pero también de otros elementos como la jurisprudencia, los conceptos, las convenciones jurídicas etc. Para resolver sus problemas de adjudicación de lo suyo de cada uno especialmente cuando ésta es controvertida. De este modo el Derecho se concibe como una actividad, no deducible a reglas ni a un razonamiento lógico rigurosos. El Derecho es una ciencia, pero sólo si consideramos que una ciencia es una forma de organización de un conocimiento que admite el carácter retórico aunando a las leyes y razonamientos abstractos y objetivos otros tipos de razonamientos y conocimientos de carácter artístico y creativo, unido todo ello a una responsabilidad ética que en muchos casos como dice Eisele, requiere adquirir un compromiso ético.

Y así llegamos a nuestro tiempo y es preciso tomar partido. Es necesario que cada ser humano jurista opte por una manera de ser jurista. Esa manera de presentarse y actuar en el mundo del derecho identificará a cada uno de los juristas como personas independientes y libres en sus actuaciones.

El siglo XXI es el siglo del pluralismo. La uniformidad ya no es vista como un valor. Una vez que la mayoría de los seres humanos han alcanzado su libertad y en muchos casos su igualdad, aunque no desconocemos que también en estos dos ámbitos hay que seguir trabajando, es necesario perseguir la diferencia. La igualdad, la identidad es solo deseable frente la ley, pero una vez cumplidos esos mínimos los seres humanos precisan tener reconocida su capacidad y su exigencia de ser diferentes e irrepetibles.

Esa necesidad se aprecia en todos los ámbitos de la vida, pero adquiere para nosotros tintes especialmente importantes en lo que se refiere al ser humano jurista pues esa diferencia que reivindicamos viene dada por la manera en que cada ser humano quiere ser jurista.

A mi juicio una gran primera elección que debe hacer el jurista es saber que es el derecho para él. Y no me refiero a si se integra genéricamente en las escuelas llamadas iusnaturalistas o iuspositivistas, o en otras que pretendan de alguna manera avanzar sobre esa división ya varias veces centenaria.

Llamémosle de la forma que prefiramos, el jurista debe decidir en primer lugar qué el derecho para él. Las principales respuestas son: un conjunto de normas que regulan la vida de los seres humanos en sociedad o una forma de enfocar la experiencia jurídica procurando dar a cada lo uno lo suyo, esto es, lo que en justicia le pertenece. Su derecho.

La diferencia entre los dos enfoques está fundamentalmente en el papel que juegan los valores y sustancialmente la justicia y la legalidad. No es que las corrientes de tipo iuspositivistas no busquen la justicia, no desde luego, es que prefieren la legalidad frente a la justicia. Y las otras al revés. A partir de esta premisa que considero fundamental surgen todas las demás diferencias. Pero me gusta recalcar que es una simplificación excesiva a mi juicio incorrecta pensar que los iuspositivistas solo buscan la legalidad y no atienden a la justicia o que los iusnaturalistas solo buscan la justicia y no atienden a la legalidad. No es así, todos los juristas buscan ambas cosas, la diferencia está en cuál de ellas es la primordial y por lo mismo en caso de necesidad cual de esos dos valores jurídicos puede someterse al otro.

Y algo similar sucede con la interpretación. Todos los juristas saben y practican la interpretación porque las normas jurídicas, las costumbres, las sentencias y cualquier otro acto de índole jurídico no están claros en muchas ocasiones. Todos los juristas necesitan interpretar los textos o palabras de otros y necesitan a su vez exponer los suyos ofreciendo razones para que sean entendibles y a ser posible compartidos. ¿Dónde está pues la diferencia? La diferencia está de nuevo en las elecciones que hagamos en cuanto a esta actividad se refiere.

Si lo que más preocupa al interprete es una labor de subsunción de tipo lógico en la que se trate de conocer de forma abstracta el contenido de la letra de la ley estaremos ante una interpretación de carácter lógico analítico.

Si lo que importa es conocer además las distintas posibilidades de interpretación viendo los puntos de vista diversos que tratan de conducir a un consenso, estaremos ante una interpretación de tipo dialéctica.

Y si por el contrario lo que más interesa es persuadir, pero con una visión ética de aquello sobre lo que se desea convencer, estaremos ante una versión retórica.

A mí me gusta más este último tipo. Creo que es necesario recuperar la belleza del derecho, su pulcritud, su exactitud. Creo que las normas jurídicas deben aspirar a ser mucho más que mandatos. Deben tratar de convencer a las personas en general de su adecuación con la justicia. El ser humano es racional y por lo mismo no obedece solo porque le manden. Necesita comprender, necesita que le expliquen, necesita poder decidir. La madurez democrática de los países así lo exige. La libertad de las personas debe ser contemplada y respetada

sabiendo desde luego que quien la ejercite de un modo poco responsable que dañe a la comunidad habrá de ser castigado pues tendrá que responder por ello.

Me gusta más un sistema jurídico respetuoso de la forma de ser diferente de cada uno, un sistema jurídico que prohíba lo menos posible y que regule lo menos posible. Creo que las leyes se deben interpretar en su contexto utilizando la historia, la sociología y otras muchas ciencias para conocerlas en su totalidad. Creo que en su manifestación el ser humano jurista debe utilizar mucho más que el conocimiento puramente legal, adentrándose y beneficiándose además del artístico, literario, estético, etcétera.

Entiendo en suma que el derecho es mucho más que el ordenamiento jurídico en su concepción y en su interpretación y reivindico a la justicia una vez más como valor faro y guía de las relaciones de las personas.

DÉCIMA PARTE
EXPERTO INTERNACIONAL

VEINTE AÑOS DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL EN MÉXICO (1996-2016) BALANCE GENERAL Y PERSPECTIVAS DESDE EL ESCENARIO COMPARADO LATINOAMERICANO

Raúl Ávila Ortiz

I. BREVE NOTA INTRODUCTORIA

El año 2018 habrá de celebrarse la cuarta década del inicio de la Tercera Ola Democratizadora que bañó los sistemas políticos de los países de América Latina. Será así puesto que República Dominicana y Ecuador realizaron en 1978 las primeras elecciones del regreso de la democracia pluralista en la región, la que se extendería al resto del sub-continente y perduraría hasta hoy como el periodo más largo de su historia moderna. En esa historia, el papel de la Justicia Electoral (JE) y, en particular, de la Justicia Constitucional Electoral (JCE) ha cobrado cada vez mayor relevancia e impacto.

En México, si en el año 2007 se celebraron dos décadas de JE ordinaria judicializada, ha sido en 2016 —casi diez años después— cuando se cumplieron los primeros veinte años de JCE en sede judicial.

La distinción cobra relevancia debido a la peculiar historia jurídica y política electoral que distingue al país.

En breve, después de más de siglo y medio —al menos desde la Constitución Federal de 1824, y salvo el pasajero interregno de la República Restaurada (1867-1876)— de celebrar elecciones cuyas controversias eran resueltas en sede legislativa por los propios candidatos electos y con intervención de partidos políticos y el poder ejecutivo mediante la figura de los “colegios electorales” en el modelo gaditano de 1812, en 1996 se concretó el abandono de esa figura y la consolidación de la judicialización plena de los procesos electorales. Este año no sólo se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, regulado esencialmente en el artículo 99 de la Constitución, sino que se diseñó y entró en vigor un sistema integral de medios impugnativos para controlar la regularidad constitucional de las normas generales y los derechos políticos. De un lado, las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales quedaron a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, de conformidad con el artículo 105 de la propia Constitución. Del otro, los artículos 41 y 99 fijaron las bases del sistema de medios de impugnación en contra de actos

y resoluciones de origen administrativo y judicial procedentes de todos los ámbitos normativos territoriales del país, cuyo conocimiento se asignó a la Sala Superior del TEPJF y a sus cinco salas regionales. Especialmente, en 1996 se consumó la transición jurídica de la calificación de la elección presidencial por órgano político en sede legislativa, mediante la figura del “colegio electoral”, a su plena judicialización a través del juicio de inconformidad —en una sola instancia— y el dictamen de validez de la elección presidencial a cargo de la referida Sala Superior.

Desde entonces, la democracia electoral mexicana entró en una nueva etapa, cada vez más judicializada, en clave nacional y supra-nacional, que se ha extendido por vía legislativa y jurisprudencial abarcando nuevos ámbitos jurídicos de validez hasta intervenir de manera constante y determinante en procesos electorales progresivamente competidos, sofisticados y complejos, hasta provocar por momentos la percepción de que se ha incurrido en la práctica de la “politización de la justicia”. Es decir, a regresar a la aplicación del criterio de oportunidad política en lugar de la estricta constitucionalidad y legalidad en el acto de juzgar.

Así pues, a dos décadas de la implantación e intensa dinámica y desarrollo de la justicia constitucional electoral en México, resulta pertinente practicar un balance general sobre su trayectoria y resultados, a la vez que apuntar algunas fortalezas que deberá resguardar y debilidades que tendrán que corregirse en el futuro siempre cercano.

Para tal efecto, en este ensayo he optado por presentar, en primer término, una justificación teórica comparada y algunos de los principales retos que aguardan en el espacio latinoamericano a la justicia electoral, desde el cual se aprecian mejor los perfiles, contenidos y retos del modelo mexicano; enseguida se aborda el caso de la JE y de la JCE mexicana, y se cierra con un apartado de conclusiones.

Un año más, agradezco a Luis Molina Piñeiro y Patricia Nava, a COPUEX, su generosidad al invitarme a participar en este importante esfuerzo editorial, al mismo tiempo que les reconozco su infatigable labor académica que coadyuva a enriquecer el pensamiento democrático.

II. LA JUSTICIA ELECTORAL LATINOAMERICANA COMO GARANTE DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL CONTEMPORÁNEA. ASPECTOS FUNDAMENTALES Y RETOS

En varias oportunidades he venido presentando algunas elaboraciones teóricas sobre diversos aspectos en que la JE, incluida la JCE, revela su función como garante de derechos fundamentales ciudadanos y de la regularidad constitucional del orden jurídico en su ámbito material de competencia, y he sostenido que debiera hacerlo con la máxima integridad posible.

Igualmente, he venido apuntando determinados retos a los que se enfrenta la JE, sobre todo en México y América Latina (AL) en donde dicha función ha adquirido un protagonismo institucional, político y social muy relevante, por lo que merece especial tratamiento académico.

En las líneas que siguen reitero y preciso tales aspectos y retos, antes de abordar específicamente el caso mexicano.

1. CINCO ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA ELECTORAL

Hoy prevalece un claro consenso en torno a la idea de que a efecto de que la JE cumpla su papel como garante de la integridad electoral, es decir con los máximos parámetros de observancia y cumplimiento del marco jurídico que regula los procesos electorales democráticos, debe atender ciertos aspectos conceptuales, técnico-jurídicos, políticos, mediáticos y contextuales. Así mismo, debe considerar cinco retos: JE de calidad, sujetos electorales directos participativos y responsables (ciudadanía, partidos y candidatos), sujetos electorales indirectos corresponsables (medios de comunicación, sociedad civil, instituciones de educación, organismos intermedios, gobiernos, y comunidad internacional), Estado de Derecho Constitucional y garantías meta-normativas de la democracia.

En relación con los primeros cinco aspectos debería estimarse lo siguiente:

Desde una perspectiva conceptual, debe tenerse en cuenta que, en esencia, conforme con el Manual de Justicia Electoral de IDEA Internacional,¹ la JE comprende modalidades institucionales formales e informales. En su conjunto, tales modalidades de la JE tienen por objeto prevenir y remediar los conflictos electorales en democracias pluralistas a lo largo de todo el ciclo electoral.

Las modalidades institucionales formales de la JE se expresan, típicamente, en sistemas de resolución de conflictos electorales (SRCE). Estos incluyen un conjunto de medios de impugnación, procedimientos y sanciones cuyo objeto es proteger y tutelar los derechos político electorales establecidos en la legislación aplicable, así como preservar valores y principios del Estado constitucional y democrático de Derecho.

La naturaleza de tales medios impugnativos, procedimientos y sanciones, de corte marcadamente jurídico y no político, y más bien correctivo que preventivo puede ser propiamente electoral, administrativa o penal. Ello depende de si la sanción opera en forma directa sobre la materia sustancial (por ejemplo, anulando una candidatura, la votación o la elección misma), la persona involucrada en la ofensa al derecho electoral (por ejemplo, imponiendo multas o llevando a prisión a los delincuentes electorales), o bien, las instituciones que respaldan a tales personas (por ejemplo, sancionando patrimonial o políticamente a los partidos políticos), sobre las cuales pende una amenaza que el

¹ *Cfr.* Varios autores, “Justicia Electoral. El Manual de IDEA Internacional”, IDEA Internacional, TEPJF, IJ-UNAM, México, 2013.

Derecho y la Justicia tienen la misión de hacer efectiva para desincentivar o corregir las correlativas conductas ilícitas. Desde luego, también puede presentarse una combinación normativa de todas esas opciones institucionales.

Las modalidades institucionales informales de la JE se conocen como sistemas alternativos de solución de conflictos electorales (SASCE). Su naturaleza es administrativa y política, más que jurídica, y su objeto es más preventivo y persuasivo que correctivo y sancionatorio, menos institucionalizado y con frecuencia de carácter excepcional y temporal a efecto de contribuir a desactivar o solucionar un conflicto electoral determinado.

Desde esta perspectiva, se observa que el papel de la JE en la democratización de AL en las más recientes tres décadas y media, y por tanto en la calidad de sus elecciones ha sido tanto de corte correctivo y sancionatorio como preventivo y persuasivo, lo cual depende del modelo adoptado en cada país. Esto es así debido a que la política legislativa durante la Tercera Ola Democratizadora² —y antes de ella en casos de democracias pluralistas tempranas en la región, léase Colombia, Chile o Uruguay— ha optado, preferente pero no exclusivamente, por asumir el diseño institucional de sistemas de medios de impugnación que conducen a un espacio judicializado de resolución de los conflictos electorales.

Ahora bien, he advertido que esta opción es preferente pero no exclusiva porque es notorio que en AL en los SRCE conviven de manera compleja —informal y formalmente— prácticas e instituciones preventivas y mediadoras, de un lado, y resolutivas y sancionatorias, de otro. Esta advertencia conceptual hace posible profundizar en las diferentes modalidades organizativas en que se manifiestan, en los diferentes países de la región, las instituciones que aplican la JE.

En efecto, es verdad que, según lo ha desarrollado José de Jesús Orozco en varias contribuciones,³ si asumimos el criterio analítico del órgano límite o el que toma la última decisión en la resolución de conflictos electorales, la región latinoamericana ha aportado a la cultura democrática de nuestro tiempo un modelo diferente de JE. Este modelo está basado en la construcción de organismos especializados, impartidores de justicia electoral, denominados tribunales, jurados, salas o cortes cuya misión es poner fin en última instancia y de manera definitiva a los litigios judiciales electorales. Huelga recordar que el diseño de tal institucionalidad revela una diversidad muy propia de la región pues en cada contexto nacional se han erigido opciones organizativas originales que responden a la propia historia política y tradición jurídica del país correspondiente.

² En términos de HUNTINGTON, Samuel F., "La Tercera Ola: La democratización a finales del siglo XX", Paidós Ibérica, Madrid, 1994.

³ Por ejemplo, en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El contencioso electoral y la calificación electoral", en NOHLEN Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO J. Jesús, y THOMPSON, José (compiladores), "Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina", FCE, México, 2007.

Pese a su heterogeneidad, es pertinente hacer notar que en la región se han configurado, en esencia, los modelos uni-institucional y multi-institucional de JE. Corresponde al primer tipo, el cual es posible identificar en los seis países de Centroamérica continental, así como en Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, el modelo uni-institucional que se caracteriza por depositar en un solo organismo electoral las funciones de organización de los comicios y la resolución de los conflictos electorales. Corresponde al segundo tipo, observable en los restantes ocho países (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, República Dominicana, México y Venezuela), la operación del modelo multi-institucional que se distingue por separar o distribuir entre dos o más organismos electorales la función organizativa comicial y de resolución de conflictos electorales. Bien se sabe que, en unos y otros casos, el organismo electoral límite puede estar sujeto a sistemas de control de constitucionalidad de sus resoluciones en ámbitos ya sea intra-nacional o supra-nacional, o bien en ambos. Esto último ocurre en todos los SRCE de la región en los que el órgano límite no realiza funciones de control constitucional, ni siquiera de actos y resoluciones administrativas y judiciales, como sí pasa en México a través de la competencia dual de la SCJN y el TEPJF.

Pero lo que deseo puntualizar es que el modelo uni-institucional tiende, por su propia naturaleza y forma, a hacer concurrir en su interior la función preventiva o mediadora con la función correctiva y sancionatoria, en tanto que el modelo multi-institucional les asigna dos esferas de acción demarcadas con mayor rigidez. Y es aquí en donde la concepción de la JE cobra especial significado puesto que la función preventiva, en cualquiera de los dos modelos, está diseñada para mediar y resolver anticipadamente los casos sensibles de tal suerte que la judicialización formal de la política se mantenga como un recurso excepcional de la vida política democrática. Bien se sabe que, de lo contrario, la judicialización conduce a sobre-cargar a la función jurisdiccional, lo cual a su vez incentiva la riesgosa politización de la justicia.⁴

En cualquier caso, los instrumentos preventivos y mediadores de la JE, operantes en la compleja y rica vida institucional, política y jurídica latinoamericana han rendido pruebas de su pertinencia y legitimidad en la medida en que los ciclos electorales de los últimos treinta y cinco años muestran que en la región se experimenta el periodo más largo de vida conjunta en democracia, en la cual la competencia y la alternancia —aun cuando en algunos casos sometidas a

⁴ Para una fina explicación y opciones a este problema: BRENES, Luis Diego, “El rol político del juez electoral”, Tribunal supremo de Elecciones de Costa Rica, Instituto de Formación y Estudios en Democracia, San José, 2012. Antes, solo como ejemplo: FEOLI V., Marco, “Judicialización de la política y activismo judicial: Una aproximación a América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Vol. 27 (I), I Semestre, pp. 75 y sigs., e IBÁÑEZ, Perfecto Andrés, “Democracia con jueces”, en *Claves de la Razón Práctica*, No. 128, 2002, pp. 4-11.

nuevas acechanzas manipuladoras— se han erigido en la regla inalterada del juego político.⁵

Desde luego, es claro que en el juego de la democracia el modelo latinoamericano de prevención y solución de conflictos electorales ha supuesto la presencia de la histórica y recurrente tensión entre Derecho, Justicia y Poder. Y también lo es que en los recurrentes y coyunturales conflictos de esta tensión suele refractarse el no menos complejo empeño humano por sujetar el gobierno de la pasión política al imperio de la razón jurídica, lo que con frecuencia y bajo ciertas condiciones no es posible asegurar.

En segundo lugar, desde una perspectiva técnica, es importante tener presente las funciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales de los organismos que imparten JE en sentido estricto, es decir, en los casos en que se conocen, gestionan y resuelven medios de impugnación en forma de juicio, a efecto de valorar su contribución a la democratización latinoamericana y a la integridad de las elecciones.

En efecto, una somera mirada a los informes de los últimos años de dos de dichos organismos: el TEPJF, de México, y el Tribunal Supremo Electoral, de Costa Rica, permite aseverar que el papel de la JE ha sido eficaz, si es que por esto entendemos la casi nula existencia de rezago, conclusión de los juicios y el cumplimiento de las resoluciones.⁶ Al mismo tiempo, de tales informes se recoge el papel extra-jurisdiccional relativo a actividades de promoción, difusión, regulación y cooperación que también ejercen y que sin duda inciden en el proceso democrático.

Por una parte, en los dos casos citados, baste poner de relieve que los asuntos conocidos y resueltos por dichos tribunales se cuentan por decenas de miles y que a través de ellos se ha hecho efectiva, como corresponde a sus respectivas competencias jurídicas, la tutela de los derechos electorales de miles de ciudadanos, así como de partidos y candidatos en liza por el poder político. Esto ha ocurrido, incluso y especialmente, en casos muy difíciles y en ocasiones dramáticos, en el lenguaje de Ronald Dworkin,⁷ que tienen que ver con la protección y ponderación de principios y derechos fundamentales en el ámbito electoral.

Por otra parte, es innegable que las competencias y funciones de los tribunales electorales se han venido ampliando y extendiendo a diversas esferas no jurisdiccionales. Ejemplo de esto último son las actividades relativas a la promoción y difusión de la cultura democrática, la gestión documental y archivo,

⁵ Véase ZOVATTO, Daniel y TOMMASOLI, Massimo, “El debate sobre la calidad de la democracia en América Latina 35 años después del inicio de la tercera ola en la región”, en “La calidad de las democracias en América Latina”, LUISS-IDEA Internacional, 2013; y LISSIDINI, Alicia, WELP, Yanina, y ZOVATTO, Daniel (comp.), “Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina”, UNAM-III, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, IDEA Internacional, México, 2014.

⁶ Véase: www.trife.gob.mx/informedelabores, y www.tse.go.cr/informesdelabores

⁷ DWORKIN, Ronald, “Los derechos en serio”, Ariel, España, 2002.

transparencia y rendición de cuentas de su propia administración, así como la cooperación nacional e internacional.

Todo ello, en mayor o en menor medida, con mayor o menor visibilidad e incidencia, según los diferentes mandatos institucionales y contextos nacionales, ha convertido a los tribunales electorales en auténticos motores de la democracia en la región.

En tercer lugar, desde una perspectiva política, es decir, del papel que juega la JE en relación con la legitimidad de las instituciones de gobierno del Estado, es conveniente distinguir, como bien lo hace Dieter Nohlen, entre “legitimidad de entrada” y “legitimidad de salida”, o bien, entre “democracia de acceso” y “democracia de resultados”.⁸

En lo que hace a la “legitimidad de entrada”, sin duda que los organismos electorales y la JE han venido desempeñando el papel de garantías institucionales del acceso al poder.

En particular, ya sea en el modelo uni-institucional o multi-institucional, se afirma que la JE ha contribuido de manera decisiva a asegurar que los procesos electorales se conduzcan conforme con los principios jurídicos que dan forma y contenido al Estado constitucional y democrático de Derecho, y que contribuyan a la calidad de la democracia.⁹

Por tan sólo recordar algunos ejemplos: Costa Rica (2004), Guatemala (2011 y 2015), México (2000), Colombia (2006 y 2010) y Venezuela (en varios momentos) han visto a sus organismos de justicia electoral involucrarse de manera profunda y determinante en procesos judiciales para revisar la elegibilidad de candidatos a ser votados por primera o segunda ocasión en elecciones presidenciales. Asimismo, han abordado la difícil y sensible tarea de recomtar votos, certificar actas de resultados, y evaluar y calificar la calidad constitucional de los procesos electorales en comicios de esa envergadura, por ejemplo: Costa Rica (2004), México (2006 y 2012) y El Salvador (2014).

Si se examina con detenimiento los resultados y el impacto que esos casos tuvieron en la legitimidad de los gobiernos emanados de los respectivos comicios, podrá concluirse que a la postre cumplieron con la tarea que les fue encomendada.

Pero lo que es claro es que la garantía institucional y jurisdiccional de la “legitimidad de acceso” no está diseñada para asegurar a la ciudadanía la “legitimidad de salida” o la “democracia de resultados”, salvo por el perfil que

⁸ Véase NOHLEN, Dieter, “El papel de los tribunales constitucionales en la consolidación de la democracia. Cuatro enfoques”, en Varios autores, “Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia”, SCJN, México, 2007; y Nohlen, Dieter, “La democracia. Instituciones, conceptos y contexto”, UNAM, Universidad Inca “Garcilaso de la Vega”, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2011,

⁹ Cfr. BARREDA DIEZ, MIKEL, y RUIZ RODRÍGUEZ, Leticia M. (eds), “Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina”, Jurado Nacional de Elecciones, Lima, 2014.

debe verificar que satisfagan los candidatos al poder. Es así porque en la estructura del Estado constitucional y democrático de Derecho las funciones se encuentran distribuidas entre distintos poderes, órganos y competencias. En este sentido, corresponde más bien a los procesos de control del poder, y en particular a los procesos de control constitucional el ofrecer los instrumentos para la rendición de cuentas.¹⁰ Ahora bien, el propio Estado constitucional, de carácter republicano, en democracias electorales representativas, participativas, deliberativas y hasta comunitarias permite a los ciudadanos evaluar y ratificar o relevar en el siguiente ciclo electoral a sus representantes según sus méritos.

Qué duda cabe, por lo tanto, que el papel político que juega la JE en los Estados constitucionales democráticos contemporáneos corresponde al de una institución que garantiza que los procesos jurídicos que regulan el acceso a los cargos de representación observen la regularidad normativa prevista en Constitución y leyes, así como los parámetros internacionales aplicables.

No obstante, continúa revistiendo capital relevancia en la literatura y en los hechos observados el que los organismos que imparten justicia electoral, en particular aquéllos que operan en el modelo multi-institucional, preserven al máximo posible las garantías de autonomía, imparcialidad y debido proceso que enmarcan su actuación, lo cual es en verdad complicado. Más aún, que los que operan dentro del modelo uni-institucional sean capaces de no viciar sus actos y resoluciones merced a la cercanía e influencia de los actores políticos a los que deben regular e impartir justicia, lo cual puede ser todavía más complejo.

En cuarto lugar, se debe considerar la variable mediática, que influye de manera incisiva en percepción, credibilidad y confianza sobre el papel democratizador de las instituciones electorales, en particular de las encargadas de impartir justicia electoral.

Al respecto, apenas cabe recordar que de la “aldea global” prevista por McLuhan,¹¹ y del “homo videns”, advertido por Giovanni Sartori,¹² hemos transitado rápidamente a la “realidad mediática y política” y a la “sociedad-red”, teorizada por Manuel Castells,¹³ lo cual comprende no sólo a los medios tradicionales electrónicos de difusión sino a la comunicación instantánea y multidireccional a través de las redes sociales.

Desde este ángulo, hoy más que nunca es indispensable que las resoluciones de los tribunales electorales cumplan rigurosamente con los principios y garantías del debido proceso legal, los cánones del control de constitucionalidad y convencionalidad, la cláusula “más favorable a los derechos de las personas” y los cánones de la interpretación, la argumentación y la ponderación jurídica,

¹⁰ Véase, para este tema, VALADÉS, Diego, “El control del poder”, UNAM-IIJ, México, 1998; y LÓPEZ AYLÓN, Sergio, y MERINO, Mauricio, “La estructura de la rendición de cuentas en México”, UNAM-IIJ, CIDE, México, 2010.

¹¹ MCLUHAN, Marshall, y POWERS, Bruce R., “La aldea global”, Gedisa, Barcelona, 1990.

¹² SARTORI, Giovanni, “Homo Videns. La sociedad teledirigida”, Taurus, Madrid, 2002.

¹³ CASTELLS, Manuel, “La sociedad red: Una visión global”, Alianza Editorial, Madrid, 2006.

además de que se tutele de manera efectiva los derechos político electorales y de los contendientes en los litigios judiciales. Ello resulta indispensable, pero puede no ser suficiente. Puede no serlo porque la variable de la comunicación social instantánea y en red global obliga a que el juez ya no únicamente hable a través de sus sentencias sino mediante su comunicación institucional y social, en sentido amplio. A que antes, durante y después de acaecida la resolución abra, en lo posible, su razonamiento judicial a la comunidad dialogante para que, una vez tomada la decisión final, esta garantice al máximo la razón democrática que anida en la Constitución.¹⁴

En este punto, es preciso recordar que, en la percepción social, misma que en la sociedad contemporánea se filtra vía el hecho mediático instantáneo y la comunidad de dialogantes involucrados en ese hecho, se funda buena parte de la credibilidad y la confianza de los sujetos políticos, electorales y mediáticos que avalarán o no la justicia impartida en los casos controvertidos.

Por consiguiente, la confianza se expresa en una relación coyuntural entre sociedad e instituciones basada en casos, por lo general difíciles y hasta dramáticos, que en su virtuosa resolución reiterada y coherente llegan a imprimir certeza y seguridad al funcionamiento del sistema electoral, lo que conduce a consolidar la legitimidad y buena fama pública de las instituciones y sus integrantes. De semejante trayectoria, que es deseable se mantenga consistente, depende en alto grado el prestigio que una organización judicial puesta al servicio de la política electoral pluralista pueda alcanzar para garantizar la legitimidad del gobierno que de ella emane. Huelga agregar que es en coyunturas difíciles y dramáticas cuando la actuación de la JE suele cobrar impacto positivo o negativo, pero siempre decisivo en el funcionamiento del sistema y en la percepción y la confianza del público en su sensible tarea de garantizar, en última instancia, la legitimidad del poder. En la última década, esta acción se ha tornado más compleja dada la instantaneidad de la comunicación y la fragmentación de las percepciones mediáticas a través de las redes sociales. En este punto conviene referir a la reciente alerta de Dieter Nohlen, quien advierte que los ejercicios de medición y evaluación basados en metodologías —y epistemologías— testimoniales o de la percepción deben ser valorados con prudencia.¹⁵

En quinto lugar, si, según enseña el propio Nohlen,¹⁶ el contexto es variable interactiva predominante y en él subyace un haz de vectores enraizados en historia y cultura nacionales, entonces los conceptos e instituciones, tales como la

¹⁴ De nuevo, véase BRENES, Luis Diego, *op. cit.*, *supra*, nota 4.

¹⁵ NOHLEN, Dieter, “Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad electoral. Tres ensayos”, IJ-UNAM, INEHRM, México, 2017, en particular la tercera parte, referida a “la arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral y la evaluación de la evaluación de la integridad electoral” (pp. 69 a 90).

¹⁶ NOHLEN, Dieter, “El contexto hace la diferencia. Reformas, instituciones y el enfoque histórico-empírico”, UNAM-IJ, México, 2003.

justicia electoral no pueden ser ajenos al subsuelo histórico jurídico y político que los nutre, cuya ecología suele ser compleja, diversa y cambiante, y por supuesto que manipulable y hasta auto-degradable.

Coincido con el profesor alemán, quien ha perspicazmente distinguido entre los contextos europeo y latinoamericano, en que la JE en sociedades adecuadas a la democracia es algo próximo a lo invisible, lo que, salvo excepciones, no aplica en nuestra región.

Sin embargo, en esta hoy es posible diferenciar, siempre con sus consabidas referencias contextuales, entre sociedades más y sociedades menos adecuadas a la cultura institucionalizada del Estado constitucional y democrático de Derecho.

Es dicha variable crucial la que explica el que, en las democracias de mayor calidad, medidas conforme con indicadores convencionales como los aportados por Leonardo Morlino,¹⁷ o bien por Pippa Norris¹⁸ y, en fecha reciente, por Flavia Freidenberg,¹⁹ la normatividad electoral y el propio aparato de la justicia electoral, si bien fuerte, no sea ni grande ni pesada y mucho menos protagónica durante todo el ciclo electoral, y que la calidad de los estados de Derecho sea mayor.

Es, por el contrario, en los casos de sociedades menos adecuadas a los valores democráticos pluralistas en las que el cuerpo normativo e institucional suelen ser más anchos y de mayor calado y visibilidad pues se les demanda no sólo regular sino más bien instituir convincentemente las instituciones democráticas ante la persistente evidencia de prácticas contrarias a éstas, que a su vez devalúan el imperio de la legalidad en perjuicio de la calidad de la democracia.

Ahora bien, en el estado actual de los procesos de democratización en la región conviven al menos tres modalidades del estado constitucional en sus respectivos contextos: uno es el que hemos denominado constitucional liberal, otro el que nombramos constitucional liberal y social-demócrata, y otro más el llamado constitucional neo-populista, neo-colectivista, o bien, transformador, en palabras de su principal ideólogo, Boaventura De Souza.²⁰ Lo anterior en el entendido de que es difícil que la primera y segunda modalidades se encuentren

¹⁷ MORLINO, Leonardo, "La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional", IDEA Internacional, Estocolmo, 2014.

¹⁸ NORRIS, Pippa, "Why Electoral Integrity Matters", Cambridge University Press, New York, 2014.

¹⁹ FREIDENBERG, Flavia, "En el jardín de las delicias! Los informes de las Misiones de Observación Electoral como una herramienta para evaluar las elecciones en América Latina", UNAM-IIJ, México, octubre de 2015 (disponible en Internet).

²⁰ Véase DE SANTOS SOUZA, Boaventura, "Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur", Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Programa Democracia y Transformación Global, Lima, 2010. Para una discusión reciente sobre los referidos modelos: OSORIO GÓMEZ, Octavio, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano frente al neoconstitucionalismo", en "Hechos y Derechos", Revista electrónica del IIJ-UNAM, Numero 32, Marzo-Abril 2016. También: SALAZAR, Pedro, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)", disponible en <http://bibliojuridicas.unam.mx>

en forma pura. Más bien, suelen aparecer como híbridos que fluctúan pendularmente, no tanto conforme a su base normativa sino conforme con las políticas públicas por las que optan los partidos que acceden al gobierno.

En tal tenor, procede observar que los organismos electorales, en general, y la JE, en particular están desempeñando papeles que en el respectivo contexto sub-regional y nacional permiten ponderar sus fortalezas y debilidades en relación con parámetros comunes mínimos que se hallan reconocidos en el Derecho Internacional y las constituciones nacionales.

Así, por ejemplo, aunque todas las elecciones de los más recientes ciclos electorales en América Latina fueron realizadas con su debida periodicidad republicana y hasta calificadas por la comunidad internacional y actores nacionales relevantes como más o menos aceptables, es decir, libres y justas, es claro que varias de esas experiencias han dejado pendientes institucionales que resolver si es que van a aumentar su calidad.²¹

Dado que este no es el espacio propicio para reseñar tales fortalezas y debilidades, baste apuntar, en términos generales, que si en ciclos electorales previos las observaciones y recomendaciones más incisivas se dirigían a consolidar la garantía de elecciones libres mediante voto universal, libre, igual, secreto, personal y directo, sin mayor preocupación por las condiciones de equidad en la contienda para asegurar la máxima autenticidad posible del sufragio y los comicios, en el más reciente ciclo electoral tales prioridades aparecen invertidas ya que se registra que nuevas prácticas y patrones de exclusión e inequidad limitan la libertad del voto en la contienda.

De allí que principios tales como los de transparencia y rendición de cuentas e imparcialidad y licitud en el origen, uso y destino de los recursos públicos y privados, incluidos los recursos mediáticos vinculados a las campañas, se revelen como fuentes jurídicas para la defensa de la equidad en la contienda, y por lo tanto de la integridad en las elecciones. De allí que se ahonde en la preocupación académica e institucional por advertir y neutralizar la utilización de métodos más sofisticados de manipulación electoral, tales como la captura temprana y reconfiguración oportuna en clave electoral de instituciones políticas y organismos electorales, o bien, la sofisticada planeación político electoral que puede producir un resultado esperado a partir de la cartelización y monopolización de la contienda, entre otras, que son conocidas coloquialmente como el fenómeno de la “cancha inclinada” y que junto con una serie de “malas prácticas” hace muy difícil que pierdan los candidatos del partido que ocupa el gobierno respectivo en juego.

Ante semejantes desafíos, la JE luce insuficientemente pertrechada para cumplir con su delicado papel en tanto garantía jurisdiccional de la democracia

²¹ Véase, al respecto, los informes de observación electoral producidos por la Organización de Estados Americanos (OEA), sistematizados y analizados críticamente en: FREIDENBERG, Flavia, “¡En el jardín de las delicias!, *op. cit.*, supra, nota 19.

electoral, la cual, dependiendo de una serie de factores contextuales, resulta más o menos fortalecida o debilitada ante poderes formales y fácticos desproporcionados y los apetitos de los competidores políticos.

Más aún, según se ha advertido desde años atrás, además de la constante retroalimentación y ajuste de las reglas para fortalecer y consolidar las instituciones y procedimientos electorales, hay problemas del sistema electoral cuya causa se localiza en otros ámbitos del sistema político, ya en el sistema de gobierno o en el sistema de partidos, o bien, y esto es aún más sensible, en los sistemas económico, social y cultural, es decir en el contexto de los sistemas político electorales.²²

Todo lo anterior invita a reflexionar y pensar sobre retos y escenarios de futuro en orden a reforzar la capacidad garantista de la integridad en las elecciones desde la justicia electoral.

2. CINCO RETOS DE LA JE EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA

En consideración a lo dicho hasta aquí, adelante ahora al menos cinco retos para el futuro inmediato: JE de mayor calidad; sujetos electorales directos participativos y responsables (ciudadanía, partidos y candidatos); sujetos electorales indirectos corresponsables (medios de comunicación, sociedad civil, instituciones de educación, organismos intermedios, gobiernos y comunidad internacional); Estado constitucional; y garantías meta-normativas de la democracia.

En primer término, se exige que la JE alcance en sí misma mayores y mejores niveles de calidad mediante índices de integridad incrementada.

Esto significa el mejorar aspectos tales como el de la legislación y, desde ahí, la consolidación de las garantías orgánicas (independencia e imparcialidad), procesales (acceso a la justicia, debido proceso, tutela judicial efectiva) y especiales (modalidad centralista, federalista o mixta) que rodean la función jurisdiccional en el marco de estados constitucionales democráticos sometidos al Derecho; la instauración de parámetros éticos de desempeño en la función judicial y en la ejecución de tareas no jurisdiccionales, además de la incorporación plena, creativa y proactiva de la lógica de la transparencia, máxima publicidad, justicia abierta y rendición de cuentas en las propias instituciones electorales.

Al respecto, en particular en las sociedades baja o medianamente adecuadas a la cultura democrática constitucional, pero en general en todos los contextos, es indispensable que principios y reglas jurídicos que salvaguardan la idoneidad de los organismos electorales sean afinados, desarrollados y, sobre

²² Véase, si no, las reiteradas expresiones en tal sentido del Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral mexicano. Por ejemplo: “Pulsiones autoritarias, principal desafío a la democracia: Córdoba”, disponible en www.radioformula.com.mx/notas.asp

todo, siguiendo el lenguaje de Luigi Ferrajoli,²³ garantizados mediante las respectivas leyes reglamentarias o de ejecución evitando al máximo la persistencia de lagunas y antinomias que a la postre debilitan a los organismos electorales y vulneran los propios principios constitucionales en la materia. Si el Derecho es un sistema normativo de garantías para la protección y tutela de derechos fundamentales, entonces los derechos electorales deben ser asegurados, gestionados y tutelados de manera accesible, completa, oportuna y eficaz por los organismos electorales a partir de políticas legislativas consistentes con tales propósitos. La persistencia de lagunas y antinomias normativas, de acuerdo con la experiencia observable, a la postre tiende a tensar, conflictuar y debilitar a los organismos electorales. Peor aún, provoca la reversión, como en el efecto “boomerang”, de sus daños y perjuicios a las propias instituciones políticas y los gobiernos que debieran emerger suficientemente legitimados desde los procesos electorales merced el debido funcionamiento de sus sistemas institucionales y procedimientos jurídicos.

En consecuencia, según el destilado de principios o garantías orgánicas y procesales que deben revestir a los organismos que resuelven controversias electorales, conforme lo propone el Manual de Justicia Electoral de IDEA Internacional, es indispensable o mínimamente requerido que se asegure y perfeccione a autonomía de la institución y la independencia e imparcialidad de sus integrantes; se consagre un régimen de responsabilidades y rendición de cuentas tanto del órgano como de sus miembros; la integridad y el profesionalismo de éstos últimos, y la independencia y sostenibilidad financiera de la institución, por una parte. Y, por la otra, que la normatividad que regula los sistemas de JE o de solución de conflictos electorales sea lo más sencilla, clara y transparente posible; que la JE sea accesible y efectiva, gratuita o de bajo costo; pronta u oportuna; que garantice el derecho de defensa y audiencia, así como el debido proceso legal; que garantice el cumplimiento efectivo de sus resoluciones; y que asegure la consistencia en la interpretación y aplicación de las normas electorales en clave constitucional y convencional.²⁴

En contextos normativos específicos, garantías especiales tales como el centralismo o el federalismo judicial electoral, según el caso nacional respectivo, o un grado justificable de yuxtaposición entre competencias federales y locales; o bien, principios tales como la definitividad de las etapas del proceso electoral, la conservación de los actos válidamente celebrados, la no suspensión de los efectos de los actos y resoluciones electorales que se encuentren sometidos a la

²³ FERRAJOLI, Luigi, “Democracia y garantismo”, Trotta, Madrid, 2008, y “La democracia a través de los derechos. El garantismo constitucional como teoría jurídica y como proyecto político”, Trotta, Madrid, 2014.

²⁴ Véase, para estos tópicos: ÁVILA ORTIZ, Raúl, “Electoral Justice: The International IEA Handbook”, Reseña Bibliográfica, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 519-530.

JE, o bien la JE preventiva y reparadora como instrumento depurador de vicios contra-constitucionales, desde hace años representan principios robustos en este sector del ordenamiento jurídico.²⁵

Singular atención merece los tópicos relativos a la ética judicial y rendición de cuentas de los propios organismos electorales.

En cuanto a la ética judicial, continúa creciendo y se tornará más imperativa la demanda por la auto-contención, prudencia y sobriedad de los organismos electorales y sus miembros en beneficio de valores y principios constitucionales que están comprometidos a defender. Por ende, actitudes, conductas y buenas prácticas previstas en códigos de ética judicial electoral contemporáneos, tales como el respeto irrestricto a la Constitución, la normatividad electoral y el orden jurídico vigente; neutralidad y transparencia en el desempeño de la función jurisdiccional; minuciosidad y exhaustividad en las resoluciones, lo mismo que actitud de servicio a la ciudadanía, todo lo cual en coyunturas críticas suele tornarse en bienes escasos, deberá mostrarse en abundancia en todo tiempo. Deberán mostrarse así en tanto ejemplos señeros exigibles en sociedades vulneradas por la desconfianza y la incredulidad, y cuya proyección sobre las elecciones y sus resultados, sobre todo en casos negativos o desafortunados, termina por afectar y deprimir a todo el entramado político institucional, junto con la expectativa social que le justifica y a la que se debe.

La integridad, concepto de fuerte espíritu ético, no aplica sólo a las instituciones electorales que organizan elecciones y resuelven sus conflictos sino más bien a los procesos electorales en su conjunto pues sólo así, de acuerdo con el Informe de la Comisión Global, impulsado por IDEA Internacional y la Fundación Kofi Annan, es posible concretar "...elecciones basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se refleja en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral".²⁶

Por lo que hace a la rendición de cuentas, es claro que en la región se avanza lenta y gradual, aunque no siempre progresivamente, en la consagración y operación de las garantías del control democrático de los poderes. Pero pocos hechos producen más daño que la ineficiencia, irresponsabilidad e impunidad en que pudieran incurrir los propios organismos electorales y sus miembros o representantes. Aquí hay un compromiso jurídico y ético agravado no únicamente en relación con su desempeño y el mandato de conducir y garantizar elecciones libres y justas mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, igual,

²⁵ Véase, por ejemplo: ARENAS, Carlos; ÁVILA ORTIZ, Silva ADAYA; Juan Carlos, y OROZCO, J. Jesús, "El sistema mexicano de justicia electoral", TEPJF, México, 2002.

²⁶ Varios autores, "Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo. Informe de la Comisión Global sobre elecciones, democracia y seguridad", Prólogo de Koffi A. Annan, IDEA Internacional, Estocolmo, 2012.

directo y secreto, personal e intransferible sino de asegurar con la máxima transparencia, acceso a la información, documentación, auditoría, fiscalización, responsabilidades y sanciones que las instituciones electorales son las primeras en auto-controlarse hacia adentro de sí mismas. De otra forma, el daño y los perjuicios a la legitimidad personal, institucional y social resultan muy costosos y hasta impagables. Este imperativo cobra aún mayor fuste si se tiene presente que hoy los organismos electorales que imparten JE ejercen, según se dijo antes, mandatos institucionales no jurisdiccionales en ámbitos tales como la formación y capacitación, promoción y difusión de la cultura jurídica y política, estadística y documentación, transparencia y acceso a la información, cooperación interinstitucional y participación en actividades académicas e institucionales nacionales e internacionales, entre otras, mismas que tienden a alejarlas de sus funciones básicas de orden jurisdiccional, sobre todo si unas y otras no se hallan inteligentemente conectadas.

Ahora bien, la JCE, así llegara a mostrar excelencia en su estructura y desempeño, no está diseñada para liderar sino más bien para garantizar desde la función jurisdiccional la calidad del proceso democrático y mucho menos del proceso político, en sentido amplio. Por ende, el sistema institucional y el contexto político en que opere son determinantes y atendibles. A ello corresponden los siguientes cuatro retos.

El primero tiene que ver con sujetos electorales directos participativos y responsables.

En relación con los protagonistas directos de la trama electoral: ciudadanos, partidos y candidatos, los desafíos continúan siendo múltiples.

De un lado, persiste la urgencia e importancia de conformar y consolidar una ciudadanía integral: Política, es verdad, pero también social, económica y cultural, que alcance y sostenga su propia autonomía frente a los poderes avasallantes que la acechan. Si esto no ocurre es dudoso que la ciudadanía en la región esté en condiciones de ejercer sus derechos político electorales al máximo posible. En condiciones de déficit social, económico y cultural la ciudadanía política no puede concretar de manera plena su potencial constitucionalmente previsto de tal suerte que, en lugar de regocijarse con la democracia termina, subjetiva y objetivamente, según lo hace notar Carlo Galli, el *Latinobarómetro* 2016, o bien Enrique Krauze y Héctor Aguilar Camín²⁷ —estos dos últimos para el caso mexicano— padeciendo malestares que la confunden, desalientan y debilitan. En la medida en que la cultura social y política, al igual que las tradiciones jurídicas e institucionales de cada país lo aconsejen, es claro que una ciudadanía litigiosa que demande la actuación de la JE seguirá siendo

²⁷ Véase: GALLI, Carlo, “El malestar en la democracia”, FCE, Buenos Aires, 2008; “El declive de la democracia. *Latinobarómetro* 2016”, (Disponible en Internet); KRAUZE, Enrique, “Desaliento en México”, en “*Letras Libres*”, Mayo, 2016; y AGUILAR CAMÍN, Héctor, “Nocturno de la democracia mexicana”, en “*Nexos*”, México, Mayo, 2016.

indispensable pero no suficiente, por cierto, en el largo plazo para alcanzar y mantener la autonomía cívica exigida para sostener la propia democracia constitucional. Esto último requiere, entre otros elementos, una clase media vigorosa que en AL y en México continúa oscilante y se enfrenta a la incertidumbre negativa y desesperanzadora de posibles regresiones en el contexto de un previsible nuevo quinquenio recesivo.²⁸ Bien se sabe que el reto es aún mayor y más sensible cuando se mira a la ciudadanía en perspectiva multicultural e intercultural puesto que de inmediato surgen los pendientes agravados en términos de género, etnia, juventud y otros grupos vulnerables, sobre todo aquellos que son asolados por la marginación, pobreza y falta de oportunidades mínimas para vivir con dignidad.²⁹

De otro lado, y según lo ha venido reiterando Daniel Zovatto,³⁰ el desafío incluye la modernización constante de los partidos políticos, la cual equivale a su institucionalización, democratización y transparencia en términos de condiciones de la calidad de la vida pública y la democracia constitucional.

En general, en los países de la región persiste la dificultad de forjar un tránsito favorable a la formación y consolidación de partidos programáticos, dotados de referentes ideológicos definidos y con capacidad permanente de cumplir sus funciones tradicionales y básicas de identificación, articulación, agregación y representación de intereses y demandas sociales para convertirlas en voluntad jurídica e institucional en forma de políticas públicas que ofrezcan solución efectiva a tales problemas.

Más desafíos se advierten hacia adentro de los partidos, en particular en las relaciones entre dirigentes y militantes pues en muchos casos la ausencia o debilidad de cultura democrática pluralista aleja de sus normas y prácticas cotidianas el imperio del Derecho dando paso a la informalidad y el fraude a la ley.

²⁸ Según Daniel Zovatto, los avances de la democracia en América Latina se enfrentan a una paradoja pues ésta es "...la única región del mundo que combina regímenes democráticos en la casi totalidad de los países que la integran, con amplios sectores de su población por debajo de la línea de pobreza (27% ara 2013, según la Cepal), con la distribución del ingreso más desigual del planeta, con altos niveles de corrupción y con las tasas de homicidio más elevadas del mundo. En ninguna otra región, la democracia tiene esta inédita combinación que repercute en su calidad"; ZOVATTO, Daniel, "Los nuevos desafíos de la democracia", en *La Nación*, lunes 15 de septiembre de 2014 (disponible en Internet), y, del propio Zovatto, "La democracia en América Latina. Desafíos y tendencias", conferencia magistral presentada en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Mesa VI. Elecciones, partidos políticos y calidad de la democracia", Palacio de Minería, México, jueves 2 de febrero de 2017.

²⁹ Véase, al respecto, TROTTA, Nicolás y Pablo Gentilli (comps), "América Latina. La democracia en la encrucijada", CLACSO, Buenos Aires, 2016, en particular las contribuciones de Pablo González Casanova, Fernando Mayorga y Boaventura de Santos Souza.

³⁰ ZOVATTO, Daniel, "Lectura regional comparada", en ÁVILA ORTIZ, Raúl, *Córdova Vianello*, Lorenzo, y ZOVATTO, Daniel (coordinadores), "¿Hacia una ley de partidos políticos?" Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México", UNAM-IIJ, Instituto Belisario Domínguez/ Senado de la República, IDEA Internacional, México, 2011.

Si a ello se suma la frecuente opacidad en el uso de los recursos ejercidos y las debilidades e insuficiencias en los sistemas de rendición de cuentas, el cuadro no puede lucir más adverso al optimismo, la confianza y la participación ciudadana en torno a tales organizaciones, las cuales, sin embargo, continúan operando con resultados contrastantes.³¹ Todo ello, sumado a la multiplicidad actual de actores sociales y políticos que compiten por cumplir funciones análogas a las partidarias, por ejemplo, las organizaciones civiles, redes ciudadanas, comunidades diversas y medios de comunicación, torna todavía más complicado el reto. Esto es así porque en su función típica la JE no puede rebasar ciertos límites sin que se convierta en actor político provocando tensiones y conflictos que está llamada a resolver y no a ahondar, según ha sido patente en algunos casos en países de la región, o bien según se ha criticado con motivo de ciertas resoluciones polémicas aprobadas, por ejemplo, por la Sala Superior del TEPJF en los procesos electorales locales de 2015-2016,³² en los que pareciera que se tiende a cruzar la frontera que diferencia el papel de juez con el de mediador, consejero electoral o comisionado político.

Entre los muchos pendientes en el ámbito de los partidos políticos, mención especial merece el tópico del financiamiento político y la rendición de cuentas, sobre lo cual por ahora baste apuntar que se trata, en un tiempo de prolongada y compleja des-territorialización y supra-estatalización del poder público, por una parte, y la demanda violenta de territorialización de diversos poderes fácticos, en particular de poderes ligados al crimen en gran escala, por la otra, de una asignatura crucial para el fortalecimiento y funcionalidad de las organizaciones políticas.³³ Estas deberían estar más protegidas y ser más estables y menos volátiles, contar con raíces sociales hondas y gruesas, y con organizaciones administrativas sólidas y eficientes a las que la JE no tenga que obligar a cumplir con los mínimos legales y, en el extremo, con los principios constitucionales que los propios partidos han acordado a través sus representaciones parlamentarias.

Sumado a lo anterior, cabe apuntar la responsabilidad directa de los candidatos en relación con los procesos de competencia política en los que deciden participar, ya a través de partidos, ya en forma independiente pues en cualquier modalidad la regulación de esa figura, sus derechos y deberes debieran estar bien definidos y sometidos a tutela jurisdiccional oportuna y efectiva.

³¹ Incluso en España, en donde la crisis del sistema de partidos es más que evidente, según reiteró José Tudela en “La democracia contemporánea. Mitos, vetos y presuntas realidades”, ponencia presentada en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Mesa VI. “Elecciones, partidos políticos y calidad de la democracia”, Palacio de Minería, México, jueves 2 de febrero de 2017.

³² Véase: CONCHA CANTÚ, Hugo, y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (coords.), “La (in) justicia electoral a examen”, UNAM-IIIJ, México, 2016.

³³ Véase el reporte global de IDEA Internacional “Protecting politics. Examining the nexus of organized crime and democratic politics”, IDEA Internacional, Sweden, octubre, 2016 (disponible en Internet).

En segunda instancia están los sujetos electorales indirectos corresponsables.

Si los sujetos directos son cruciales en los procesos electorales, los sujetos indirectos han cobrado fuerte presencia e influencia en la contienda. De allí que en algunos casos la normatividad prácticamente los ha incorporado a procedimientos institucionalizados y judicializados de gestión de su papel en la democracia. Así, por ejemplo, la tendencia a regular cada vez más la acción de gobiernos, observadores, medios, encuestadoras e instituciones educativas es notoria y, no obstante, suele seguir siendo insuficiente.

En relación con los gobiernos y sus funcionarios, las garantías institucionales para preservar su acción en una órbita imparcial durante las campañas electorales, el evitar el clientelismo y el favoritismo mediante el uso de recursos públicos en beneficio de los candidatos de su partido se están refinando y suelen hallarse sometidas a controles diversos y revisión judicial, incluso, aunque aún se muestran lejos de una condición normativa completa y apropiada. Por el contrario, se trata de una de las más notorias debilidades de los sistemas electorales y de resolución de conflictos pues la correlación política de los organismos electorales frente a los gobiernos y administraciones públicas envueltas en relaciones clientelares de carácter estructural con la mayoría de los electores lo torna en verdad difícil.³⁴

La observación electoral, positivamente extendida a todo el proceso electoral, requiere métodos y objetivos renovados. Se le extraña, por ejemplo, en periodos inter-electorales cuando los actores políticos están practicando nuevas estrategias más refinadas para reconfigurar e intervenir instituciones y dinámicas a efecto de sacar ventaja temprana en la contienda. La JE tendría, a su vez, que ser motivo de mayor y mejor observación —con base en indicadores rigurosos— por parte de organizaciones civiles especializadas e independientes, tanto a lo largo del proceso electoral como en periodos no electorales, esto sin que a su vez tales organizaciones se erijan en un instrumento político de algún otro actor social o político.³⁵

Los medios de comunicación, cada vez más influyentes en la percepción pública, en varios países están debida pero no eficazmente incorporados como

³⁴ Véase, al respecto e ilustrativamente: FREINDENBERG, Flavia, “La política se fue de fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de los partidos en el nivel local en Ecuador”, en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, Enero-febrero, 2010 (pdf); y AGUIRRE, Julio, “El clientelismo más allá de sus patrones: reflexiones a partir del caso argentino”, en *Condistintosacentos. Investigación y reflexión sobre América Latina*, 19 de diciembre de 2013 (disponible en Internet).

³⁵ Véase, entre otros: “Observación electoral internacional en América Latina”, Programa Américas (disponible en Internet); GALVÁN, Facundo Gabriel, “La observación electoral: Apuntes para su discusión conceptual en América Latina”, en *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, núm. 70, 2015, pp. 17-36; “Mesa redonda. Hacia nuevas prácticas de observación electoral sub-nacional en América Latina: OEA, UNIORE y NDI”, Videoteca IJ-UNAM, diciembre, 2015 (disponible en Internet).

sujetos de la relación jurídica electoral en el segmento de la aplicación del principio de equidad en la contienda y el pluralismo y la objetividad informativa que les es inherente, pero en la mayoría están fuera de esa condición jurídica (salvo en Brasil, Chile, Ecuador y México). En uno y otros casos, la JE tiene frente a sí un reto mayúsculo, según se ha testimoniado en dichos países en que se les ha regulado pues la presión política a que es sometida por tales actores le afecta casi irremediabilmente. Esta presión cobra mayor intensidad a través de la operación de las redes sociales.

Los encuestadores, por su parte, cuya contradictoria influencia y descrédito vienen creciendo a la par que la medida de su impacto en la actitud y conducta del votante, hecho presunto cuyo nexo causal se ha revelado imposible de acreditar fehacientemente, están a la espera, en competencia con las fluidas “redes sociales”, de regulaciones más eficaces y prácticas virtuosas para evitar que concurren, intencionadamente o no, a operar estrategias de manipulación —cínicamente conocidas como “pos-verdad”— que provocan tensiones adicionales y conflictos muy sensibles de resolver para la JE.

Las instituciones educativas, no sólo las dedicadas a la formación universitaria, pero especialmente éstas, deberían cobrar mayor participación activa en procesos diversos de enriquecimiento de la cultura democrática pues en ellas la sociedad y el Estado depositan inteligencia, experiencia, conciencia y compromiso acumulados a favor de las mejores causas sociales, como lo es el ejercicio democrático del derecho a votar, ser votado y asociarse con fines políticos.

El tercer reto corresponde al del Estado constitucional.

La época de profundos cambios a que estamos asistiendo desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo en las dos décadas más recientes en que las condiciones del poder global continúan su curso, mantiene la obligación de transformar el antiguo Estado de legalidad en Estado de constitucionalidad. Esto significa que los ordenamientos jurídicos deben consumir el tránsito a depender en sentido fuerte de la Constitución como norma jurídica articulada por valores y principios, expresión del pluralismo democrático y garantía de los derechos fundamentales, que lo mismo se hallan en las fuentes del Derecho Nacional que en el orden internacional o convencional. Así como los poderes del mercado se re-territorializan en escala subnacional-nacional y global, los Estados-Nación y sus sistemas jurídico políticos se reconfiguran multidimensionalmente. De esta forma, sustantivan y amplían el reconocimiento, defensa, protección, promoción y tutela de los derechos humanos, entre ellos los derechos político electorales, los cuales forman parte del legado más rico de la cultura occidental.³⁶

³⁶ Véase, al respecto: SERNA DE LA GARZA, José María, “Globalización y gobernanza. Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público”, UNAM-III, México, 2016. También: ÁVILA ORTIZ, Raúl, “Tensiones y contradicciones en la refundación del Estado de Derecho Constitucional en el México contemporáneo”, en Memoria del VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, UNAM-III, México, 2016 (en prensa).

En consecuencia, la operación de los sistemas de JCE en ámbitos nacionales y sub-nacionales, en los que los instrumentos del Estado Constitucional —división y equilibrio de poderes, en particular— deberían consolidarse se complementa con sistemas supra-nacionales, regionales o inter-americano de gestión y tutela de los derechos, lo que en forma paulatina está formando un Derecho Constitucional Común, de un lado, y un Derecho Constitucional Internacional de la Democracia, de otro, es decir un orden público, jurídico, institucional e internacional democrático pluralista.

A la JCE, en sus dimensiones sub-nacional, nacional e internacional corresponde una buena parte de la obligación, en sus respectivas competencias y facultades, de garantizar y promover los derechos fundamentales político-electorales, así como salvaguardar la regularidad constitucional del orden jurídico.

Un cuarto reto tiene que ver con las garantías meta-normativas de la democracia.

Y es que, si el Derecho es un sistema de garantías normativas a favor de principios y derechos democráticos, las garantías meta-normativas de la Democracia resultan de igual o mayor prioridad.

Me refiero a los contextos socioeconómicos, políticos y culturales, es decir, más allá del Derecho, pero interactivos con éste, que condicionan la calidad de la JE y los sistemas electorales, en sentido amplio.

A la noción de dichas garantías corresponden, por ejemplo, conceptos y realidades entre los que se cuentan sociedades menos desiguales y más cohesionadas, menos desestructuradas y más integradas, más inclusivas y menos discriminadoras, más educadas y menos frágiles; economías más productivas y con mejor sistema de distribución, no excluyentes pero tampoco irresponsables en el manejo de los recursos; poderes, formales e informales, mejor equilibrados y controlados por el propio sistema jurídico y político; culturas más adecuadas al pluralismo político y la democracia constitucional. En cada uno de tales elementos contextuales, circundantes e interactivos en clave histórica con el sistema político electoral, hay un océano de problemas y soluciones que discutir y poner en práctica.

III. LA JCE MEXICANA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

A partir de las consideraciones arriba apuntadas, resulta oportuno referirse ahora a la experiencia específica de la JCE mexicana de los últimos veinte años. Para hacerlo con un método que resulte consistente, me permito abordarla de manera más puntual desde aquellos diez aspectos fundamentales y retos en términos de garantías.

Desde la perspectiva propiamente conceptual de la JE, en particular de la JCE, es pertinente hacer énfasis en que el modelo mexicano corresponde al esquema no sólo bi-institucional, es decir INE y TEPJF, sino multi-institucional

porque también debe considerarse a la SCJN y a la FEPADE. En particular, el modelo mexicano, a partir de 2006 y a diferencia de la mayoría de los esquemas latinoamericanos, se distingue por mantener dos tribunales constitucionales electorales, uno para controlar constitucionalidad de actos y resoluciones administrativos y judiciales, y otro para el control de constitucionalidad de leyes o normas generales. Más aún, desde junio de 2011 todas las autoridades mexicanas en el ámbito electoral están obligadas a ejercer el llamado “control difuso” de constitucionalidad y convencionalidad aplicando la interpretación más conforme con la Constitución y en favor de los derechos humanos en la materia. Este dato es importante por lo que se dirá más adelante pues la aplicación de este nuevo paradigma está en la base de una serie de casos cuya resolución ha sido considerada injusta, al menos por un sector de la comunidad jurídica.³⁷

Pero lo que tiene que quedar muy claro es que el concepto de la JCE mexicana corresponde al modelo plenamente judicializado de resolución y no de prevención o mediación de los conflictos electorales, lo que significa, entre otras cosas, que se fundamenta en un sistema de medios impugnativos que deben resolverse en forma de juicio y conforme con los principios y reglas del debido proceso. No es ocioso subrayarlo porque el modelo mexicano, en contraste con el modelo centroamericano de tribunales supremos, que es uni-institucional y está sometido al control constitucional de su actuación por parte ya sea de una Suprema Corte y/o de un tribunal o sala de lo constitucional, sí prevé su operación como órganos límite. Por tanto, los dos tribunales constitucionales mexicanos no deben, como sí lo tienen encomendado aquellos tribunales, operar secuenciada o concurrentemente en el terreno de la mediación o la negociación política y en el de la judicatura y la jurisdicción sino, de manera rígida, sólo en éste último.

Esa re-aclaración conceptual es clave porque la teoría y la práctica de la JCE demanda no sólo el apego rígido a los principios constitucionales que gobiernan su actuación sino a cuidar al máximo los aspectos políticos, mediáticos y contextuales abordados más adelante en este trabajo.

Antes, en el terreno técnico-jurídico, resulta relevante apuntar que los tribunales constitucionales electorales mexicanos se distinguen de sus pares latinoamericanos por su amplia competencia para desarrollar jurisprudencia y construir, reconstruir o precisar el contenido de las normas jurídicas, y su aplicación, desde la interpretación constitucional. A la vez, conviene tener presente que la función de control constitucional incluye, a partir de 2011, el control de convencionalidad y la aplicación de la cláusula pro-persona, además de diversos principios constitucionales. Un rasgo muy notorio de la JCE en México, que ya se advertía desde hace más de una década pero se ha reforzado en los

³⁷ Véase: CONCHA CANTÚ, Hugo, y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (codos), “La (in)justicia electoral...”, *supra*, nota 32.

últimos cinco años, corresponde precisamente al enfoque garantista que tanto la SCJN como el TEPJF han imprimido a sus resoluciones, al grado que por momentos parecen cruzar la frontera que demarca la función jurisdiccional de la función política.³⁸ Así mismo, es notorio que, con la incorporación a la Constitución de principios y reglas en materia de transparencia y acceso a la información pública, la propia función de control constitucional y la organización judicial que la ejecuta han quedado vinculadas en calidad de sujetos obligados, de modo que las cargas que entraña el debido proceso legal se han agravado y deben ser satisfechas pulcramente y exhibidas conforme con el principio de máxima publicidad. En términos de las funciones administrativas o no jurisdiccionales que realizan los dos tribunales constitucionales mexicanos, sobre todo el TEPJF, es procedente advertir que su justificación está relacionada, primero con la función sustantiva que realizan tales instancias, y, después, con otros objetivos de política pública electoral, tales como la capacitación, formación, especialización, o bien la cooperación y la vinculación externas. Así pues, estas no deberían operar en una lógica separada o aislada con respecto a la función jurisdiccional y mucho menos desbalancear el presupuesto institucional. Por el contrario, la función jurisdiccional de la JCE debería ser robustecida y consolidada en todos sus componentes, pero sobre todo en relación con los elementos que sostienen la garantía de independencia, imparcialidad, accesibilidad, sencillez y efectividad de la tutela judicial. En este punto, cabe recordar y tener presente que en 2016 también cumplió veinte años de vigencia la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LCSMIME) y que un importante seminario académico registró, a través de los más autorizados expertos en la materia, sus fortalezas y debilidades que deben ser superadas.³⁹

En cuanto a los aspectos políticos, es importante insistir en que la prolongada tradición mexicana de resolución política de los conflictos electorales no ha desaparecido por completo en la cultura jurídica de los principales operadores jurídicos. Estos aún intentan trasladar la lógica política, disfrazada de estrategias y tácticas jurídicas, al litigio judicial electoral aprovechando las fronteras de las reglas procesales y el uso de los medios de comunicación para presionar a los jueces constitucionales.⁴⁰ Estos, a su vez, en un contexto sociopolítico hegemónico por fuertes actores y poderes fácticos, llámense partidos políticos, autoridades gubernamentales o grandes consorcios multimedia, corren el riesgo de incurrir en prácticas de mediación y acuerdo político que condicionan la integridad de la función jurisdiccional.

³⁸ Véase: OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Editorial Porrúa, México, 2006.

³⁹ Véase: Seminario “La reforma de la justicia electoral” (coordinado por César Astudillo), IJ-UNAM, México, 13 l 17 de junio de 2016, (resúmenes disponibles en Internet).

⁴⁰ Según se documentó tempranamente en: EISEINSTADT, Todd, “Cortejando la democracia en México. Estrategias partidarias e instituciones electorales”, El Colegio de México, México, 2004.

Es por ello que los aspectos mediáticos, incluidas las redes sociales, vinculados a la función de la JCE devienen a la vez cruciales y delicados, tanto en su carácter de sujetos directos del Derecho Electoral pues pueden ser vinculados a procesos jurídicos con motivo de la operación del modelo de comunicación política, cuanto por su papel mediador de la información y percepciones que consume y genera la audiencia. Es decir, los medios juegan un doble papel: como instrumentos de la democracia y como empresas y actores interesados en la misma, y de allí lo delicado de su relación con el Derecho y la Justicia Electoral.

En relación con los aspectos contextuales, no perder de vista que la JCE ha desempeñado sus funciones y establecido su lógica y trayectoria garantista durante las dos décadas en que, por una parte, la pluralidad y la alternancia se han instaurado a lo largo y ancho del país en todos los ámbitos y niveles de la representación política, pero, por la otra, en un tiempo en que las brechas sociales y ciudadanas se han separado merced al insuficiente crecimiento económico junto a la grave desigualdad y pobreza persistentes en el país, todo ello conjugado con el avance de las economías informal y del crimen con violencia provocada por la delincuencia organizada y el narcotráfico, a la par de la corrupción y la impunidad que corroen al sistema político y gubernamental.

De lo anterior se desprenden los retos a que se enfrenta la JCE en los años por venir.

La JCE y la JE, en general, deben incrementar los porcentajes de cumplimiento con los indicadores de integridad que cada vez se afianzan más en el lenguaje y la actuación de los organismos electorales y de evaluación de las instancias internacionales y nacionales de observación. Más calidad supone mejor correlación entre esos indicadores y su complemento con buenas prácticas en los procesos de conformación o renovación de sus órganos, su desempeño y ponderación. Es indispensable, por tanto, el estricto apego a principios constitucionales y reglas fundamentales de la actuación judicial, así como a las nuevas normas y parámetros en transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

En el dominio técnico-jurídico, el desafío de la normatividad y el mejoramiento de las condiciones institucionales en que tienen lugar las contiendas electorales es mayúsculo. Partidos y legisladores deben llenar de una vez las lagunas persistentes en la normatividad, por ejemplo, en materia de imparcialidad en el uso de recursos públicos del estado y la propaganda, más aún cuando es inminente la aplicación de la reelección para todos los cargos excepto para Presidente y gobernador. Repensar el modelo de financiamiento público para reducir el dinero que se otorga a los partidos políticos y ajustar el modelo de comunicación política para estimular el diálogo democrático y el debate político antes y durante las campañas electorales. Más adelante, después de 2018, es posible pensar en una reforma profunda al sistema político, incluidos el sistema electoral (más representativo, estable y eficaz que abra vías de acceso a la

sociedad civil de ámbitos vecinales y barriales), de partido (más moderno, democrático, transparente e inclusivo) y de gobierno (en clave semi-presidencial, incluidas las coaliciones de gobierno).

En el ámbito de los sujetos electorales directos, la ciudadanía deberá asumir con mayor madurez democrática pluralista un protagonismo importante no sólo durante el proceso electoral y en el acto de ejercer su voto sino para acompañar, observar e incidir en el control de los poderes políticos que su voto contribuye a conformar. Para ello, se requieren incentivos y mecanismos específicos en toda la pirámide educativa y la pedagogía social y jurídica constitucional. Urge acelerar en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a que los mexicanos tienen derecho reconocido conforme con el artículo 6o., base “B”, de la propia Constitución. Partidos y candidatos deben hacer otro tanto. Los primeros para admitir que ante las dificultades económicas por las que atraviesa el país deberían auto-contenerse en la demanda y consumo de financiamiento público, cambiar el método para el acceso al dinero político, y tomar en serio las funciones de formación de cuadros, liderazgo y programa político a efecto de imprimir coherencia a su papel estratégico en la democracia pluralista y el estado constitucional en construcción. Los segundos para entender que la política no es un campo abierto para deseos coyunturales producto del oportunismo o la frustración con la política tradicional sino para la vocación y la convicción firmes que conduzcan a representar segmentos ciudadanos alérgicos a la vida partidaria, así como a la búsqueda de alternativas frescas a los esquemas típicos de diagnóstico y solución de los problemas públicos.

Por lo que ve a los sujetos electorales indirectos, sus desafíos radican en entender el papel que la propia sociedad les asigna en el marco del estado democrático y lo realicen de manera puntual. Esto es urgente en el caso de los medios de comunicación, las organizaciones civiles y las instituciones educativas que deben adoptar formas innovadoras de incidencia en el juego democrático y los procesos electorales para alentar el ejercicio de las libertades de expresión, manifestación, diálogo y debate políticos, acompañamiento y evaluación de los procesos electorales.

El reto de todos los mexicanos corresponde a la reconfiguración del Estado de Derecho de legalidad en clave de estado constitucional de Derecho, es decir en mejorar el marco institucional de la Constitución democrática y la concreción de la democracia constitucional y, por tanto, incorporar en su cultura jurídica y política los valores de los derechos humanos y la cultura democrática (respeto, diálogo, tolerancia y paz en la pluralidad y la diversidad) y sus garantías, en sentido amplio, que pasan por la división, el equilibrio y el control de los poderes y órganos del Estado, la observancia de las libertades, igualdad y justicia en las relaciones sociales y políticas.

Lo que he dado en llamar garantías meta-normativas, es decir el contexto socioeconómico, político y cultural, nacional e internacional en que transcurre

la democracia mexicana, encara otro haz de desafíos de enorme envergadura. Ante el visible cambio de época, la incertidumbre presente en el entorno económico y político internacional, las nuevas presiones procedentes del gobierno de los Estados Unidos, la presunción del fin del periodo democratizador y la llegada de una contra-ola autoritaria, la persistencia y agravamiento de condiciones socioeconómicas nacionales adversas al arraigo de los valores democráticos, el desfase entre instituciones y sociedad, la operación de actores ilegales y anti-sistémicos, y una serie de efectos inéditos en los símbolos y prácticas culturales cotidianas, sobre todo entre los jóvenes, la democracia parece naufragar.

Es, sin embargo, una falta no sólo de más democracia sino de menos irracionalidad e irresponsabilidad, una exigencia urgente de más conciencia y menos banalidad, una demanda de mínimos de solidaridad, cooperación y equidad en lugar de máximo egoísmo, competencia y desigualdad, entre otros factores, lo que devolverá al tejido social la consistencia sin la cual ningún Estado de Derecho democrático puede ser viable. En ese contexto es en el que debe operar una JCE digna de ese nombre. Que cumpla con su papel esencial que es el impartir justicia en favor de los principios y derechos electorales en un marco institucional de independencia, imparcialidad y eficacia; y que coadyuve, en particular mediante sus funciones no jurisdiccionales, a incidir en que los sujetos y actores jurídicos y políticos cumplan con la suya.

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En este trabajo me he referido a cinco aspectos que muestran que la JE, en sentido amplio, y en particular la JCE ha jugado papeles impactantes en la democratización latinoamericana y mexicana, por una parte, y he apuntado, por la otra, siempre conforme a textos doctrinales e institucionales que condensan amplio conocimiento, cinco retos o desafíos que ya está enfrentando y encarará con mayor intensidad en los próximos años.

Desde enfoques conceptuales, técnicos, políticos, mediáticos y contextuales se han registrado claras fortalezas y contribuciones de la JE al proceso democrático de la región, me parece que, en general, positivamente justificados.

Desde la experiencia documentada y la reflexión libre, también me he referido a cinco retos de la JE para los años en curso y que están conectados con el mejoramiento institucional de la propia JE —auto-controlada y heterogarantista; a diversos avances normativos e institucionales de los sujetos electorales— directos e indirectos —todos corresponsables del proceso electoral; el nuevo Estado de Derecho— sustantivo por su vinculación fuerte a los derechos humanos y ampliado en clave multidimensional para protegerlos y tutelarlos mejor en las condiciones impuestas por la globalidad —y las garantías meta-normativas de la democracia— lo que representa un mejor entorno del lado de la “legitimidad de salida” mediante la “democracia de resultados” para que la

“legitimidad de entrada” o “democracia electoral” cumpla de manera más normalizada con sus delicadas tareas.

Si aspiramos a que el imperio del Derecho prevalezca sobre el imperio del poder y la violencia, entonces habrá que considerar tales desafíos. De no ser atendidos tan formidables retos, la democracia y la propia JCE sufrirán las consecuencias. Para evitar posibles (in) justicias electorales, habrá que revisar, detallar y poner en práctica nuevas y más eficaces micro garantías que refuercen la independencia e imparcialidad de los organismos que resuelven conflictos electorales.

En México, la juventud veinteañera de la JCE a cargo de la SCJN y el TEPJF enfrenta el reto de pasar a una etapa de madurez en la que los titubeos propios de la adolescencia sean desplazados por la solidez en la observancia de los principios constitucionales y garantías institucionales que le son inherentes y que van desde la independencia y la imparcialidad hasta el debido proceso legal, la transparencia, acceso a la información, tribunal abierto y rendición de cuentas efectivos.

Esos retos pasan, en particular en el contexto mexicano, por no sucumbir ante los asedios de un contexto sociopolítico, económico y cultural escasamente favorable a los valores democráticos y al estado constitucional de derecho, entorno adverso que los acontecimientos procedentes del ámbito internacional, en particular de la relación con el gobierno de los Estados Unidos, tiende a agravar.

Entrañan, por tanto, el mejor conocimiento y comprensión de esos valores y su respeto, defensa, garantía y promoción inteligentes y eficaces. Exigen, en suma, democracia y desarrollo con dignidad.

EPÍLOGO

Luis J. Molina Piñeiro

Cuando se escucha y se lee, como en algunos de los artículos de este libro, a los servidores públicos y a los académicos especializados en temas electorales, queda la impresión de que es necesario seguir con la práctica de modificar periódicamente las normas constitucionales y legales, la forma de diseño y organización de las instituciones administrativas y jurisdiccionales, las estructuras de los partidos políticos, y también desde las leyes (formas) atemperar el comportamiento de sus dirigentes y de los candidatos incluyendo a los independientes. Se piensa que el establecimiento y mejoramiento de la democracia representativa del país debe centrarse en el perfeccionamiento jurídico-formal-institucional de lo electoral. Por otra parte, puede decirse que de 1977 a la fecha se ha identificado a las elecciones con la democracia, hecho que no ha sido el usual en el camino hacia la democracia de algunos países que estuvieron sujetos a gobiernos autoritarios, el caso citado más frecuentemente es el de España, y su transición democrática realizada en un corto plazo (1975-1980) tras la muerte del general Francisco Franco, en ella, las elecciones, fueron la parte cuantitativa de un proceso que por simple no fue objeto de discusiones importantes.

Los instrumentos jurídicos internacionales (Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 1948. Organización de Naciones Unidas) y las leyes fundamentales-constitucionales publicadas después de la Segunda Guerra Mundial (Constitución de Bonn, 1949), equiparán al Estado de Derecho con el Estado constitucional democrático (Derechos Humanos garantizados, división de poderes —Montesquieu—, legalidad y juridicidad —Burgoa—...), y las formas de gobierno que este permite; posición que ya era un hecho evidente en las discusiones teóricas-académicas constitucionales desde el principio del siglo XIX (Böckenförde).

En este contexto, la voluntad del “pueblo soberano” (voluntad general —Rousseau—) (art. 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —CPEUM—), se entiende como una formalización del Estado de Derecho democrático (art. 40 de la CPEUM), cuya actualización republicana se realiza por el “pueblo ciudadano” mediante la emisión de su voto, consiente y libre, eligiendo a los gobernantes (art. 41 de la CPEUM), lo que exige la participación

de partidos políticos o de candidatos independientes, mismos que oferten las candidaturas para la elección por parte de los ciudadanos. Hecho que da por supuesto que quienes se ocupan de las actividades políticas para llegar al gobierno mediante el voto ciudadano tiene una convicción democrática de respetar los procesos electorales y desde luego los resultados de las elecciones. Trastocar los pasos y los tiempos de un proceso electoral implica una falta de responsabilidad ciudadana mínima (morralla democrática, Habermas), sin la cual no es posible construir la democracia representativa electoral.

En algunos de los artículos que se integran en este libro, las opiniones en torno a la necesidad de reformar permanentemente las instituciones jurídicas electorales, incluyendo las constitucionales, se considera como algo positivo. Hecho que es evidente en México desde su incorporación forzada a la cultura occidental en el siglo XVI (Ayuntamiento-Carta de Cabildo de la Villa Rica de la Veracruz, Hernán Cortés). Esta posición exige la convicción de que se puede transformar una realidad-sistema social, desde una de sus partes, el sistema jurídico-normativo, creencia que se sustenta en la fe sobre la fuerza coactiva monopolizada por el Estado, ejecutada por su gobierno. El “razonamiento” es sencillo, si la norma es coactiva y la monopoliza el Estado ésta debe hacerse realidad si el gobierno es eficaz, se trata llanamente de un tema del ejercicio del poder coactivo por parte del gobierno.

En la teoría constitucional moderna, especialmente en la alemana, se considera que la constitución —forma— es la toma de decisiones trascendentes por quienes tienen el poder —real— en un estado de excepción (Schmitt, K), es decir, hacer derecho lo que no era derecho, vinculando el origen de la norma constitucional con el poder real existente en el sistema social, la constitución es una suma de los factores reales del poder (Lasalle). Es el poder real formalizado —constitucionalizado— el que va a determinar la eficacia transformadora de la norma y no la norma en sí misma, como piensan los políticos mexicanos, la que va a trastocar a la realidad. El error de los transformadores mexicanos —legisladores incluyendo los constitucionales— reside precisamente en la confusión que se tiene sobre el tema decisión. Decisión no es solo formalizar: constitucionalizar (poder constituyente), para consecuentemente legalizar (poder legislativo), sino tener el poder-fuerza suficiente para que estas normas se apliquen en la realidad, en caso necesario coactivamente por el gobierno del Estado. La decisión en el Estado de Derecho tiene por tanto dos espacios: el formal que es legalizarla en la norma fundamental y el real, que es la institucionalización-estructuración de los órganos ejecutivos y jurisdiccionales que eficaz y cotidianamente la aplican en la realidad.

Estas reflexiones simples, nos llevan a la necesidad de insinuar que la democratización por medio de un sistema electoral no podrá llevarse a cabo si no se dan varios supuestos, entre ellos:

1. La necesidad de un realismo de los políticos prácticos que los haga entender, sobre todo a los legisladores, incluyendo los que reforman permanentemente

a la constitución (poder constituyente permanente, Tena Ramírez), que el trastocamiento permanente de una norma constitucional no propicia el cambio social deseado, pero si genera entre los gobernados y desde luego entre los gobernantes una falta de “respeto” a la constitución y a las instituciones en ella formalizadas.

2. La exigencia por parte de los políticos prácticos y los partidos políticos, pero sobre todo de los electores, a quienes desean ser gobernantes por medio del voto ciudadano, del cumplimiento de valores democráticos elementales como el respeto y la lealtad a los principios de las instituciones electorales: pluralidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad, igual capacidad profesional... Mientras las instituciones del Estado de Derecho no sean respetadas y quienes pretenden ponerlas en funcionamiento no se respeten éticamente a sí mismos, la institucionalización y el perfeccionamiento formal de la democracia representativa electoral seguirán siendo un deseo difícil de realizarse-alcanzarse.

Abril de 2017.

ANEXO

CEREMONIA CONMEMORATIVA CON MOTIVO DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917¹

Juan N. Silva Meza²

Señoras y Señores:

La celebración del día de hoy, nos convoca en tiempos que requieren refrendar nuestra unidad indeclinable para mantener viva la paz y la armonía entre los mexicanos.

En algunas ocasiones me he permitido afirmar que: México, es la historia de sus constituciones y de sus Instituciones. Que no es exagerado decir que México es: su Constitución. Asociar al país con la norma fundamental es: reconocer que existe un comportamiento nacional. Una forma de ser y un perfil de nuestra Nación.

Antier, conmemoramos 100 años de continuidad y estabilidad constitucional. Se dice fácil, pero estamos hablando de un siglo de un mismo constitucionalismo, en sus valores y principios, un siglo de una misma constitucionalidad y de una misma tradición constitucional, que ha venido acogiendo en el tiempo, las decisiones fundamentales, de la sociedad mexicana.

Se trata, del período más largo de paz, estabilidad e institucionalidad de la historia de México, aunque a veces no exento de serias inquietudes y cuestionamientos.

Con todas sus dificultades, con todas sus carencias y problemas, México, ha vivido una continuidad institucional de un siglo, bajo la Constitución de 1917, con sus ajustes y adaptaciones, unas buenas, otras no tan buenas.

Después de un siglo diecinueve accidentado en lo constitucional, en el que ensayamos de todo, en el que lo mismo probamos federalismo que centralismo; república que monarquía, Estado religioso que Estado laico, arribamos al siglo veinte con una revolución armada —cara, en términos de paz y carísima en costo de vidas—, donde finalmente el constituyente de 1916-1917 se decantó, por un proyecto de Nación, por un proyecto de país, que hoy existe, y que nos

¹ Llevada a cabo en rectoría de la UNAM, el martes 7 de febrero de 2017.

² Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, periodo: 1995-2015. Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, periodo: 2011-2014. Investigador visitante en el IJ-UNAM desde 2016.

ha permitido sin duda, estabilidad y continuidad. Se cambiaron las balas por Leyes e Instituciones al amparo de la Constitución y desde entonces, como quiso y quiere la sociedad, ningún Poder, por encima de otro. Todos, con equilibrio por debajo de la Constitución.

La República que hoy tenemos, plural, diversa, democrática, federalista, laica, con libertades, con justicia social y división de poderes, receptora de grandes cambios en su devenir Constitucional: como una revolución social, una revolución política; sus vertientes agraria y obrera; la transición hacia el Estado Constitucional de Derecho; la judicialización de la política; la internalización del Derecho Constitucional y la Constitucionalización del Derecho Internacional; los derechos humanos como centro de la actividad del Estado; la maximización de los Derechos fundamentales; el Estatuto del ser humano contemporáneo; la construcción a la luz de la Constitución, de una Nación y un Estado “de principios y valores”.

Un Estado, que se conduce con los principios rectores de la política internacional.

Una República que, sin duda, todos los días la sociedad busca seguir mejorando y perfeccionando, ya sea, mediante la reconstrucción paulatina de los Poderes formales, con los nuevos componentes: los órganos autónomos; o ampliando la base popular del poder, considerando el voto directo, el sufragio de la mujer, la ciudadanía de juventud, la representación proporcional, la jurisdicción electoral, posibilitando las coaliciones, los sistemas de reelección parlamentaria, etc. etc.

Ello, constituye sin lugar a dudas un avance civilizatorio, un gran logro de nuestra historia y, sobre todo, un acuerdo en lo fundamental, que todos los mexicanos compartimos y no debemos perder por motivos internos, mucho menos por absurdas e insultantes amenazas o injerencias, reales o ficticias del exterior.

Los mexicanos tenemos un acuerdo fundamental que gracias a la democracia, debe estar hoy, más fuerte y más vigente que nunca. Ese acuerdo es: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decir que los mexicanos hoy, estamos de acuerdo en lo fundamental, puede sonar extraño en momentos en el que todo se debate, todo se analiza, todo se cuestiona y todo cambia o se pretende cambiar. Pero, el acuerdo existe, y está en nuestra Constitución y en nuestras instituciones: es una esencia del ser nacional. Es un punto de partida básico, inamovible, incuestionable, es: la unidad nacional, es México, a pesar de los embates de la realidad y de la política, a pesar de la crítica coyuntura que vivimos, la Constitución preserva la esencia de lo mexicano y de 19 que queremos ser los mexicanos. No solo como un proyecto sino como una realidad; no solo como un programa, sino como una norma vigente de convivencia. Existe en nuestra Constitución: una idea de México; una visión compartida de México.

Una Constitución como la nuestra, aún, con tantos cambios, a veces sin orden y concierto, urgidos de la interpretación que delimite su alcance y contenido, tiene y mantiene valores y principios, instituciones y razones.

Existen en la Constitución, instituciones y valores que permanecen y le dan estabilidad y continuidad. El reto, es identificarlos y saber cómo hacerlos evolucionar correctamente. Aunque el reto mayor, es, cumplirla y hacerla cumplir.

Los valores constitucionales que nos hemos dado, obligan a su cumplimiento para respetar al otro, para respetar el pensamiento diferente, para construir el espacio público, para construir el interés colectivo que da cohesión y sentido a la Nación mexicana. Para buscar soluciones, cuando se vea amenazado. Para estar unidos, para protegerlo.

Hoy, decimos “todo se discute” pero no cambia la existencia misma del Estado mexicano, no cambia la existencia de una Nación mexicana, pluriétnica y diversa en el concierto de las Naciones, no cambia la necesidad de apegarse al respeto de derechos humanos universales, no cambia el compromiso indiscutible con la legalidad.

Es eso lo que hoy festejamos, lo que hoy conmemoramos: la institucionalización de México a través de su Constitución.

Pero hoy, debemos hacer también un alto en el camino para reflexionar, para apreciar con responsabilidad lo mucho que hemos logrado, pero también, lo que estamos obligados a defender todos los días.

Hoy, lo hemos señalado ya otras veces, nadie puede negar que la situación del país, es muy diferente a la que prevalecía hace muy pocos años. Al interior y al exterior.

Vivimos, también lo he dicho, una etapa particularmente delicada de nuestra historia, en la que parece que el monopolio de la fuerza se resquebraja ante la delincuencia y la inseguridad. Regiones enteras del país se han convertido en tierra de nadie. Es tarea de todos nosotros, regresar las instituciones a la normalidad que constitucionalmente, les caracteriza.

Hemos vivido lamentables acontecimientos que han generado decepción y profunda indignación, dentro y fuera de nuestras fronteras.

Violaciones graves a derechos fundamentales, cometidas por quienes deberían brindar seguridad a la población. Gravísimos hechos de corrupción e impunidad, a veces, acompañados de una cínica tolerancia y, tal vez, del encubrimiento e indiferencia, de la propia autoridad.

Hoy, es casi cotidiano el ejercicio indebido del servicio público, las desviaciones, el abuso de poder, el incorrecto ejercicio del gasto público, las más de las veces, sin consecuencias.

Nuestra Nación, se encuentra afectada y parece que se sigue apostando al mero transcurso del tiempo y al silencio de las instituciones, lo que no permite superar la zozobra social.

Hoy, seguimos enfrentándonos, a retos nacionales, enormes, que merecen la preocupación de la sociedad en su conjunto.

Ante esta situación, todos, todos debemos escuchar, aplicar y cumplir con las normas que justifican nuestra existencia, y rendir todos, cuentas de nuestros actos.

El solo reconocimiento de los problemas sociales, económicos y de justicia así como la determinación de hacerles frente, será lo que podrá devolver la paz a un México que hoy en día está lastimado.

Por eso, como en otros momentos, que han generado cambios importantes en los procesos políticos y económicos, México necesita a su Universidad Nacional.

Pocas instituciones públicas están listas para responder a las exigencias y a los requerimientos de la Nación, de la forma y con la contundencia en la que puede hacerlo la Universidad. Con la inteligencia nacional en movimiento.

La Universidad Nacional, que por su naturaleza y origen, es el lugar en el que todo empeño y esfuerzo sirven: para avanzar el conocimiento, para discutir, para adoptar o desechar ideas; para proponer soluciones, lo mismo a complejos problemas abstractos, que a urgentes problemas concretos.

Por eso, la sabiduría del Estado Mexicano, ha reclamado para sí, siempre, los productos de este esfuerzo social: así, la Universidad Nacional, sostenida con recursos públicos, trabaja para todo el país, en beneficio de la Nación.

La historia de nuestra Universidad, corresponde a la Historia Nacional. No sólo a la de los últimos veinte o treinta o cincuenta años, sino a la que se remonta a la Colonia, al siglo XIX, a nuestra Independencia, a nuestra Revolución.

El momento de México es difícil. No solo estamos inmersos, en una de las más difíciles coyunturas económicas de los últimos ochenta años. A los desafíos económicos, se suman graves retos para la preservación de nuestra dignidad nacional, de nuestros derechos fundamentales, de nuestras libertades, de nuestra seguridad. Con seriedad y mesura, debemos tomar los peligros que acechan a nuestra vida en común, a nuestra estabilidad, a la propia viabilidad de la Nación.

Muchos de los profesores de nuestra Universidad, también, ejercen su profesión en diferentes ámbitos y, tras sus horas de clase y discusión, nutren su trabajo, que inevitablemente es público, con nuevas perspectivas, trazando horizontes que sólo son visibles mediante el estudio, la reflexión crítica, el debate, el intercambio de ideas con generaciones y visiones del mundo, distintas. En estos tiempos complicados, es justo aquí en la Máxima Casa de Estudios, donde encontramos no sólo el consuelo sino los remedios a los males, pues es la libertad que la Constitución que hoy celebramos, consagra en esta Institución, lo que enmarca el ambiente propicio para enfrentar los importantes retos que hoy, nos acechan.

Cada aula de esta Universidad, debe ser una plaza pública. En cada salón de clase; en cada minuto que un profesor está frente a su grupo; en cada pregunta que un estudiante formule en relación con los problemas nacionales, en cada discusión civilizada e inteligente que se tenga dentro de sus muros, la

principal Institución Educativa del país, deberá cumplir con su responsabilidad, con la función social que le debe a México.

La UNAM es un lugar de y para la libertad, porque esa es la vocación de su planta docente y de sus estudiantes, los que históricamente, generación tras generación, han demostrado ser los más sensibles y comprometidos con los dolores del país, con los reclamos de la sociedad. Y hoy, no será la excepción: en las aulas, en los cubículos de investigación, trabajando unidos, celebremos a la Constitución, pues, el remedio de los grandes problemas nacionales, en ella, encontrarán su solución.

Muchas gracias.

Esta obra se terminó de componer, imprimir y encuadernar
el 11 de mayo de 2017 en los talleres
Castellanos Impresión, SA de CV,
Ganaderos 149, col. Granjas Esmeralda,
09810, Iztapalapa, Ciudad de México

La edición consta de 1,000 ejemplares
más sobrantes para reposición

PUBLICACIÓN DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA

