

Monitor democrático 2021

ELECCIONES 2020-2021

PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO

DIVISIÓN DE PODERES
Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Coordinador y responsable académico

LUIS JORGE MOLINA PIÑEIRO

Coordinación

ALBERTO FABIÁN MONDRAGÓN PEDRERO • CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO • BLANCA LILIA IBARRA CADENA

JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ • GILBERTO PABLO DE HOYOS KOLOFFON

LUIGUI VILLEGAS ALARCÓN • SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO

RECONOCIMIENTOS

Doña Elenita Álvarez de Vicencio
INFOCDMX



Monitor democrático 2021
ELECCIONES 2020-2021
PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO
HEGEMÓNICO
DIVISIÓN DE PODERES Y ORGANISMOS
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Coordinadores

ALBERTO FABIÁN MONDRAGÓN PEDRERO

CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

BLANCA LILIA IBARRA CADENA

JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ

GILBERTO PABLO DE HOYOS KOLOFFON

LUIGUI VILLEGAS ALARCÓN

SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO

Monitor democrático 2021
ELECCIONES 2020-2021
PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO
HEGEMÓNICO

DIVISIÓN DE PODERES Y ORGANISMOS
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

RECONOCIMIENTOS:

DOÑA ELENITA ÁLVAREZ DE VICENCIO
POR SU TRAYECTORIA POLÍTICA Y ACADÉMICA

INFOCDMX
POR SU XV ANIVERSARIO DE TRABAJO CONTINUO

Coordinador y responsable académico
LUIS JORGE MOLINA PIÑEIRO



Monitor democrático 2021
Elecciones 2020-2021. Pluralismo o presidencialismo hegemónico. División de poderes y organismos
constitucionales autónomos

Primera edición 2022

D.R. © LUIS JORGE MOLINA PIÑEIRO
www.copuex.com

De las características de esta edición

D.R. © PROCESOS EDITORIALES DON JOSÉ, SA DE CV, 2022
Ganaderos 149, Granjas Esmeralda, 09810, Iztapalapa, Ciudad de México

ISBN: 978-607-99897-0-5

Derechos reservados

Queda hecho el depósito que marca la ley

Esta obra fue financiada con recursos del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 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 de los editores.

Las opiniones expresadas, así como los contenidos son responsabilidad de los autores.

PUBLICACIÓN EN SU VERSIÓN ELECTRÓNICA DE –DISTRIBUCIÓN GRATUITA–

Fotografía portada: Mural de Diego Rivera. Teatro Insurgentes.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

DIRECTORIOS

UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO

Rector:

M.A. Rubén Solís Ríos

Secretario General:

M.C. Julio Gerardo Lozoya Vélez

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dr. Carlos Sergio Quiñones Tinoco

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. Juan Luis González Alcantará Carranca

Vicepresidente

Dr. Fernando Serrano Migallón

Vicepresidente

Dr. Ricardo Franco Guzmán

Vicepresidente

Dr. Imer B. Flores

Vicepresidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Vicepresidente

Lic. María Patricia Nava Muñoz

Secretaria Técnica

Consejo General Editorial

Prof. Dr. Luis Jorge Molina Piñeiro

Dr. José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

Dr. Juan Luis González Alcantará Carranca

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Imer B. Flores

Dr. Raúl Ávila Ortiz

Dr. Alejandro Romero Gudiño

Lic. María Patricia Nava Muñoz

Comité Editorial Especial

Dr. Fabián Alberto Mondragón Pedrero

Dr. Carlos Sergio Quiñones Tinoco

Dra. Blanca Lilia Ibarra Cadena

Mtro. Julio César Bonilla Gutiérrez

Mtro. Gilberto Pablo de Hoyos Koloffon

Mtro. Luigui Villegas Alarcón

Mtra. Socorro Roxana García Moreno

Mtro. Armando Vicencio Álvarez

INFO CDMX

Julio César Bonilla Gutiérrez

Comisionado Presidente (2018-2021)

Aristides Rodrigo Guerrero García

Comisionado Ciudadano

María del Carmen Nava Polina

Comisionada Ciudadana

Laura Lizette Enríquez Rodríguez

Comisionada Ciudadana

Marina Alicia San Martín Reboloso

Comisionada Ciudadana

FEDE NUEVO LEÓN

Mtro. Gilberto Pablo de Hoyos Koloffon

Fiscal Especializado en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL DE NUEVO LEÓN

Mtro. Luigui Villegas Alarcón

Consejero Presidente Provisional

Lic. Rocío Rosiles Mejía

Consejera Electoral

Mtro. Alfonso Roiz Elizondo

Consejero Electoral

Mtro. Carlos Alberto Piña Loredo

Consejero Electoral

Lic. Martha Magdalena Martínez Garza

Consejera Electoral

Lic. María Guadalupe Téllez Pérez

Consejera Electoral

Lic. Héctor García Marroquín

Secretario Ejecutivo

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL
DE CHIHUAHUA

Socorro Roxana García Moreno
Magistrada Presidenta

Jacques Adrián Jácquez Flores
Magistrado

Hugo Molina Martínez
Magistrado

Julio César Merino Enríquez
Magistrado

César Lorenzo Wong Meraz
Magistrado

Gabriel Humberto Sepulveda Ramírez
Secretario General

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN
DE DATOS PERSONALES

Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada Presidenta

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Adrián Alcalá Méndez
Comisionado

Norma Julieta del Río Venegas
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Josefina Román Vergara
Comisionada

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	XIX
--------------------	-----

PRIMERA PARTE

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Unidad de Inteligencia Financiera

REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS	3
--	---

Santiago Nieto Castillo
Mirta Monteagudo Vilchis

Poder Ejecutivo del Estado de México

Secretaría del Trabajo

ELECCIONES 2021, PLURALISMO, PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO, DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.	17
--	----

Martha Hilda González Calderón

Fiscalía General de la República

Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales

EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS COMO LEGISLADOR NEGATIVO EN EL SISTEMA DE CONTRAPESOS	35
--	----

Daniel Díaz Cuevas

LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES ANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021	59
---	----

Gerardo García Marroquín

Fiscalías Electorales en los estados de la República

Fiscalía General del Estado de Morelos

Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

FORTALECER LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS FISCALÍAS GENERALES ESTATALES, BLINDA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS ELECTORALES DURANTE LOS PROCESOS DE ELECCIONES.	87
Blanca Belem Mejía Godínez	
Francisco Hurtado Delgado	

Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León

Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León

LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMO MECANISMO FAVORECEDOR DE NUESTRO SISTEMA DEMOCRÁTICO.	119
Gilberto Pablo de Hoyos Koloffon	

Fiscalía General del Estado de Puebla

Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos Electorales

EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, APLICACIÓN, IMPACTO, Y DEFICIENCIA EN LA DEMOCRACIA MEXICANA. CASO ESPECÍFICO: ELECCIÓN ORDINARIA CONCURRENTE DE DIPUTADOS LOCALES EN EL ESTADO DE PUEBLA, PROCESO 2020-2021	141
Rodrigo Segura Suriano	

SEGUNDA PARTE

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Senado de la República

Junta de Coordinación Política

PRESIDENCIALISMO EN DEMOCRACIA.	167
Ricardo Monreal Ávila	

Cámara de Diputados

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

¿ES VIABLE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA SIN PLURALISMO?.	173
Santiago Creel	

Estado de la República

Congreso del Estado de Oaxaca

GOBIERNO ABIERTO Y SU APLICACIÓN EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS. EXPERIENCIA OAXACA	185
Luz Alejandra Hernández Rojas	

TERCERA PARTE

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Suprema Corte de Justicia de la Nación

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y SU CONTROL EN SEDE JUDICIAL	205
Juan Luis González Alcántara Carrancá	
Víctor Manuel Rocha Mercado	
Fernando Sosa Pastrana	

LOS LÍMITES A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y EL DEBATE <i>TENA RAMÍREZ-DE LA CUEVA</i>	219
Fernando Sosa Pastrana	
Francisco Espinosa González	

Casa de la Cultura Jurídica de Oaxaca

EN DEFENSA DE LA DIVISIÓN DE PODERES COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO	255
Mónica Zarate Apak	

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior

MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER POLÍTICO DEL EJECUTIVO FEDERAL	267
Mónica Aralí Soto Fregoso	

EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA. SENTENCIAS RELEVANTES DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021	291
José Luis Vargas Valdez	

Salas Regionales

Sala Regional Guadalajara

EL PROCESO ELECTORAL 2021. LA INCLUSIÓN DE GRUPOS VULNERABLES Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA.	325
Jorge Sánchez Morales	

Sala Regional Toluca

LA ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA COMO FACTOR DE FORTALECIMIENTO DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	357
Alejandro David Avante Juárez	

Tribunales Electorales Estatales

Tribunal Electoral de la Ciudad de México

CARACTERIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO. PLURALIDAD, HEGEMONÍA, DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	379
M. Alejandra Chávez Camarena	

AUSTERIDAD O CONTROL A LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA. UNA PERSPECTIVA LOCAL .	399
Luis Olvera Cruz	

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

CERTEZA, INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES	429
Socorro Roxana García Moreno	

FEDERALISMO FRENTE A LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU IMPORTANCIA CON LA EXISTENCIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	449
Hugo Molina Martínez	

¿CUÁL HA SIDO EL IMPACTO DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN EL PLURALISMO POLÍTICO?	467
Julio César Merino Enríquez	

Tribunal Electoral del Estado de Durango

LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS A LA PAR DE LOS PODERES TRADICIONALES DEL ESTADO EN EL EJERCICIO DEL PODER	489
Javier Mier Mier	

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS ELECTORALES . . .	511
Yurisha Andrade Morales	

Tribunal Electoral de Estado de Puebla

PRESIDENCIALISMO Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS	535
Norma Angélica Sandoval Sánchez	

Tribunal Electoral de Tabasco

ARISTAS Y REFLEXIONES DE LA JUSTICIA ELECTORAL INCLUSIVA	557
Margarita Concepción Espinosa Armengol	

CUARTA PARTE
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Instituto Nacional Electoral

Consejo General

2021: EL MAYOR DESAFÍO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA.....	577
Lorenzo Córdova Vianello	

AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL INE EN LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL 2020-2021	605
Adriana M. Favela Herrera	

Estados de la República

Vocalías Ejecutivas

Vocalía Ejecutiva en la Junta Local Ejecutiva
del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Durango

DIVISIÓN DE PODERES Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, ELECCIONES 2020-2021	643
María Elena Cornejo Esparza	

Vocalía Ejecutiva en la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
en el Estado de Quintana Roo

ELECCIONES 2020-2021 EN QUINTANA ROO	665
Claudia Rodríguez Sánchez	

Institutos y Organismos Públicos Locales Electorales
en entidades federativas de México

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango

ESTADO DE DERECHO, DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. PILARES EN DEMOCRACIA	691
David Arámbula Quiñones	

ACCIONES AFIRMATIVAS. UN INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO EN EL PROCESO ELECTORAL CONCURRENTE 2020-2021 PARA EL ESTADO DE DURANGO	705
Roberto Herrera Hernández	

Instituto Electoral del Estado de México

EL PLURALISMO DEMOCRÁTICO, LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU IMPACTO EN LAS ELECCIONES EN MÉXICO	727
Sandra López Bringas	

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León

LOS RETOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL CONTEXTO DE UN PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO. PROPUESTAS PARA FORTALECER SU AUTONOMÍA .	745
---	-----

Rocío Rosiles Mejía

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco

LAS ELECCIONES 2020-2021 EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PANDEMIA	765
--	-----

Maday Merino Damián

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán

PARIDAD DE GÉNERO.	783
----------------------------	-----

María del Mar Trejo Pérez

Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO. UNA PERSPECTIVA INCLUYENTE	809
--	-----

Mireya Arteaga Dirzo

LOS NUEVOS PARADIGMAS DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL.	827
---	-----

Víctor Manuel Díaz Vázquez

ELECCIONES 2020-2021 ¿PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO? DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.	851
---	-----

Oscar Mauricio Guerra Ford

EL INAI COMO FUENTE DE PODER SOCIAL. SOLUCIONES COTIDIANAS CONSTRUIDAS DESDE EL DERECHO A SABER	871
---	-----

Blanca Lilia Ibarra Cadena

ELECCIONES 2021, EL VOTO INFORMADO A TRAVÉS DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	891
--	-----

Josefina Román Vergara

Institutos de Transparencia en entidades federativas de México

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública,
Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

LA TRANSPARENCIA COMO PILAR DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO	913
---	-----

Julio César Bonilla Gutiérrez

LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS GARANTES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DESDE SU SUSTENTO INTERNACIONAL 935
Marina Alicia San Martín Reboloso

Comisiones de Derechos Humanos en entidades federativas de México

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

DIVISIÓN DE PODERES Y ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS 965
Nashieli Ramírez Hernández

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

REPENSANDO LA DIVISIÓN DE PODERES. UNA MIRADA DESDE EL SUR 981
José de Jesús Chávez Cervantes

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León

DEMOCRACIA, ELECCIONES Y EL ROL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS
HUMANOS, DESDE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS
HUMANOS DE NUEVO LEÓN 999
Olga Susana Méndez Arrellano

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS 1019
José Félix Cerezo Vélez

QUINTA PARTE

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CAMPECHE COMO
ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO. 1035
Hellien M. Campos Farfán

SEXTA PARTE

PARTIDO POLÍTICO

Partido Revolucionario Institucional

DEL OGRO FILANTRÓPICO AL OGRO EX ABRUPTO 1057
Samuel Palma

SÉPTIMA PARTE
ACADÉMICOS E INVESTIGADORES
 Universidad Nacional Autónoma de México

COALICIONES ELECTORALES Y PLURALISMO DEMOCRÁTICO EN LAS ELECCIONES DE 2021	1065
Víctor Capilla Mora	
FUNCIONES Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS.....	1091
Luis Carballo Balvanera	
EL PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO EN LA VIEJA Y EN LA NUEVA DIVISIÓN DE PODERES. A PROPÓSITO DEL QUINCENTENARIO DE LA CONQUISTA Y DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA	1123
Imer B. Flores	
LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO Y CIUDAD DE MÉXICO.....	1147
María Guadalupe González Jordán	
EL REFERENDO REVOCATORIO DEL PRESIDENTE MEXICANO	1161
Manuel González Oropeza	
VARIACIONES: “LA DIVISIÓN DE PODERES” Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	1175
María del Pilar Hernández	
¿ES VIABLE EL ESTADO DE DERECHO, SIN DIVISIÓN DE PODERES?.....	1193
José Luis López Chavarría	
AUTORIDADES ELECTORALES Y DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO. UN ANÁLISIS DESDE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	1209
Miguel Ángel Suárez Romero	
ALIANZAS ELECTORALES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	1237
Armando Vicencio Álvarez	
LA LEGITIMIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO RESULTADO DE LA AUTONOMÍA DEL INE.....	1253
Ruth Zavaleta Salgado	

Académicos e investigadores de otras universidades
e instituciones de educación superior de México

El Colegio de México

LA NUEVA PARAESTATALIDAD EN MÉXICO Y LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	1281
Carlos F. Matute González	

Universidad Juárez Autónoma de Durango

EL PLURALISMO COMO BASE DE LA VIDA PÚBLICA MEXICANA. A PROPÓSITO DE LA ELECCIÓN INTERMEDIA 2021	1301
Edgar Alán Arroyo Cisneros	

EL PRESIDENCIALISMO CARISMÁTICO Y EL RIESGO DE SU REFLEJO EN LA DIVISIÓN DE PODERES	1321
María Magdalena Alanís Herrera	

EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE DURANGO EN LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	1341
Ramón Gil Carreón Gallegos	

¿REFORMAS ESTRUCTURALES O DE MODELO DE GOBIERNO EN MÉXICO? ¿Y POR QUÉ NO UN PARLAMENTARISMO MEXICANO?	1359
Rafael Mier Cisneros	

LA IMPORTANCIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO 2018-2024	1379
Raúl Montoya Zamora	

Universidad Autónoma de Chiapas

ACERCAMIENTO A LA VIDA DEMOCRÁTICA DE CHIAPAS. GOBERNANZA, INTERCULTURALIDAD Y AUTORIDADES ELECTORALES	1403
Manuel Gustavo Ocampo Muñoz	

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN A NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO	1427
Elías Barud Estrada	

Universidad Europea Campus Cuernavaca

ELECCIÓN 2020-2021, CLAVE PARA EL FUTURO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS	1443
Carlos Rebolledo Pérez	

Universidad de Xalapa

EL NEOPRESIDENCIALISMO EN MÉXICO.....	1459
José Álvarez Montero	

CONTEXTO DE LAS ELECCIONES 2020-2021 Y SU INCIDENCIA RUMBO AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024.....	1487
Julia Hernández García	

ELECCIONES 2020-2021 DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN	1509
Lourdes Rodríguez Pérez	

Universidad La Salle campus Pachuca

PROLEGÓMENOS DE UN ENTENDIMIENTO DE LA TENSIÓN ENTRE PLURALISMO POLÍTICO Y DIVISIÓN DE PODERES	1527
Enrique Serrano	

OCTAVA PARTE

EXPERTOS INTERNACIONALES

LA DEMOCRACIA HERIDA. PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA INTEGRAL EN MÉXICO.....	1543
J. Alberto Aguilar Iñárritu	

A LA SOMBRA DE JOSÉ MARÍA IGLESIAS. VIGENCIA DEL MODELO JUDICIALIZADO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES, DIVISIÓN DE PODERES Y 4ª TRANSFORMACIÓN HISTÓRICA DE LA VIDA PÚBLICA EN MÉXICO.....	1559
Raúl Ávila Ortiz	

SOBRE COALICIONES ELECTORALES Y COALICIONES DE GOBIERNO. UNA VISIÓN DEMOCRÁTICA.....	1579
Fernando Ojesto Martínez Manzur	

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL	1595
Arturo Núñez Jiménez	

EPÍLOGO

ELECCIONES. ¿PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO? DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS	1621
Luis Jorge Molina Piñeiro	

PRESENTACIÓN

En el 2001, el director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Fernando Serrano Migallón, encomendó a Luis Jorge Molina Piñeiro, quien había sido galardonado por el Consejo Técnico con el Premio IUS, la responsabilidad académica y la coordinación técnico-operativa de la serie Derecho Constitucional, conjunto de las obras de los profesores de la Facultad de Derecho, editada por Editorial Porrúa, una nueva línea editorial distinta a la tradicional de publicar libros de texto de las materias integradas en los programas de estudio de la División de Estudios Profesionales. Serrano Migallón proponía y promovía el fortalecimiento y difusión de la cultura jurídica del Estado de derecho constitucional democrático. Serie con objetivos interdisciplinarios que para su eficiencia requería una participación interinstitucional, por lo que a este esfuerzo se sumó la experiencia y el prestigio del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (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—, presidido por Luis Jorge Molina Piñeiro, quien en el marco de la libertad de cátedra acentuó dichas acciones en la cátedra de Sociología Jurídica, de la que es titular como profesor definitivo de tiempo completo adscrito a la División de Estudios de Posgrado, atendiendo y motivado por la legislación universitaria, especialmente por el Reglamento General de Estudios de Posgrado de la UNAM, que en el artículo 33 determina: “Las orientaciones interdisciplinarias del posgrado son campos de estudio que comprenden temas emergentes que no se circunscriben a una sola disciplina y que requieren de la participación de más de un programa de posgrado vigente. Tiene como objetivo abordar temas de manera integral con enfoques y perspectivas diversas, convergentes y complementarias. En las Orientaciones Interdisciplinarias de Posgrado podrán participar instituciones externas, tanto nacionales como de otros países [...]”. En este contexto es necesario resaltar y agradecer la promoción y apoyo que por siete años consecutivos (2014-2020) brindó al curso y a la publicación el encargado de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, Carlos Humberto Reyes Díaz, así como su antecesor en el cargo, don Jorge Fernández Ruiz (2008-2014); el compromiso tácito con la academia del COPUEX y la simpatía eran evidentes. En ese mismo año, aprovechando que distinguidos universitarios presidían las instituciones federales administrativa y jurisdiccional en materia electoral, se decidió que la

publicación fuera el producto terminado de un ejercicio de docencia-investigación mediante mesas redondas integradas en un curso anual de apoyo a los estudios de posgrado en derecho, ciencias políticas y ciencias sociales, que incluían un seminario internacional intensivo en universidades españolas, en el que se tratarían interdisciplinaria e interinstitucionalmente temas de democracia representativa electoral; los ponentes se comprometían a la elaboración de un ensayo académico que se incorporaría en un libro colectivo. El número de coautores fue creciendo a partir del 2003, de ahí la imposibilidad de que Editorial Porrúa entregara gratuitamente a los coautores un ejemplar; por otra parte, no se tuvo éxito en la venta comercial de los libros, por lo que el COPUEX consideró pertinente proponer el financiamiento de la publicación a alguna o algunas de las instituciones que participaban como coorganizadoras del curso anual que se desarrollaba en más de doce entidades federativas, con la participación de órganos administrativos y jurisdiccionales estatales y federales de carácter electoral, universidades estatales públicas y privadas y, desde luego, la UNAM, así como legislativos federales y estatales, partidos y líderes políticos. A partir del 2013, la edición y la publicación del libro anual han sido patrocinadas por alguna o algunas de las instituciones participantes, como se verá más adelante. Esto ha permitido la distribución gratuita y selectiva entre aquellas personas e instituciones, especialmente bibliotecas universitarias, interesadas en el estudio y desarrollo de investigaciones interdisciplinarias e interinstitucionales de temas de democracia representativa examinados en el contexto del Estado de derecho constitucional democrático.

A la par de la implementación del libro electrónico a partir del año 2019, se crea la página web del COPUEX (www.copuex.com), dando así a un mayor número de interesados en las publicaciones del colegio la oportunidad de consultarlas o descargarlas en dispositivos electrónicos, sin costo; obras que desde el año 2013 fueron de distribución gratuita (agotadas), lo que permitió subirlas a la página web de forma electrónica y dar como resultado a la fecha nueve libros gratuitos.

Este libro electrónico, *Elecciones 2020-2021. Pluralismo o presidencialismo hegemónico, división de poderes y organismos constitucionales autónomos*, ha sido coeditado y financiado en materia de recopilación del material, composición académica y técnica editorial por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFO CDMX), la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de Nuevo León (FEDE Nuevo León), la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL), el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua (TEECH), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el COPUEX. La obra presenta las ponencias de 82 coautores, ensayos, estudios o artículos acordes con los lineamientos comúnmente aceptados por los académicos en el campo de las ciencias sociales. Este volumen, vigésimo segundo de la serie de Derecho Constitucional-Político, que a partir del 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 conjunto del INFO CDMX, la FEDE Nuevo León, la CEENL al TEECH, INAI y el COPUEX. Es importante mencionar que después de haber revisado los manuscritos que se recibieron durante el proceso de recepción de trabajos, ensayos, artículos y estudios, se convocó en una sesión extraordinaria del COPUEX al comité editorial, por lo que se reunieron los integrantes del consejo general editorial: Luis Jorge Molina Piñeiro —catedrático de la UNAM—, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo —exmagistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, Juan Luis González Alcántara —ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, Lorenzo Córdova Vianello —consejero presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral—, Imer B. Flores —investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la División de Estudios de Posgrado y estudios profesionales de la Facultad de Derecho de la UNAM—, Alejandro Romero Gudiño —miembro fundador del COPUEX—, Raúl Ávila Ortiz —profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, Armando Vicencio Álvarez —profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM— y Patricia Nava Muñoz —secretaria técnica del COPUEX—, así como los integrantes del consejo general especial: Alberto Fabián Mondragón Pedrero —presidente de los colegios de profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM—, Carlos Sergio Quiñones Tinoco —director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango—, Blanca Lilia Ibarra Cadena —comisionada presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales—, Julio César Bonilla Gutiérrez —comisionado presidente del INFO CDMX—, Gilberto Pablo de Hoyos Koloffon —fiscal especializado de la FEDE Nuevo León—, Luigui Villegas Alarcón —consejero presidente provisional de la CEE— y Socorro Roxana García Moreno —magistrada presidenta del TEECH—, quienes fundamentaron debidamente su dictamen y autorizaron la publicación del libro electrónico *Monitor democrático 2021*. Asimismo, el comité editorial del colegio decidió hacer mención en la portada de dicha obra de un reconocimiento al INFO CDMX por su XV año de trabajo continuo y a doña Elenita Álvarez de Vicencio por su trayectoria política y académica y de quien a continuación se hace su semblanza curricular.

Nació en Zamora (Michoacán) el 5 de octubre de 1930, siendo la segunda hija de una familia de 15 miembros, que formaron Rubén Álvarez y Elena Bernal. A sus doce años, su familia se trasladó al entonces Distrito Federal, como lo hacían muchas familias en la época, buscando mejores oportunidades y calidad de vida.

Ya en la capital, estudió hasta la escuela secundaria con la opción técnica de comercio, auxiliar de contabilidad, lo que le permitió ingresar al mundo laboral desde muy joven.

Al tiempo que desarrollaba su vida laboral, ingresó a la Acción Católica Juvenil Mexicana (ACJM), en su sección femenina, la JCFM. Ahí complementó su férrea formación en valores, que había recibido desde casa.

En la ACJM conoció a Abel Vicencio, quien sería su esposo hasta su fallecimiento y con quien tendría cinco hijos.

Cuando contrajeron matrimonio, Abel y María Elena decidieron ingresar al Partido Acción Nacional, como el paso siguiente a su labor de apostolado ejercida al salir de la Acción Católica, y con esa misma visión de encontrar una institución que fuera el marco adecuado para continuar con una vocación de servicio en favor de la sociedad mexicana. Así ambos entendieron siempre la política.

María Elena tuvo como principal objetivo dentro del partido fomentar la igualdad de la mujer en materia de derechos y oportunidades. Desde sus orígenes propugnó por lograr que las mujeres tuvieran las mismas oportunidades de desarrollo que los hombres, con una perspectiva muy particular en la que su estrategia de lucha siempre fue el empoderamiento de las mujeres y la sensibilización de los hombres, en lugar de la confrontación.

Este compromiso lo desarrolló dentro del partido desempeñando casi todos los cargos posibles, desde representante de casilla hasta diputada federal en cuatro ocasiones y senadora de la república en una oportunidad. En la Cámara de Diputados llegó a ser presidenta de la Mesa Directiva, y en la de Senadores, vicepresidenta. Y en el PAN llegó a ser secretaria de Acción Femenina y de Capacitación Política. Como funcionaria pública, fungió como secretaria ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres.

Paralelamente a su carrera política, desarrolló su vocación docente, siendo cofundadora del Colegio La Paz, ubicado en el sur de la ciudad de México, y fungiendo como su directora general por varios años, institución que imparte enseñanza desde preescolar hasta el nivel de preparatoria. También fue cofundadora y directora en la ciudad de México del Instituto de Estudios Psicológicos y Sociales, institución dedicada a la atención de alumnos con problemas de aprendizaje y la formación de padres y docentes.

Ya estando casada, acreditó los estudios de maestra normalista. Y una vez que los hijos dejaron de necesitarla cotidianamente, emprendió sus estudios universitarios: la licenciatura, maestría y doctorado en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM y recientemente la especialidad en Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho.

Ha escrito siete libros —*Alternativa democrática, Relaciones Iglesia Estado, Logros y retos del PAN, Municipio y democracia, Camino a la equidad: la mujer como factor primordial en la sociedad mexicana, Ética en la función pública e Historia gráfica del PAN*— y diversos artículos sobre política, educación y equidad de género; participado en numerosas obras literarias conjuntas, conferencias y congresos, y colaborado como editorialista en diversos periódicos.

Con el Colegio de Profesores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A. C. (COPUEX), ha participado activa y entusiastamente en los cursos y seminarios internacionales como conferencista en la Universidad Carlos III de Madrid en el Instituto “Bartolomé de las

Casas” (Madrid, España) y en diversas facultades e instituciones electorales del país (México), dando paso a su participación como coautora en más de seis obras del COPUEX que pueden consultar o bajar a sus dispositivos electrónicos gratuitamente en *www.copuex.com* Nuestro agradecimiento por su siempre disponibilidad a la academia del COPUEX.

El COPUEX, en los términos del convenio con el Instituto Nacional Electoral (INE), a través de su presidente, Luis Jorge Molina Piñeiro, y con el valioso apoyo de su secretaria técnica, Patricia Nava Muñoz, planeó, diseñó y organizó el XXIII Curso Virtual Anual de Apoyo Académico a los Estudios Profesionales y Estudios de Posgrado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, aplicado a México, que se realizó de diciembre del 2020 a noviembre del 2021, con el tema “Elecciones 2020-2021, pluralismo o presidencialismo hegemónico, división de poderes y organismos constitucionales autónomos”, e integró 48 mesas redondas, incluyendo en la totalidad de las mismas 12 presentaciones del libro electrónico *La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México*. Las mesas redondas virtuales del curso se grabaron del 10 de diciembre del 2020 al 18 de noviembre del 2021, y su repetición se puede disfrutar las veinticuatro horas del día mediante la página web del COPUEX y Facebook Live lo mismo en el ámbito nacional que en el internacional. Los resultados frente a este nuevo reto por Internet fueron extraordinarios:

Mesas redondas	48
Personas alcanzadas	86 054
Interacciones totales	16 128
Promedio de alcance	1 793
Promedio de interacciones	336
Cantidad de ponentes	226
Horas de transmisión	144
Inscripciones	921

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

1. *Política y derecho*, Luis J. Molina Piñeiro, Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 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, 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, 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 Prats y Francisco Valdés Ugalde.

4. *El pensamiento filosófico-jurídico y político en Luis Recaséns Siches*, Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (coordinadores), Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 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 Schaffer, Elsie Núñez Carpizo, Carlos Rodríguez Manzanera, Javier Romo Michaud, María Elodia Robles Sotomayor y Yolanda Higareda.

5. *Visión jurídica del siglo XX*, Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Fernando Serrano Migallón (coordinadores), Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 2004. Coautores: Fernando Serrano Migallón, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Luis J. Molina Piñeiro, Aurora Arnáiz Amigo, Néstor de Buen Lozano, José Dávalos Morales, Guillermo Hori Robaina, Arcelia Quintana, Pedro Hernández Silva, Ernesto Gutiérrez y González, Fernando Flores García, Pedro Ojeda Paullada, César Jáuregui Robles, Jorge Moreno Collado, Raúl Carrancá 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, 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, 2006. Coautores: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Alejandro Romero Gudiño, María Teresa González Luna Corvera, Luis J. Molina Piñeiro, Alejandra Latapí, Carlos Chaurand Arzate, Otto Granados Rolán, Raúl Ávila Ortiz, Francisco Parra Barbosa, Fernando Pérez Correa, Serafín

Ortiz Ortiz, Germán Molina, José Zamora Grant, José R. Castelazo, Daniel Barceló, César Jáuregui Robles 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, 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 Chaurand Arzate, Héctor Larios Córdova, Jorge Kristian Bernal Moreno, Alfredo Orellana Moyao, Víctor Cánovas Moreno, Lorenzo Córdova Vianello, Rosa María de la Peña, Otto Granados Roldán, Dong Nguyen Huu, Raúl Ávila Ortiz, Francisco Parra Barbosa, Fernando Pérez Correa, Liébano Sáenz, Fernando Serrano Migallón, Serafín Ortiz Ortiz y Leopoldo Zárata 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, 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?: México, 2008-2009*, Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Ruperto Patiño Manffer (coordinadores), Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 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 Iñárritu, 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, 2010. Coautores: Jorge Zermeño Infante, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, María Marcarita 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 Iñárritu, 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 Nguyen Huu.

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, 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, María Marcarita 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 Piñeiro, 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 Piñeiro, 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 Nguyen Huu.

13. *La sucesión presidencial 2012: ¿qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*, Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo,

Ruperto Patiño Manffer (coordinadores), Facultad de Derecho, UNAM-Editorial Porrúa, 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. Humphrey Jordan, Francisco Lizcano Fernández, Eduardo Lozano Tovar, José Alejandro Luna Ramos, 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 decimocuarto libro de la serie fue publicado en el 2013 y coeditado por la Facultad de Derecho de la UNAM, el COPUEX y el Instituto Electoral del Estado de México, órgano que financió su publicación gracias al apoyo entusiasta de su consejero presidente y reconocido catedrático de la UNAM, José Castillo Sandoval, bajo la responsabilidad académica y editorial de Luis Jorge Molina Piñeiro. El tiraje fue de 1000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente entre instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título de la obra y sus coautores se proporcionan 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 Piñeiro, 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. Humphrey Jordan, Dong Nguyen Huu, Eduardo Lozano Tovar, Alejandro Luna Ramos, Alejandro Medina Pérez, José Guillermo Meza García, Luis J. 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 decimoquinto libro de la serie, publicado en el 2014, fue coeditado por la Facultad de Derecho de la UNAM, el COPUEX y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que financió su publicación gracias al apoyo entusiasta de su magistrada presidenta, María de Jesús García Ramírez, bajo la responsabilidad académica y editorial de Luis Jorge Molina Piñeiro. El tiraje fue de 1000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente entre instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título de la obra y sus coautores se proporcionan 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, Armin-da 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 J. 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 decimosexto libro de la serie, publicado en el 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 las dos últimas instituciones: Víctor Manuel Díaz Vázquez y Raúl Montoya Zamora, respectivamente, bajo la responsabilidad académica y editorial de Luis Jorge Molina Piñeiro, presidente del COPUEX. El tiraje fue de 1000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente entre instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título de la obra y sus coautores se enuncian 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 Marún, 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 J. 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 Echevoyen, 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 decimoséptimo libro de la serie, publicado en el 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 (IEE) y la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la entonces Procuraduría General de la República (FEPADE) gracias al apoyo entusiasta y económico de los titulares de dichas instituciones: Ramón Hernández Reyes, Jacinto Herrera Serrallonga y Santiago Nieto Castillo, bajo la responsabilidad académica y editorial de Luis Jorge Molina Piñeiro, presidente del COPUEX. El tiraje fue de 1000 ejemplares, que se distribuyó gratuitamente entre instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título de la obra y sus coautores se proporcionan 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, 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 J. Molina Piñero, 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.

El decimoctavo libro de la serie, publicado en el 2017, fue coeditado por la Coordinación de Estudios de Posgrado de la UNAM (Posgrado-UNAM), el Tribunal Electoral del Estado de Durango (TEED) y la entonces Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la entonces Procuraduría General de la República (FEPADE). Contó con el entusiasta apoyo económico de los titulares del TEED, Raúl Montoya Zamora, María Magdalena Alanís Herrera y Javier Mier Mier, del COPUEX y, parcialmente, del Instituto Nacional Electoral (INE) gracias a las gestiones del consejero presidente del Consejo General del INE, Lorenzo Córdova Vianello, y del consejero electoral de la misma institución Marco Antonio Baños Martínez, ambos miembros del COPUEX. Esto permitió que la distribución del libro fuera gratuita. Luis Jorge Molina Piñero asumió la responsabilidad académica y editorial. El tiraje también fue de 1000 ejemplares, distribuidos de forma gratuita entre instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título de la obra y sus coautores se detallan a continuación:

18. *Límites democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en materia electoral*, Luis J. Molina Piñero, Lorenzo Córdova Vianello, Raúl Montoya Zamora, Santiago Nieto Castillo y Carlos Humberto Reyes Díaz (coordinadores). Coautores: Adriana M. Favela Herrera, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso Villagómez León, Armando Hernández Cruz, Armando Vicencio Álvarez, Arturo Sánchez Gutiérrez, Carlos A. González Martínez, Daniel Cuevas Díaz, Diana Talavera Flores, Dorilita Mora Jurado, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Eduardo Lozano Tovar, Elizabeth Piedras Martínez, Emir López Badillo, Enrique Serrano Salazar, Everardo

Vargas Jiménez, Fabián Hernández García, Francisco Hurtado Delgado, Francisco Javier Mena Corona, Gabriela Eugenia del Valle Pérez, Giancarlo Giordano Garibay, Hertino Avilés Albavera, Hugo López Díaz, Ignacio Hurtado Gómez, Imer B. Flores, Jacinto Herrera Serrallonga, Jesús Castillo Sandoval, Jorge Fernández Ruiz, José Antonio Licea Cadena, José Encarnación Alfaro Cazares, José Lorenzo Álvarez Montero, José Luis Benítez Lugo, Juan Manuel Sánchez Macías, Juan N. Silva Meza, Laura Alejandra Ramírez Ortiz, Laura Berenice Sámano Ríos, Lorenzo Córdova Vianello, Luis Espíndola Morales, Luis J. Molina Piñeiro, Luis Olvera Cruz, Mario Alberto Morales Reynoso, María de Jesús García Ramírez, Martha Hilda González Calderón, Miguel Ángel Garita Arce, Miguel Ángel Suárez Romero, Milagros Otero Parga, Mireya Arteaga Dirzo, Mónica Aralí Soto Fregoso, Mucio Israel Hernández Guerrero, Nancy Domínguez Hernández, Olivia Zamudio Guzmán, Omar Elías Castillo Briones, Osvaldo Ramírez Ortiz, Pedro Zamudio Godínez, Ramón Gil Carreón Gallegos, Ramón Hernández Reyes, Raúl Ávila Ortiz, Raúl Canosa Usera, Raúl Montoya Zamora, René Cervera Galán, Sadot Sánchez Carreño, Santiago López Acosta, Santiago Nieto Castillo, Tania Celina Vásquez Muñoz, Teresa Mejía Contreras, Víctor Manuel Díaz Vázquez y Yurisha Andrade Morales.

El decimonoveno libro de la serie, publicado en el 2018, fue coeditado por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, el COPUEX, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Instituto Electoral del Estado de Puebla, lo que permitió que la distribución del libro fuera gratuita. Luis Jorge Molina Piñeiro asumió la responsabilidad académica y editorial. El tiraje también fue de 1000 ejemplares, distribuidos de forma gratuita entre instituciones y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título del libro y sus coautores se detallan a continuación:

19. *Para legitimar la elección presidencial 2018: cultura cívica, transparencia, coacción jurídica*, Luis Jorge Molina Piñeiro, Sadot Sánchez Carreño, Francisco Javier Acuña Llamas, Jacinto Herrera Serrallonga, Lorenzo Córdova Vianello, Óscar Mauricio Guerra Ford, Alfonso Fernández-Miranda Campoamor y Víctor Manuel Díaz Vázquez (coordinadores). Coautores: Adrián Alcalá Méndez, Adriana M. Favela Herrera, Aldo Adrián Martínez-Hernández, Alejandro Romero Gudiño, Areli Cano Guadiana, Armando Hernández Cruz, Armando Vicencio Álvarez, Beatriz Claudia Zavala Pérez, Carlos Ángel González Martínez, Carlos Rebolledo Pérez, César Lorenzo Wong, Édgar Romo García, Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, Eduardo Lozano Tovar, Elías Barud Estrada, Enrique Serrano Salazar, Everardo Vargas Jiménez, Fabián Hernández García, Federico Döring Casar, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Flavio Galván

Rivera, Francisco Hurtado Delgado, Francisco Javier Acuña Llamas, Francisco Javier Mena Corona, Gabriela del Valle Pérez, Héctor René García Ruiz, Imer B. Flores, Jacinto Herrera Serrallonga, Javier Mier Mier, Jesús Castillo Sandoval, Jesús Zambrano Grijalva, Jorge Montaña Ventura, José Gabriel Carreño Camacho, José Luis Benítez Lugo, José Luis Vargas Valdez, Lorenzo Córdova Vianello, Luis Espíndola Morales, Luis J. Molina Piñeiro, Luis Olvera Cruz, Maday Merino Damián, María del Pilar Hernández, María Elena Álvarez de Vicencio, María Guadalupe González Jordán, Mario Velázquez Miranda, Mauricio Enrique Guzmán Yáñez, Milagros Otero Parga, Mireya Arteaga Dirzo, Mirza Mayela Ramírez Ramírez, Nicolás Miranda Olivares, Óscar Mauricio Guerra Ford, Ramón Hernández Reyes, Raúl Ávila Ortiz, Raúl Campos Martínez, Raúl Montoya Zamora, Rodrigo Moreno Trujillo, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Sadot Sánchez Carreño, Santiago López Acosta, Víctor Manuel Díaz Vázquez, Víctor Yuri Zapata Leos y Yurisha Andrade Morales.

El vigésimo libro (electrónico) de la serie, publicado en el 2019, fue coeditado por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, el Tribunal Electoral del Estado de Durango, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y el COPUEX, lo que permitió que la distribución del libro fuera gratuita. Luis Jorge Molina Piñeiro asumió la responsabilidad académica y editorial. El libro se distribuyó de forma electrónica y gratuita entre instituciones académicas, electorales y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título del libro y sus coautores se detallan a continuación:

20. *Causas y efectos jurídicos del viraje electoral (2018) vs. el pluripartidismo en México*. Luis Jorge Molina Piñeiro, Carlos Humberto Reyes Díaz, Lorenzo Córdova Vianello, Francisco Javier Acuña Llamas, Santiago Nieto Castillo, Javier Mier Mier, Maday Merino Damián, Julio César Bonilla Gutiérrez (coordinadores). Coautores: Adrián Alcalá Méndez, Aldo Adrián Martínez-Hernández, Alejandro David Avante Juárez, Armando Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Arquimidez Martínez López, Beatriz Claudia Zavala Pérez, Blanca Lilia Ibarra Cadena, Carlos Rebolledo Pérez, César Lorenzo Wong Meraz, Daniel Díaz Cuevas, Eduardo Lozano Tovar, Elías Barud Estrada, Elva Regina Jiménez Castillo, Enrique Serrano Salazar, Esther Araceli Pinelo López, Eva Barrientos Zepeda, Everardo Vargas Jiménez, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Flavio Galván Rivera, Francisco Hurtado Delgado, Gabriela del Valle Pérez, Gerardo García Marroquín, Gerardo Macías Rodríguez, Imer B. Flores, J. Alberto Aguilar Iñárritu, Jacinto Herrera Serrallonga, Javier Mier Mier, Jesús Castillo Sandoval, Jesús Zambrano Grijalva, José Antonio Cárdenas Rodríguez, José Lorenzo Álvarez Montero, José Luis Benítez Lugo, José Luis Vargas Valdez, Juan Luis González Alcántara, Julio César Bonilla Gutiérrez, Leticia Victoria

Tavira, Lorenzo Córdova Vianello, Luis Espíndola Morales, Luis Jorge Molina Piñeiro, Luis Miguel Carriedo, Luis Olvera Cruz, Maday Merino Damián, Marco Baños, María de Lourdes Rodríguez Pérez, María Guadalupe González Jordán, María Magdalena Alanís Herrera, Mireya Arteaga Dirzo, Mirta Monteagudo Vilchis, Ramón Gil Carreón Gallegos, Ramón Hernández Reyes, Raúl Ávila Ortiz, Raúl Montoya Zamora, Ricardo Monreal Ávila, Roberto Adrián Cázares González, Roberto Eduardo Sigala Aguilar, Rosselvy del Carmen Domínguez Arévalo, Santiago Creel Miranda, Santiago López Acosta, Santiago Nieto Castillo, Tania Celina Vásquez Muñoz, Verónica Ortiz Ruiz, Víctor Manuel Díaz Vázquez, Yurisha Andrade Morales y Zulema Martínez Sánchez.

El vigesimoprimer libro (electrónico) de la serie, publicado en el 2020, fue coeditado por la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, el Tribunal Electoral del Estado de Durango, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y el COPUEX, lo que permitió que la distribución del libro fuera gratuita. Luis Jorge Molina Piñeiro asumió la responsabilidad académica y editorial. El libro electrónico se distribuye permanentemente, a través de la página web del COPUEX, y de manera gratuita entre instituciones académicas, electorales y personas interesadas en el fortalecimiento de la cultura democrática de México. El título del libro y sus coautores se detallan a continuación:

21. *La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México*. Luis Jorge Molina Piñeiro, Fernando Guadalupe Flores Trejo, Alberto Fabián Mondragón Pedrero, Lorenzo Córdova Vianello, Blanca Lilia Ibarra Cadena, Santiago Nieto Castillo, Maday Merino Damián, María Magdalena Alanís Herrera, Julio César Bonilla Gutiérrez, Mario Alberto Garza Castillo y Zulema Martínez Sánchez (coordinadores). Coautores: Adriana Dávila Fernández, Alejandra Ramírez Ortiz, Alejandro David Avante Juárez, Alejandro Habib Nicolás, Alfonso Villagómez León, Armando Soto Flores, Armando Vicencio Álvarez, Blanca Hernández Rojas, Blanca Lilia Ibarra Cadena, Carlos Fernando Matute González, Carlos González Martínez, Carlos Rebolledo Pérez, Carolina Viggiano, César Lorenzo Wong Meraz, Claudia Díaz Tablada, Claudia Rodríguez Sánchez, Cristina Viridiana Álvarez González, David Arámbula Quiñones, Édgar Alán Arroyo Cisneros, Eduardo Lozano Tovar, Eduardo M. Trujillo Trujillo, Eduardo Oliva Gómez, Elías Barud Estrada, Elizabeth Bautista Velasco, Enrique Serrano, Eva Barrientos Zepeda, Everardo Vargas Jiménez, Fernanda Bayardo Salim, Fernando Flores Trejo, Fernando Ojesto Martínez Manzur, Flavio Galván Rivera, Gabriela del Valle, Gabriela Guadalupe Valles Santillán, Héctor Alejandro Ramírez Medina, Imer B. Flores, Ivonne Rosales Sotelo, J. Alberto Aguilar Iñárritu, Javier Mier Mier, Jesús Castillo Sandoval, Jesús Zambrano Grijalva, Jorge

A. Lara Rivera, Jorge Triana Tena, José Félix Cerezo Vélez, José Lorenzo Álvarez Montero, José Luis López Chavarría, José Luis Vargas Valdez, José Orlando Espinosa Rodríguez, Juan Luis González Alcántara, Julia Hernández García, Julio César Bonilla Gutiérrez, Leticia Victoria Tavira, Lorenzo Córdova Vianello, Luis Espíndola Morales, Luis Jorge Molina Piñeiro, Luis Olvera Cruz, Maday Merino Damián, Marcia Laura Garza Robles, Marco Antonio Mendoza Bustamante, Marco Antonio Zeind Chávez, Margarita Concepción Espinosa Armen- gol, María Antonieta Velásquez Chagoya, María de Jesús García Ramírez, María de Lourdes Rodríguez Pérez, María del Mar Trejo Pérez, María Guada- lupe González Jordán, María Magdalena Alanís Herrera, Marina Alicia San Martín Reboloso, Mayra Carrillo Medina, Mireya Arteaga Dirzo, Óscar Mau- ricio Guerra Ford, Raúl Ávila Ortiz, Raúl Montoya Zamora, Rigoberto Riley Mata Villanueva, Roberto Ramírez Venegas, Rocío Carranza Tenorio, Rocío Eugenia Fierro Vera, Rocío Rosiles Mejía, Samuel Palma César, Santiago Creel Miranda, Sara Lozano Alamilla, Tania Celina Vásquez Muñoz, Víctor Capilla Mora, Víctor Manuel Díaz Vázquez, Yolidabey Alvarado de la Cruz, Yurisha Andrade Morales y Zulema Martínez Sánchez.

Es importante informar que del decimocuarto al vigesimoprimeros de los libros arriba enumerados se encuentran disponibles en la página web del COPUEX y se pueden descargar gratuitamente en dispositivos electrónicos.

Con orgullo se presentan los resultados de las descargas de los libros men- cionados:

Descargas del <i>Monitor democrático</i> (del 5 de octubre del 2021 al 7 de marzo del 2022)			
Edición	Vol. 1	Vol. 2	Vol. 3
2013	41	32	27
2014	47	42	
2015	59		
2016	78		
2017	121		
2018	206		
2019	369		
2020	921		
Total	1842	74	27
Gran total: 1943 descargas			

El año 2020 fue crucial para la vida de la humanidad; en México se suspendieron, entre otras, las actividades académicas, para iniciar la cuarentena a causa de la pandemia que se sufría mundialmente por la COVID-19. La vida de todos se transformó, y la mejor opción para continuar con nuestra actividad académica, en el marco del XXIII curso anual, fue a través de la programación de mesas redondas por Internet, por lo que se contrató a una estación de radio, que llevó a cabo un trabajo profesional de cara a la producción de las grabaciones, de modo que pudieran estar a disposición de todos de forma gratuita las veinticuatro horas del día; se creó así nuestra página de Facebook Live; asimismo, se reprogramó la actividad que se realizaría con las autoridades de los estados de la república, ya que la logística dependería en su totalidad del COPUEX. El curso 2020-2021 se concluyó el 18 de noviembre del 2021 con una extraordinaria mesa redonda de presentación de *La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México*, la cual se enlazó durante la transmisión virtual con la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la Facultad de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. Los resultados del curso fueron nuevamente sorprendentes; las respuestas de las autoridades académicas, electorales y de los propios estudiantes inscritos fueron de aceptación y de entusiasmo frente al nuevo reto, quienes, aunque los medios electrónicos estaban fuera de su interés, abordaron el tema con afán por continuar con la academia. Es así como se asistió virtualmente a Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Sonora, realizando un total de 48 mesas redondas (144 horas), que se integraron con la participación de 226 distinguidos ponentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior y salas regionales), y tribunales estatales electorales; de tribunales superiores de justicia y tribunales estatales de justicia administrativa; el Instituto Nacional Electoral (INE) e institutos estatales electorales; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) e institutos de transparencia estatales; la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República (FISEL-FGR) y fiscalías electorales estatales; de comisiones estatales de derechos humanos; de partidos políticos; de diputados y senadores del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores); de profesores especialistas en la materia de Derecho Constitucional-Político-Electoral de la UNAM, y de universidades públicas y privadas estatales.

Una de las causas que ha propiciado el éxito del curso es su carácter interdisciplinario e interinstitucional, que supone la integración como ponentes de reconocidos y prestigiados profesores e investigadores universitarios, especialmente de la UNAM, la Universidad Juárez del Estado de Durango, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, la Universidad La Salle campus Morelia, la Universidad Latina de América, la Universidad Autónoma del Estado

de Morelos, la Universidad Juárez Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma del Estado de México, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, la Universidad La Salle Pachuca y la Universidad de Xalapa; de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Superior y salas regionales (Guadalajara, Xalapa y Toluca), así como de magistrados de tribunales electorales estatales; de servidores públicos y consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral y de institutos y organismos públicos electorales estatales; de comisionados y servidores públicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y de institutos de transparencia estatales; de senadores y diputados de las cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; de políticos profesionales y partidarios del Partido Revolucionario Institucional; de servidores públicos de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República (FISEL-FGR) y de fiscales electorales estatales; de magistrados de tribunales de justicia administrativa estatales, y de presidentes de comisiones estatales de derechos humanos.

En sesión extraordinaria del COPUEX, en relación con esta presentación, se acordó informar lo siguiente:

1. La encomienda por parte de la Mesa Directiva del COPUEX al señor ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá de integrarse en el colegio como vicepresidente y miembro del Comité Editorial.
2. La inclusión de la versión estenográfica de la presentación que el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdova Vianello, hizo del presupuesto del INE para el ejercicio 2022 ante la Cámara de Diputados (Ciudad de México, 5 de noviembre del 2021), que a continuación se transcribe.

Buenos días, diputadas y diputados.

Saludo a mis colegas consejeras y consejeros del Instituto Nacional Electoral, a las y los integrantes de la Junta General Ejecutiva aquí presentes, así como a todas y todos mis compañeros del instituto, tanto del Servicio Profesional Electoral como de la rama administrativa.

Gracias por los innumerables mensajes y muestras de apoyo que me han hecho llegar en estos días, pero, sobre todo, por su inquebrantable vocación de servicio y compromiso democrático.

Es un honor y un gusto atender la invitación que me ha hecho este Pleno para sostener con ustedes un diálogo institucional y democrático sobre los requerimientos presupuestales del INE para el ejercicio fiscal 2022.

Como investigador y profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional Autónoma de México, y desde luego como titular de un órgano constitucional autónomo, estoy convencido de que la Cámara de Diputados es el espacio primordial en donde se recrea nuestra rica pluralidad democrática, sede de la representación popular de la nación, y uno de los órganos que hace posible la división de poderes consagrada en la Constitución como base de nuestra forma de gobierno y nuestro modelo de convivencia pacífica.

Desde los albores de nuestra independencia, José María Morelos concibió al Congreso, en los Sentimientos de la Nación, como el poder supremo en el que se ejerce la soberanía que dimana del pueblo.

El Congreso, y en particular esta *cámara*, ha sido escenario —y sus integrantes, protagonistas— de la construcción de nuestra nación; tanto la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma, que asentaron las bases de la república laica y federal, como la Constitución de 1917, que consagró en la Carta Magna el alto ideal de justicia social de la Revolución mexicana, son evidencia del peso que tiene el Poder Legislativo en el devenir histórico de la nación.

Lo mismo puede decirse de las reformas discutidas y aprobadas en el Congreso mexicano en los últimos cuarenta y cinco años, reformas pactadas por todas las fuerzas políticas, que dieron forma a la transición a la democracia y permitieron la construcción de normas e instituciones que hoy garantizan que las elecciones se efectúen bajo los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

Ese conjunto de múltiples reformas —desde la de 1977, que detonó el proceso de democratización gracias a la introducción de la representación proporcional, pasando por la que creó el IFE en 1990, por la que lo dotó de autonomía plena en 1996, por la que sentó las bases del modelo de comunicación política en 2007, y hasta llegar a la que constituyó al sistema nacional de elecciones en 2014— son obras de este Congreso, fruto precisamente de la pluralidad y de un régimen de división de poderes que han permitido que México dejara atrás un pasado ominoso en el que la lucha por el poder se daba fuera de los cauces institucionales democráticos y pacíficos, y un pasado en el que las elecciones se decidían desde el poder y en el que los fraudes electorales daban pie a graves conflictos políticos y sociales.

Antes, en el sistema electoral mexicano, las normas eran inciertas, y los resultados, previsibles; siempre ganaban los candidatos oficiales.

Hoy pasa exactamente lo contrario: las normas e instituciones dotan de certeza, legalidad y equidad a la contienda política, y lo único incierto hasta antes de las elecciones son los resultados, como debe ocurrir en una auténtica democracia.

El día de hoy acudo ante la atenta invitación que se me ha formulado para explicar la solicitud de recursos que ha planteado el INE para el próximo año, mismos que permitirán al país seguir contando con una democracia funcional y un sistema electoral eficiente, profesional y confiable.

Como ustedes saben, el monto global solicitado para el próximo año asciende a casi 24650 millones de pesos, una cifra que se compone de tres grandes rubros.

Primero, 5821.8 millones de pesos corresponden al financiamiento público de los partidos políticos, que se distribuirá conforme a las reglas constitucionales entre los siete partidos con registro.

Ese monto, como saben, no lo decide el INE, sino que se calcula anualmente con base en la fórmula establecida en el artículo 41 de la Constitución, que manda multiplicar el número de personas inscritas en el padrón electoral por el 65 % del valor diario de unidad de medida y actualización.

El financiamiento público de los partidos políticos ha sido uno de los pilares de la equidad de la contienda electoral; explorar mecanismos para su eventual

racionalización es, en todo caso, un asunto que corresponde decidir exclusivamente al Poder Legislativo.

Un segundo rubro corresponde al presupuesto precautorio necesario para la eventual realización de ejercicios de democracia participativa, consulta popular y revocación de mandato, contemplados en el artículo 35 constitucional y que le corresponde al INE organizar a nivel federal.

La inclusión de ese monto deriva de una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que estableció que el instituto debe contemplar la posibilidad de que ejercicios de esta naturaleza puedan realizarse y, por lo tanto, debe incluir en su proyecto de presupuestos los recursos necesarios para llevarlos a cabo.

Es por ello que para 2022 el INE está solicitando una partida precautoria por 5743.5 millones de pesos, de los cuales 1913.1 millones corresponden a una posible consulta popular que aún podría ser promovida por el Ejecutivo, por alguna de las cámaras o por la ciudadanía, y 3830.4 millones para organizar el proceso de revocación de mandato si así lo decide el tres por ciento de las y los ciudadanos inscritos en el listado nominal.

Si ello ocurre, el INE deberá organizar estos ejercicios con la misma calidad técnica y las condiciones de legalidad y certeza que caracterizan a los procesos electorales.

Llevar a cabo una revocación de mandato es equiparable a organizar una elección federal de principio a fin, y, por ello, los requerimientos presupuestales son altos.

Para 2022, a diferencia de la consulta popular del 1.º de agosto pasado, el INE no contará con la inercia que supuso la elección federal y que permitió aprovechar muchos de sus gastos para la consulta.

En esta ocasión partiríamos de cero; por ello, aunque aún no sabemos si se reunirá el mínimo de firmas necesarias para realizar la revocación del mandato, en el INE ya nos estamos preparando para ello, tomando decisiones como el diseño de la boleta, la definición de los calendarios y cronogramas y la planeación de las tareas de capacitación y organización electoral.

Incluso ya hemos destinado recursos, 117 millones de pesos, para que, si así lo decide la ciudadanía, todo esté debidamente preparado para una organización exitosa de este ejercicio, tal y como ha ocurrido puntualmente con los procesos electorales de los últimos años.

Es falso que el INE pretenda bloquear los ejercicios de democracia participativa: todo lo contrario, la solicitud de recursos suficientes para organizarlos de manera profesional y seria dan cuenta del compromiso del INE con sus obligaciones constitucionales y con la ciudadanía.

Cabe destacar, finalmente, que en caso de que no se lleven a cabo los ejercicios de democracia directa mencionados, el monto solicitado sería reintegrado íntegra e inmediatamente a la Tesorería de la Federación para que se destine a otras prioridades del gasto público.

En tercer lugar, figura el presupuesto institucional por un monto de 13084.1 millones de pesos, que incluye el presupuesto base para la operación del instituto y la cartera institucional de proyectos.

Al respecto, cabe destacar que un 28.4 % del presupuesto base, casi una tercera parte, se destinará a la expedición de la credencial para votar y a la actualización del padrón electoral, esto es, 3719 millones de pesos que son necesarios para seguir brindando este servicio gratuito a la ciudadanía de manera eficiente, profesional, segura y con todas las medidas de protección sanitaria, del que depende la principal herramienta de identidad en el país, nuestra INE.

En ese mismo rubro se comprenden 3498.7 millones de pesos para la operación de la estructura desconcentrada del INE: 32 juntas locales y 300 juntas distritales, en las que labora el 70 % de los miembros del Servicio Profesional Electoral; además, 338 millones de pesos para llevar a cabo la fiscalización de los partidos y las campañas electorales y 275.9 millones para operar el sistema de monitoreo de radio y televisión en el país.

En el presupuesto operativo destaca también una partida de 1037 millones de pesos para que el INE cumpla con sus funciones en la coorganización de las seis elecciones locales de 2022, en las que se renovarán seis gubernaturas.

Estos rubros mencionados representan sumados casi el 70 % del total de gasto operativo del INE.

Un dato relevante es que el presupuesto solicitado por el INE, excluyendo las prerrogativas de los partidos políticos, representa el 0.27 % del presupuesto de egresos de la federación proyectado para 2022.

Y si quitamos los recursos de la revocación de mandato y de la consulta popular, hablamos de apenas 20 centavos de cada 100 pesos del gasto público o, lo que es lo mismo, uno apenas de cada 500 pesos.

En los últimos siete años, desde la reforma de 2014 que dio origen al INE, hemos organizado exitosamente 308 procesos electorales bajo el actual modelo. A nivel federal se han celebrado tres elecciones de diputaciones, una de senadurías y la de la presidencia de la república en 2018.

En el plano local hemos organizado 240 procesos ordinarios, incluyendo 51 elecciones de gubernaturas, en las cuales en 35 hubo alternancias, lo que significa el 70 % del total, y, además, 189 elecciones de ayuntamientos y congresos locales. Adicionalmente, hemos organizado 59 elecciones extraordinarias.

Asimismo, se llevaron a cabo la elección de la dirigencia nacional del PRD en 2014, la elección del Congreso Constituyente de la Ciudad de México en 2016; la encuesta para definir la dirigencia nacional de MORENA en 2020, y el pasado 1.º de agosto la primera consulta popular convocada conforme a las normas establecidas por la Constitución.

Para hacer posible todos esos comicios, desde 2014 a la fecha, el INE ha visitado en su domicilio a más de 46 millones de personas; hemos capacitado a más de cinco millones de funcionarias y funcionarios de casilla y hemos instalado más de 600 000 casillas en todo el territorio nacional.

El INE también se ha convertido en un referente a nivel mundial por los protocolos sanitarios adoptados en la pandemia de COVID-19, tanto en las elecciones locales de 2020 como en los comicios más grandes y complejos de la historia, los de 2021.

Gracias a esos protocolos, a la colaboración institucional con los gobiernos federal y locales, y a la vocación democrática de la ciudadanía, México le ha

demostrado al mundo que el derecho fundamental a la salud no tiene por qué cancelar o entrar en conflicto con los derechos políticos.

Asimismo, a pesar de la contingencia sanitaria, el INE ha mantenido el servicio al público en sus casi mil *módulos* de atención ciudadana, en donde diariamente atendemos en promedio a 120 000 personas, así desde el 2014 el INE ha producido y entregado casi 110 millones de credenciales gratuitamente.

Son muchos los asuntos en los que el sistema electoral surgido de la reforma 2014 ha contribuido al fortalecimiento de la democracia y de la vida institucional de México.

El INE es muy celoso de su autonomía constitucional, la cual ejercemos en cada decisión que tomamos, pero también asumimos que somos una institución del Estado mexicano y sabemos colaborar con otras, incluso las del Gobierno, para generar bienes públicos en beneficio de la ciudadanía.

Permítanme cerrar esta primera intervención recordando un debate ocurrido en este recinto hace más de cuarenta años, en los primeros meses de la LII Legislatura, cuando la izquierda mexicana, recién legalizada, era una oposición casi testimonial pero muy importante para el debate público y la construcción de un México plural y democrático.

Al discutirse una reforma de la ley orgánica de la Administración pública federal, uno de los integrantes de la bancada del PNSUM hizo en esta misma tribuna una memorable reivindicación de la división de poderes, que en los años del régimen del partido hegemónico era más una aspiración que una realidad tangible.

En diciembre de 1982, el diputado Arnaldo Córdova dijo:

[...] la democracia sólo puede darse como una posibilidad al alcance de la sociedad, cuando la organización política nacional se funda en la real división de poderes.

En nuestro régimen constitucional, la división de poderes no sólo está concebida como una mera distribución de funciones o una simple división de trabajo político, es también, como en la doctrina clásica del Estado, un continente y a la vez un instrumento para la instauración de una vida democrática en la sociedad [...].

No hay democracia posible, decía, sin que haya división de poderes, aunque también es cierto que puede haber división de poderes sin que haya democracia.

Nos corresponde hoy a nosotros honrar esas palabras señeras de la democratización de nuestro país, a partir del respeto y del ejercicio de los pesos, controles y contrapesos constitucionalmente diseñados, en donde los órganos constitucionales autónomos como el INE juegan un papel central; ello pasa inevitablemente por reivindicar la historia de nuestra democracia como un proceso evolutivo y progresivo.

Reconocer a los precursores y a los autores de la transición implica revalorar y defender un sistema electoral construido durante muchos años de diálogo y entendimiento entre fuerzas políticas de muy diversas ideologías.

Es reivindicar a nuestra democracia como una obra colectiva y un patrimonio de todas y todos los mexicanos, que debemos aquilatar y cuidar.

La democracia es una de las inversiones públicas más importantes que hemos hecho las y los mexicanos en las últimas décadas, pero también una de las que más ha retribuido al país.

La posibilidad de renovar los poderes públicos en condiciones de legalidad, certeza y paz social, con cada vez menos conflictos poselectorales, ha permitido transitar por tres alternancias en la presidencia de la república, renovar al Congreso de la Unión y convertirlo en el mosaico plural que, como ocurre en esta Legislatura, representa la diversidad y la riqueza de la nación mexicana.

Todo ello ha contribuido a la estabilidad económica y a la gobernabilidad democrática.

Hace apenas poco más de treinta años, las elecciones eran un problema en México, quizás una de las principales fuentes de inestabilidad y conflicto; hoy es indudable que las elecciones ya no son un problema, sino todo lo contrario.

Parafraseando a Ortega y Gasset, la democracia en su dimensión electoral es el piso mínimo para que México pueda resolver algún día, ojalá, los grandes problemas nacionales que aún nos siguen aquejando.

Muchas gracias.

Honrado de estar aquí y quedo atento a sus posicionamientos y preguntas.

Agradecimientos y felicitaciones:

3. Agradecer a la Asociación Mexicana de Consejeras Electorales Estatales (AMCEE), presidido por María del Mar Trejo Pérez, consejera electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por distinguir al COPUEX con la participación como coeditor de la obra *Principio de paridad total en la postulación de candidaturas a la gubernatura en el proceso electoral ordinario 2020-2021*, coordinada por María del Mar Trejo Pérez, Nirvana Fabiola Rosales Ochoa y Rossely del Carmen Domínguez Arévalo y publicada por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua gracias al apoyo de su consejera presidenta provisional y asociada de la AMCEE, Claudia Arlett Espino; libro de distribución gratuita que se puede descargar en dispositivos electrónicos a través de www.copuex.com Se crea una sección especial, “Colaboraciones editoriales”, para incluir la publicación mencionada.
4. Agradecer al Instituto Nacional Electoral el apoyo económico que dio al COPUEX, en los términos de su convenio específico de colaboración, para la organización, realización, producción y transmisión del XXIII curso anual.
5. Agradecer a Blanca Lilia Ibarra Cadena, comisionada presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por su apoyo en el desarrollo del XIII Curso anual de apoyo a los estudios de posgrado y estudios profesionales en Derecho, Ciencias y Políticas y Sociales aplicado a México de diciembre

- de 2020 a noviembre de 2021 por quinto año consecutivo, y hacer posible la publicación de este libro electrónico que estará disponible gratuitamente en la página: www.copuex.com.
6. Agradecer al director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, Carlos Sergio Quiñones Tinoco, la participación del instituto en la coedición y coordinación académica del libro electrónico *Monitor democrático 2021*.
 7. Felicitar a Julio César Bonilla Gutiérrez, miembro del COPUEX, por la excelente y fructífera labor realizada por tres años consecutivos como comisionado presidente del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, agradeciendo su valioso apoyo para que el instituto participara como coeditor de los libros electrónicos *Monitor democrático 2019*, *2020* y *2021*, libros de distribución gratuita y descargables a través de la página web del COPUEX.
 8. Agradecer a Maday Merino Damián, miembro del COPUEX, su valioso apoyo a la academia del colegio y a la coedición de *Monitor democrático 2019* y *Monitor democrático 2020* durante su gestión como consejera presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.
 9. Agradecer a César Lorenzo Wong Meraz, miembro del COPUEX, por su solidaridad académica como presidente de la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana.
 10. Felicitar a Alejandro Romero Gudiño, miembro fundador del COPUEX, por ser distinguido con formar parte del Consejo Científico de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS, por sus siglas en inglés).
 11. Agradecer a Yolidabey Alvarado de la Cruz, miembro del COPUEX, por su solidaridad académica como presidenta de la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales de los Estados Unidos Mexicanos (AMMEL).
 12. Felicitar a Martha Alejandra Chávez Camarena, miembro del COPUEX, por su designación como presidenta de la AMMEL.
 13. Felicitar a Francisco Hurtado Delgado, miembro del COPUEX, por su nombramiento como Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.
 14. Felicitar a Víctor Yuri Zapata Leos, miembro distinguido del COPUEX, por su nombramiento como Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua a partir del mes de noviembre de 2021.
 15. Felicitar a Socorro Roxana García Moreno distinguida y entusiasta participante de los cursos del COPUEX, por su designación como Magistrada

Presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua y por hacer posible la publicación de este libro electrónico que está disponible gratuitamente en la página: *www.copuex.com*

16. Felicitar a José Miguel Salcido Romero, distinguido miembro del COPUEX —quien en cuanto presidente (2005-2008 y 2012-2014) de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana hizo posible la admisión del colegio en los estados de la república—, por su nombramiento como coordinador de Asesores de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, celebrado en noviembre del 2021.
17. Entregar diploma de reconocimiento especial 2020-2021 a la secretaria técnica del COPUEX, María Patricia Nava Muñoz, sobrina del reconocido catedrático y exmagistrado en materia administrativa y fiscal Alfonso Nava Negrete (†), jurista y catedrático universitario de excepción —“tu recuerdo vivirá en mí, como un segundo padre”—, por su eficaz y eficiente labor en la organización, logística y moderación de las mesas redondas del XXIII curso anual, especialmente por las delicadas y sensibles actividades de contar con los textos en las fechas señaladas para la publicación de este libro electrónico. Además, es oportuno mencionar que María Patricia Nava Muñoz se encarga, entre otras actividades, de la actualización de los convenios con el Instituto Nacional Electoral y, próximamente, con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Fiscalía General de la República, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid y la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, realizando las gestiones tendentes a cumplir debidamente los puntos de acuerdo formalizados en los convenios académicos con universidades en México y en España.

Como es usual en nuestros cursos y publicaciones, el título es una proposición disyuntiva que implica contradicciones. Es el caso del pluralismo enfrentado a un presidencialismo hegemónico, el cual por sus propias características es una forma de gobierno autoritaria-autocrática, pues al no existir la división de poderes como mecanismo de control legal del poder por el poder, la ilegalidad-no legal y lo que es peor la arbitrariedad-ajena al derecho serán una constante del quehacer “presidencial”. En el caso de México, el presidencialismo priista hegemónico fue la característica más relevante del denominado sistema político mexicano, que no era una dictadura precisamente por su origen electoral, aunque la voluntad expresada en las urnas no era un voto consciente propio de un ciudadano libre e igual, ya que se trataba de una acción corporativa originada en las prebendas gubernamentales vinculadas con la propiedad-patrimonio de la nación-gobierno.

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.

Diciembre del 2021

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

Coordinador y responsable académico

LUIS JORGE MOLINA PIÑEIRO

Coordinación

ALBERTO FABIÁN MONDRAGÓN PEDRERO

CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

BLANCA LILIA IBARRA CADENA

JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ

GILBERTO PABLO DE HOYOS KOLOFFON

LUIGUI VILLEGAS ALARCÓN

SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO

PRIMERA PARTE
PODER EJECUTIVO FEDERAL

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Unidad de Inteligencia Financiera

REFLEXIONES A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS

Santiago Nieto Castillo
Mirta Monteagudo Vilchis

En junio de dos mil once, México da un paso fundamental en materia de derechos humanos al aprobarse dos reformas trascendentales: la reforma constitucional en materia de amparo y la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Ambas reformas reconocen y posicionan a los derechos humanos en un lugar predominante al promover el respeto, la protección, la interpretación y la aplicación de estos a favor de las personas como un deber inapelable por parte del Estado. A diez años de la reforma, hay avances sustanciales, como la paridad de género que materializa la igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS

La Reforma se originó en un contexto multifactorial del cual es relevante destacar tres factores: i) el periodo de violencia vivido en México y los múltiples casos de violación a los derechos humanos, ii) el marco jurídico ya establecido y iii) la interpretación de la Corte.

Antes de las Reformas, en México imperaba una política contra el narcotráfico impulsada por el presidente en turno la cual propició graves violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades y particulares. En la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el Estado Mexicano había sido declarado responsable de violaciones a los derechos humanos en seis casos, en cuatro de ellos por parte del ejército. Había en ese entonces un sentido generalizado de inseguridad e impunidad entre la población que provocó que la atención en el tema de los derechos aumentara, al igual que la exigencia de acciones por parte del Estado para garantizar los derechos.

El marco jurídico del país había sufrido varios cambios a nivel constitucional calificados a favor de la democracia y la protección de los derechos humanos, por ejemplo, la reforma al sistema de impartición de justicia que transitó

de un sistema inquisitivo a uno acusatorio en 2008. En los años de la tercera ola democrática y la reconstitucionalización de América Latina, México vive procesos de reforma constitucional que lograrían la creación de instituciones y procedimientos más democráticos. Para entonces México había firmado y ratificado ya la mayor parte de los tratados internacionales sobre derechos humanos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como del Sistema Universal de la Organización de las Naciones Unidas.

Los nuevos cambios constitucionales potenciaron su alcance debido a la interpretación y resolución que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). En el asunto varios 912/2010, la SCJN determinó que las y los juzgadores de todo el país estaban obligados a verificar que las leyes que aplican se ajustan a la Constitución y a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que México es parte. En el debate del Pleno de la Corte estuvieron presentes los factores mencionados anteriormente, en especial los casos contenciosos en contra del Estado Mexicano, sus características particulares y la interpretación de la CIDH. La decisión de la SCJN fue innovadora en más de un sentido ya que dio origen a varias conclusiones que robustecieron la protección constitucional de derechos de las personas y en México. En el fondo de la resolución, se expresan temas centrales como el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte IDH; la obligatoriedad y alcance de la jurisprudencia interamericana; el control de convencionalidad y los límites a la jurisdicción militar.

LA REFORMA EN DERECHOS HUMANOS

La reforma constitucional en materia de derechos humanos conlleva la modificación de 11 artículos constitucionales: 1°, 3°, 11°, 15°, 18°, 29°, 33°, 89°, 97°, 102° y 105°. En ella se toman en cuenta los tratados internacionales firmados por México para el reconocimiento y protección de los derechos humanos, con el fin de hacerlos valer constitucionalmente. Asimismo, los jueces y autoridades tienen la obligación de orientarse bajo el principio *pro persona* a la hora de aplicar normas de derechos humanos, lo que significa que deberán elegir la norma que más favorezca a la persona.

Asimismo, cabe destacar las dos resoluciones que dieron forma al nuevo paradigma del derecho en México y ampliaron el espectro de protección junto con el asunto varios 912/2010, que son las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011.

En el primer caso, la SCJN estableció que los derechos humanos previstos en tratados internacionales forman parte del parámetro de regularidad constitucional y amplió la doctrina vinculante de la Corte IDH para los jueces nacio-

nales al establecer que todos los criterios interpretativos contenidos en sentencias interamericanas son obligatorios para los jueces mexicanos, aun en aquellos casos en los que el Estado mexicano no haya sido parte. Asimismo, la Suprema Corte se guardó una carta de triunfo, pues “[...] cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional”.

Por su parte, la contradicción de tesis 21/2011, establece que los derechos humanos de la Constitución y los tratados internacionales son el parámetro de regularidad constitucional. Por consiguiente, la violación de un derecho humano constitucional o convencional, es una cuestión de constitucionalidad y hace procedente el amparo en revisión. Por lo que resulta procedente el amparo en revisión en casos de interpretación u omisión sobre temas relacionados con derechos humanos. “Para la Constitución es el mismo derecho y tiene el mismo nivel de protección”.

EL CAMBIO DE PARADIGMA

Es importante reconocer que desde su promulgación la Constitución ha tenido diversas reformas en materia de derechos humanos (ver tabla 1). Algunas de estas reformas incorporan elementos de suma valía como el derecho a la no discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres, derechos de las comunidades indígenas, entre otros. Sin embargo, la reforma de junio de 2011 es vista como la más relevante que ha tenido la Constitución desde su promulgación en 1917 debido a que transita del “paradigma de las garantías individuales” al “paradigma de los derechos humanos”. Este cambio implicó una renovación estructural ya que da soporte a la interpretación de rango constitucional que tienen los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte; asimismo reconoce los principios bajo los cuales estos derechos deben garantizarse. De esta manera, los principios establecidos en los 261 tratados y acuerdos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte¹ se convierten en elementos de cumplimiento obligatorio para las instituciones y autoridades del Estado mexicano. Cobijados por los principios *pro persona* y de interpretación conforme, las personas gozan y se benefician de los derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales.

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes.

Tabla 1
Reformas Constitucionales en materia de derechos humanos

Fecha	Reformas a la Constitución
31 de diciembre de 1974	Incorpora el principio de que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Establece bases constitucionales para permitir igualdad jurídica de las mujeres en materia de ejercicio de profesiones, derechos laborales y seguridad social.
28 de enero de 1992	Eleva a rango constitucional a los organismos de protección de los derechos humanos
28 de junio de 1999	Eleva a rango constitucional el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Incluye el término “sustentable” entre los principios para la rectoría del desarrollo nacional.
7 de abril de 2000	Se incorporan los derechos de las niñas y los niños, señalados como básicos: alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.
14 de agosto de 2001	Se incluye el derecho fundamental a no ser discriminado.
14 de agosto de 2001	Establece principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos.
6 de junio de 2011	Reforma integral en materia de juicio de amparo.
10 de junio de 2011	Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte.
12 de octubre de 2011	Eleva a rango constitucional el interés superior y derechos de la niñez. Faculta al Congreso para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Fuente: elaboración propia con información del *Diario Oficial de la Federación*.

El carácter positivo y transformador de esta reforma haría pensar a cualquiera en las modificaciones necesarias dentro de la estructura del Estado mexicano para garantizar su cumplimiento: armonización del marco jurídico, modificación de reglamentos, normas, políticas públicas, programas, entre otros. Sin embargo, el impacto de esta reforma fue inesperado, de tal manera que no se pensó anticipadamente en los cambios necesarios al interior del aparato gubernamental.

El hecho de que no se haya planificado la “operacionalización” de la reforma no debe de quitar los focos de atención puestos en la relevancia de su instauración y los logros de esta. La reforma en sí misma fue un gran logro ya que en su interpretación se impuso una visión progresista y transformadora que favorecía los derechos humanos como nunca antes.

DESAFÍOS A 10 AÑOS DE LA REFORMA

El marco jurídico es claro, así como el rumbo que debe de seguir el Estado mexicano para cumplir con el mandato constitucional: respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.² Es así como primero debe de haber un análisis cuidadoso en el diseño de políticas públicas y programas para que estos cumplan con principios constitucionales básicos como paridad de género, igualdad y no discriminación, interés superior del niño, autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros.

Si bien no se anticipó un plan para cumplir con el nuevo mandato, el principio de progresividad prescribe la obligación del Estado de incrementar gradual y progresivamente el nivel de tutela de los derechos humanos. De esta manera, tanto normas como resoluciones dictadas deben asegurarse de no ser contrarias a ninguno de los derechos establecidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales que formen parte de nuestro derecho interno. De igual forma, las políticas públicas y programas deben de evitar en todo momento ser regresivas respecto a los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, debe de haber un ejercicio constante de monitoreo en la ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas para asegurar que se está dando cumplimiento a la ley. Actualmente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza evaluaciones de diseño a algunos de los programas principales de la política social; sin embargo es necesario que se realicen evaluaciones de gestión, de resultados y de impacto al grueso de los más de 8000 programas federales y locales³ para poder determinar si las acciones emprendidas están afectando positiva o negativamente el acceso de las personas a sus derechos, sobre todo en aquellos programas que concentran un mayor presupuesto.

A diez años de la reforma existen beneficios evidentes y duraderos. En general, existe un nuevo lenguaje jurídico que favorece el respeto a los derechos

² La interpretación del alcance de estos deberes del Estado Mexicano y los deberes específicos establecidos en la Constitución (prevenir, investigar y sancionar) son clave en la determinación de las acciones que se deben emprender.

³ De acuerdo con el último conteo del Inventario Nacional de CONEVAL, existen 123 programas a nivel federal, 1444 a nivel estatal y 6829 programas a nivel municipal. Información disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx

humanos, previene en menor medida que una controversia se exponga desde un punto de vista que sea contrario a algún derecho fundamental. En particular, se ha desarrollado un marco jurídico que prioriza el respeto de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en cualquier cuestión donde se encuentren involucrados. Ahora existe un proceso para incluir de manera efectiva la participación de este grupo. La posterior reforma al artículo 4º, que estableció la facultad del Congreso de la Unión para “expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes”, cubrió un gran pendiente que se tenía para ejercer efectivamente la ley de protección de 2000.

También existen grandes pendientes que la reforma y el Estado Mexicano no han cubierto, uno de los principales tiene que ver con la madurez misma de la reforma. Siempre van a existir disposiciones que parecieran restringir derechos humanos, ya que atentan contra la dignidad humana, como es el caso del arraigo; o que imposibilita el ejercicio de los derechos políticos de personas en prisión que están bajo un proceso penal. Es necesario que la Corte se pronuncie de manera clara, pero pareciera que hace falta más tiempo para que contradicciones se esclarezcan en beneficio de las personas y sus derechos.

Otro gran pendiente tiene que ver con la madurez de las instituciones y sus autoridades, aún faltan políticas públicas que visibilicen y contribuyan a solucionar problemas que atentan contra los derechos y libertades de las personas, como el racismo, sexismo y otras formas de discriminación derivadas de diferencias en las preferencias sexuales, cultos religiosos, origen étnico, situación socioeconómica y política, entre muchos otros. Pero para que los derechos humanos tengan una aplicación real, se requiere invertir dinero. El principio de progresividad implica también, destinar el máximo uso de recursos disponibles y debe de prevalecer en la discusión y aprobación del presupuesto, de tal manera que sean las políticas públicas con enfoque de derechos humanos las que determinen el presupuesto y no sean los recursos disponibles los que determinen las políticas.

De igual manera, se debe de consolidar el involucramiento de la sociedad a través del fortalecimiento de mecanismos de democracia directa, y otros procesos participativos que, garanticen y vinculen su participación en la toma de decisiones de la vida pública del país. Es de este modo que se puede aspirar a existan expresiones plurales y diversas que contribuyan a la erradicación de la discriminación en todas sus formas.

PARIDAD EN TODO

En el actual Gobierno de México, la igualdad entre hombres y mujeres ha alcanzado avances sustanciales. Fue en junio de 2019 que, como resultado de

las luchas de las mujeres y el compromiso de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, se aprobaron reformas a la Constitución para implementar el principio de paridad en todos los órganos y niveles de Gobierno, lo que representa un logro sin precedentes para avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres en los espacios de poder y de decisión pública reservados a los hombres durante siglos, tal avance significativo se considera en la actualidad un indicador de la calidad democrática de los países.

En 2020, el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió el Acuerdo INE/CG569/2020, a través del cual emite criterios para que los partidos políticos garanticen la paridad en la postulación de candidaturas en las elecciones para gubernaturas a celebrarse en los procesos electorales locales 2020-2021.

En este sentido, se parte del hecho que el acceso de las mujeres a candidaturas para gubernaturas, a diferencia de los cargos locales, las mujeres han tenido muy pocas oportunidades de convertirse en gobernadoras de su Estado, en consecuencia, las posibilidades para ocupar tal cargo se han visto reducidas a un número que no cumple con los parámetros constitucionales de igualdad de condiciones entre mujeres y hombres y, por supuesto, con el principio constitucional de paridad.

Para evidenciar los pocos espacios que han ocupado por mujeres en los procesos electorales para las gubernaturas de las diversas entidades federativas que han tenido elecciones desde la reforma constitucional del 2014 (que elevó a rango constitucional el principio de paridad de género), se destaca lo siguiente:

a. Proceso Electoral Local 2015: se renovaron 9 gubernaturas, registrándose un total de 66 candidaturas, de las cuales solo 18.18% correspondió a mujeres y 81.82% correspondió a candidaturas de hombres.

b. Proceso Electoral 2016: En la elección de ese año fueron 12 las entidades federativas en las que se contendió por la gubernatura que registraron 79 candidaturas registradas, solo 17.72% fueron mujeres y 82.28% de hombres.

c. Proceso Electoral 2017: fueron 3 entidades federativas las que renovaron su gubernatura, registrándose un total de 21 candidaturas, de estas solo 19.05% fueron mujeres y el 80.95% fueron hombres.

d. Proceso Electoral 2018: se registró el porcentaje más alto de mujeres para candidaturas a gobernadoras con 21.57%, frente a 78.43% de hombres, considerando a las 9 entidades federativas que tuvieron este tipo de elección ordinaria.

e. Proceso Electoral 2019: en este proceso no se registró a una sola mujer para el cargo de gobernadora, siendo que, de un total de 9 candidaturas en las 2 entidades federativas con elección, todas fueron para hombres.⁴

⁴ Véase en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf>

En suma, de 1979 a la fecha, solo ha habido 7 mujeres gobernadoras electas en la historia del país: (Griselda Álvarez Ponce de León, Colima, 1979-1985; Beatriz Paredes Rangel, Tlaxcala 1987-1992; Amalia García Medina, Zacatecas, 2004-2010; Ivonne Ortega Pacheco, Yucatán, 2007-2013; Claudia Pavlovich 2015-2021; y Claudia Sheinbaum 2018 —en funciones).

Con los datos expuestos, el INE procedió a dar cumplimiento a la obligación del Estado de garantizar la paridad de género en cuanto al derecho a ser votado y acceder a cargos públicos y emitió lineamientos para dar materialidad al principio constitucional de paridad y certeza jurídica al derecho de las mujeres a contender a las gubernaturas de sus estados.

Así, este organismo nacional consideró que la paridad de género en la integración de los órganos del Estado emanada de la reforma constitucional de 2019, a diferencia de las llamadas cuotas de género, corresponde al tránsito de un modelo jurídico de acción afirmativa a una regla permanente para la integración de los órganos de elección popular, con el fin de garantizar la representación paritaria de mujeres y hombres, en favor de un diseño de ejercicio del poder público paritario.

Esto es, la reforma constitucional no se trata de una medida provisional con el fin de favorecer a un grupo vulnerable, como son las “cuotas” donde se garantizan mínimos de participación a grupos en situación de vulnerabilidad, sino que la *Paridad en Todo* se trata de una transformación del mandato constitucional de legitimidad en torno de cómo se deben integrar equitativamente los órganos del Estado.

En esta tesitura, constituye la máxima de las manifestaciones constitucionales del principio de igualdad —entre mujeres y hombres— en la vertiente de representación política y ejercicio paritario del poder público, pues se erige en un principio transversal que irradia su alcance en todo el orden constitucional mexicano al operar en la integración de todos los órganos del Estado, más expresamente al vincular a todas las entidades federativas para que, ajusten sus normativas locales al nuevo diseño constitucional.

Asimismo, este nuevo entendimiento constitucional integra una nueva regla principio, la cual, acorde con el alcance de la reforma es indicativa del establecimiento de un nuevo estándar de ejercicio del poder público al fijarse como eje transversal de la integración de los órganos del Estado Mexicano la observancia del principio de paridad de género en su conformación, esto es, para todos los cargos de elección popular deben observar la paridad de género, ya sea que se trate de la integración de órganos colegiados o de cargos unipersonales.

En esta línea argumentativa, esta autoridad electoral identificó que ese tránsito en la *Paridad en Todo* tiene que desarrollarse, de forma gradual y progresiva, a través de las distintas esferas del ejercicio del poder público, dando contenido jurídico y material al principio de progresividad en materia de protección de derechos humanos tutelados por el artículo primero de la Cons-

titución, y despliega dos vertientes distintas en la aplicación del principio de paridad de género en el ejercicio del poder público:

1. Principio de paridad de género en el ejercicio del poder público aplicable a todos los cargos de elección popular (lo que incluye las gubernaturas); y,
2. Principio de paridad de género en el ejercicio del poder público vinculado con cargos del servicio público que son materia de renovación y designación por vías distintas a los procesos electorales.

Finalmente, el INE de cara al proceso electoral 2020-2021, formula las siguientes consideraciones:

- Cada partido político nacional y local determinará y hará públicos los criterios aplicables para garantizar la paridad de género en la selección de sus candidaturas a las 15 gubernaturas, a más tardar el 15 de diciembre de 2020.
- A más tardar el 31 de enero de 2021, los Organismos Públicos Locales deberán informar al INE, los criterios para garantizar la paridad de género en el procedimiento de selección de candidaturas a gubernaturas de los políticos nacionales y locales aprobados por los mismos.
- Los partidos políticos nacionales deberán postular al menos a 7 mujeres como candidatas a gubernaturas, para lo cual se considerarán tanto las candidaturas que postulen en lo individual como en coalición o en candidatura común.
- En el caso de los partidos locales, deberán postular preferentemente como candidata a una persona del género distinto a la registrada en la elección anterior.
- Tratándose de partidos políticos locales de nueva creación, al no contar con una participación previa en este tipo de elecciones, preferentemente postularán a mujeres como candidatas a las gubernaturas.
- A más tardar el 2 de abril de 2021, el INE dictaminará y enviará a los Organismos Públicos Locales correspondientes el análisis sobre el cumplimiento del principio de paridad, a efecto de que, a partir de esta dictaminación proceda al requerimiento, registro o, en su caso, cancelación de candidaturas a gubernaturas.
- Una vez transcurrido el plazo concedido para subsanar sin que el partido político haya realizado el cambio requerido, se procederá conforme a lo siguiente:
 - Tratándose de un partido político local, coalición o candidatura común integrados por partidos políticos locales, el Organismo Público Local negará o cancelará el registro de la candidatura.
 - Tratándose de un partido político nacional, el Instituto Nacional Electoral realizará un sorteo entre las candidaturas del género mayoritario registradas por el instituto político, coalición o candidatura común integrada por éste para determinar cuál o cuáles de ellas perderán su candidatura, hasta satisfacer el requisito de paridad entre los géneros.

- En las sustituciones de candidatas o candidatos a gubernaturas que realicen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes se deberá considerar la paridad, de tal manera que las nuevas postulaciones deberán ser del mismo género que la originalmente registrada.
- En caso de elecciones extraordinarias las candidaturas deberán ser del mismo género que el de las candidaturas que contendieron en el proceso electoral ordinario.
- La autoridad facultada para verificar el cumplimiento de los presentes criterios es el INE en calidad de autoridad nacional.

¿Qué opinó la Sala Superior?⁵ La reforma constitucional de 2019, a través de la cual se incorporó el principio de paridad en la postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos, ha reservado su regulación a los órganos legislativos tanto nacional, como a los de las entidades federativas.

En este caso, los transitorios segundo, tercero y cuarto, de la reforma constitucional, impusieron el deber tanto al Congreso de la Unión, como a las legislaturas locales de realizar los ajustes a los ordenamientos que correspondieran, para el efecto de que el principio de paridad en la postulación paritaria de candidaturas dispuesta en el artículo 41 constitucional, sea observado a quienes tomen posesión de su cargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del Decreto, es decir, a partir al día siguiente a su publicación (siete de junio de dos mil diecinueve).

Particularmente, la línea que ha seguido la Sala Superior, ha sido el reconocer la existencia de una cláusula habilitante de eficacia diferida a la legislación secundaria, es decir, que son las leyes las que deben establecer los principios y criterios conforme a los cuales se desarrollará específicamente el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para los cargos de elección popular.

En este sentido, mediante Decreto, el Congreso de la Unión reformó diversos ordenamientos en materia de paridad y de violencia política en razón de género, entre los cuales se incluyó la modificación a los párrafos 3 y 4, del artículo 3 de Ley General de Partidos Políticos.

3. Los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura democrática, la igualdad sustantiva entre niñas, niños y adolescentes, y garantizarán la participación paritaria en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidaturas.

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legislaturas federales y locales, así como en la integración de los Ayuntamientos y de las Alcaldías, en el caso de la Ciudad de México. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

⁵ Véase en: https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf

Sin embargo, el mandamiento del Congreso no prevé reglas o directrices comunes por cuanto, a la obligación de postulación paritaria en el caso de cargos unipersonales, como son las gubernaturas de las entidades federativas, y la Presidencia de la República.

De igual modo, en ninguna de las legislaciones de las quince entidades federativas en las cuales se renovará la gubernatura el próximo año, se realizaron reformas con la finalidad de reglamentar la postulación paritaria de candidaturas de los partidos políticos para dicho cargo de elección popular, en observancia a los transitorios del texto constitucional.

Derivado de lo anterior, se advierte que, a la fecha de su pronunciamiento, los órganos legislativos no habían dado cumplimiento al mandato constitucional de reformar los ordenamientos correspondientes con el efecto de establecer las reglas para la postulación paritaria de candidaturas de los partidos políticos, tratándose de cargos unipersonales.

En este sentido, el constituyente delegó al Congreso de la Unión la atribución para determinar, en la Ley General de Partidos Políticos, directrices y parámetros de observancia y aplicación general, por cuanto, a la postulación de las candidaturas de dichos institutos políticos, y en general, la conducción de sus actividades de forma democrática.

Se parte del hecho de que, es en las legislaturas estatales donde constitucionalmente corresponde construir modelos que recojan el contexto político, social y cultural de cada entidad federativa, y en los que se reconozcan derechos y se impongan obligaciones a los sujetos que intervienen en las contiendas, a fin de tutelar la observancia del principio de paridad en la postulación paritaria de candidatura de mujeres y hombres y, en su caso, revertir los obstáculos y las barreras que en cada entorno han impedido el ejercicio pleno de los derechos políticos electorales de las mujeres.

Ante un principio constitucional que no encuentra desarrollo en un instrumento legislativo, corresponde a la tutela judicial el generar obligaciones para instrumentalizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En tales circunstancias, la Sala Superior consideró necesario se garantice la vigencia del principio de paridad respecto de las candidaturas a las gubernaturas. Con la finalidad de maximizar dicho principio, lo conducente es vincular a los partidos políticos a postular a siete mujeres como candidatas para renovar los ejecutivos locales, a partir del parámetro de control de la regularidad constitucional integrado por los artículos 35.II y 41.I y las obligaciones derivadas de las normas internacionales de derechos humanos aplicables.

En atención a las conclusiones arribadas en su resolución, procedió a revocar el acuerdo del INE, identificado con la clave INE/CG569/2020 en el que se emitieron criterios generales para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas de los partidos políticos a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021.

De igual forma, procede vincular al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas, para que emitan la regulación necesaria para la postulación paritaria de candidaturas de los partidos políticos a las gubernaturas de las entidades federativas, previo al inicio de los próximos procesos electorales en los que haya de renovarse a la o a el titular del ejecutivo de la entidad que corresponda.

Finalmente, a partir del reconocimiento del mandato constitucional de paridad en todo previsto a nivel constitucional, así como de la obligación a cargo de las autoridades de garantizar los derechos previstos en el texto constitucional, en el ámbito de sus competencias, es por lo que se debe vincular, obligatoriamente y de forma directa, a los partidos políticos nacionales al cumplimiento de la postulación paritaria en los cargos de las gubernaturas.

Por lo anterior, gracias al impulso del INE, y la resolución garantista de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, hoy México, cuenta con 7 mujeres gobernadoras de sus Estados y, el país avanza en el ejercicio efectivo de las mujeres de votar y ser votadas.

REFERENCIAS

- Acuerdo INE/CG569/2020. Véase en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013. Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos. Disponible en: https://cdhcm.org.mx/serv_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriade.pdf
- Conapred. Documento informativo en el Aniversario de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier%2010%20JUNIO%281%29.pdf>
- Consejo de la judicatura. La Reforma Constitucional en Materia de Amparo. Disponible en: <https://www.cjf.gob.mx/documentos/2011/ReformaAmparo2011.pdf>
- Expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados. Véase en: https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos en junio de 2011. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

Poder Ejecutivo del Estado de México

Secretaría del Trabajo

ELECCIONES 2021, PLURALISMO, PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO, DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Martha Hilda González Calderón

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se abordan temas vigentes en la realidad política que vive el país.

En primera instancia se hace referencia a los procesos electorales como medio sustancial para concretar el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos, dentro de un contexto democrático y conforme a un marco jurídico transparente, simple que otorgue certeza a los actores políticos.

Es claro que el pluralismo dentro del contexto de una sociedad abierta debe propiciar los medios legales para que, a través del sufragio, se acceda a los cargos de elección popular, se realice la equivalencia proporcional entre el voto emitido y los escaños obtenidos en el congreso. Al mismo tiempo se legitime la actuación de las autoridades electas.

Siguiendo lo expresado por Luis Carlos Ugalde,¹ las funciones de un sistema electoral, entre otras, son:

- Establecer reglas de competencia de acceso al poder público, las cuales deben ser, en todo lo posible, justas para que los resultados sean acatados por los partes,
- Realizar una asignación proporcional de los cargos para acreditar la efectividad del voto.

En este contexto se destacan las características del sistema:² universalidad, transparencia, estabilidad, simpleza. Esto significa que el sistema electoral debe aplicarse a todos los actores políticos; debe establecer reglas de operación acce-

¹ Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Said Hernández Quintana (coord.), *Elecciones, Justicia y democracia en México: fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, 3ª. ed., México, TEPJF, 2020, pp. 35-41.

² *Cfr. op. cit.*, p. 35.

sibles. En consecuencia, el sistema debe ser estable sustentado en el desarrollo institucional y en los márgenes legales para introducir reformas al mismo.

Poder conformar un sistema que cumpla con las características señaladas deviene de un desarrollo histórico y de una serie de acontecimientos políticos que significaron la transformación de un régimen hegemónico de partido único, con una presidencia que se había convertido en arbitro de la vida nacional a un sistema de partidos, con reglas que han permitido la alternancia en el gobierno federal y en las entidades federativas.

Desde 1977, hasta 2014, México ha experimentado más de once reformas electorales.³ En la mayoría de ellas se requirieron reformas constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014.

En cada caso se van perfeccionando mecanismos jurídicos y operativos para otorgar mayor transparencia, certeza y apego a la legalidad, para en conjunto atender los aspectos teleológicos de estos procesos.

En 1977 se busca la inclusión en la vida política de grupos opositores fomentando la creación de partidos políticos, así el Partido Comunista Mexicano recupera su registro legal. Se incorporan los primeros 100 diputados de representación proporcional para ser un cauce de expresión de las minorías en el órgano legislativo.

En la reforma de 1986 se otorga el reconocimiento constitucional a los partidos políticos como entidades de interés público, con acceso a financiamiento público y a los medios de comunicación. Se modifica la integración de la Cámara de Diputados, aumentando los diputados de representación proporcional a 200.

Después de las cuestionadas elecciones de 1988, la reforma de 1990 dio lugar a la creación del IFE, como un órgano especializado en materia electoral sin embargo se encontraba presidido por el secretario de Gobernación.

Se establece un control registral con el padrón y la credencial para votar con fotografía.

Paulatinamente se limita la participación del gobierno en los órganos electorales para arribar en 1996 a que el IFE se defina legalmente como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios; sale el secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo. Los consejeros electorales son designados mediante una mayoría calificada por la Cámara de Diputados.

Al amparo de esta reforma se incrementa el financiamiento público a los partidos políticos y se crea el sistema para la fiscalización de esos recursos. Más adelante se crearía una unidad técnica y autónoma encargada de esas funciones.

Con la reforma de 2014, el INE sustituye al IFE; se establece un sistema nacional de elecciones a través de la creación de los órganos estatales electorales

³ Cfr. *Ibidem*, p. 37.

(OPLE) y se fija normativamente una jornada nacional única; se perfecciona el marco jurídico incluyendo la legislación para atender y resolver impugnaciones; se incrementa a once el número de consejeros electorales.

Esta exposición permite concluir que la democracia y los cauces electorales que la definen, forman parte de la evolución política y social del país.

Dialécticamente amalgaman el pluralismo propio del devenir de la colectividad y dentro de un estado de derecho, previenen y resuelven los conflictos que emanan de los procesos electorales.

En otra parte de este documento se aborda la relativo a la hegemonía de la presidencia de la República y el porqué de la creación de órganos autónomos. En este sentido se analiza el surgimiento del presidencialismo desde el proyecto de la Constitución de 1917, donde se delineaba un ejecutivo “fuerte” para romper con el “cuasi parlamentarismo” establecido en la Constitución de 1857 que de acuerdo con Emilio Rabasa,⁴ había entorpecido la actuación del presidente ante casos de emergencia.

A la definición legal de las atribuciones del ejecutivo federal, la propia evolución política e histórica de la nación, sobre todo en el periodo post revolucionario, se fueron agregando otras, en distintas áreas del desarrollo administrativo, económico, laboral, agrario. Asimismo, surgen las que Jorge Carpizo⁵ definió como facultades “meta constitucionales”, relacionadas con el control político sobre el partido hegemónico y la influencia determinante sobre la integración del poder legislativo, y la integración del poder judicial.

Esta hegemonía se fue modificando en buena medida con el perfeccionamiento de los procesos electorales que condujeron a la alternancia en el poder por un lado, y la integración global de la economía por otro, todo esto obliga ha establecer mecanismos legales, de contrapeso y limitación al ejercicio discrecional del poder ejecutivo.

Como se expone en este documento, la Corte ha establecido notas distintivas de estos órganos: deben estar establecidos en la Constitución; deben contar con autonomía, independencia funcional y financiera. Además de cumplir funciones coyunturales que requieren ser atendidas con eficacia.

Destaca la designación de sus integrantes involucrando al poder legislativo para contrastar con las propuestas del ejecutivo y ser un tamiz, a pesar de la influencia del partido que en ese momento tiene la mayoría en el Congreso.

Los órganos autónomos permiten alcanzar una regulación de áreas estratégicas que garantizan a diversos sectores económicos equidad en la participación en el mercado y el fortalecimiento de la legalidad.

Otros órganos como el INE, la CNDH, el CONEVAL, el INAI, en cumplimiento de sus atribuciones han aportado transparencia; conocimiento exacto

⁴ Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1980, pp. 70-74.

⁵ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 65-70.

del desarrollo del país; seguridad jurídica en los procesos electorales y en conjunto consolidan el Estado de Derecho.

En consecuencia, se debe ponderar con todo cuidado cualquier reforma que pretenda disminuir la autonomía o alterar las funciones de estos.

I. ELECCIONES 2021. EXPRESIÓN DE PLURALISMO DEMOCRÁTICO

1. EL PLURALISMO POLÍTICO COMO SUSTENTO DE LA DEMOCRACIA

La democracia, concebida en el sistema jurídico mexicano, como una forma de vida y una expresión en la organización de la sociedad, se sustenta en dos valores primordiales: la libertad y la igualdad.

En el conjunto de los derechos humanos establecidos constitucionalmente, se definen los espacios de libertad en sus diversas acepciones: de expresión, tránsito, culto, profesión, política etc. Fijándose limitaciones para su ejercicio en el propio texto fundamental.

En consecuencia, la libertad de expresarse y asociarse marca la pauta para que el *pluralismo político*, sea el cauce para surjan posturas antagónicas y líneas de pensamiento en donde se aborden y discutan los grandes problemas nacionales.

La razón de ser de la existencia de los partidos políticos, como entidades de interés público, es representar hasta donde es posible, esa pluralidad y ser el medio para que la integración de los órganos de gobierno, vía elecciones democráticas, concreten y satisfagan las necesidades colectivas.

2. ELECCIONES 2021 Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En el caso de México la participación política es el reflejo del contexto económico y social del país. En la conformación del sistema democrático el enemigo a vencer siempre es el abstencionismo.

Cada elección representa retos particulares, sobre todo en la infraestructura que debe servir de base para que el elector acuda con toda tranquilidad y contar con las garantías para emitir el sufragio.

La expresión plural concentrada en el voto y con ello la legitimidad inherente a ese proceso, se traduce en que las autoridades emanadas de esa elección acceden en plenitud del ejercicio de sus atribuciones en un contexto de legalidad.

Arribar a procesos electorales creíbles y transparentes ha sido un largo camino en la historia contemporánea de México. Es innegable que en la construcción de las instituciones que enmarcan el desarrollo de las elecciones han contribuido todas las fuerzas políticas. La democracia es un proceso permanente,

perfectible en relación con los elementos jurídicos y administrativos que permiten al ciudadano acudir a las urnas en confianza y en paz.

a) Antecedentes de las instituciones electorales

La construcción de un sistema electoral obedece a la generación de acuerdos entre todos los actores políticos.

Un sistema electoral tiene por objeto establecer reglas de competencia para el acceso al poder público, dichas normas deben ser justas para que los resultados electorales sean acatados y otorguen legitimidad a los gobiernos emanados de ellos. Al mismo tiempo deben permitir realizar una asignación proporcional de los cargos públicos para otorgar mayor efectividad al sufragio.

En consecuencia, los sistemas electorales deben reunir una serie de características:⁶

Las disposiciones que lo integran deben aplicarse a todos los actores políticos: votantes, partidos políticos, candidatos, iglesias, gobiernos.

Deben sustentarse en reglas que sean conocidos y con ellas, los sistemas de operación: demarcaciones electorales; número y ubicación de casillas; selección de los funcionarios de casilla; padrón electoral.

Derivado de ello, el sistema electoral debe ser estable, sin perjuicio de establecer plazos dentro de los cuales se deben llevar a cabo reformas electorales.

El sistema debe fijar normas y procedimientos para organizar elecciones; requisitos para ejercer el voto activo y pasivo; las reglas para computar los votos.

Adicionalmente establecer los lineamientos para transparentar el financiamiento de los partidos políticos y un sistema de medios de impugnación ágil y eficaz.

En consecuencia, el sistema electoral debe establecer instituciones básicas, que, si bien se desenvuelven en un contexto eminentemente político, deben mantener su autonomía y contar con los medios para cumplir con sus atribuciones como es el caso del INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

b) Reformas electorales

El reformismo electoral en México ha tenido como objetivo principal alcanzar el pluralismo político, tomando en cuenta que durante buena parte del Siglo XX existió un partido hegemónico, con exclusión activistas, grupos políticos y amplios segmentos de la sociedad civil.

Esta hegemonía traía como consecuencia, la preeminencia de la presidencia de la República, sobre los otros poderes.

⁶ Cfr. Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Said Hernández Quintana (coord.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, 3ª. ed., México, TEPJF, 2020, pp. 35-41.

Si se tomara como referencia una fecha simbólica como punto de partida, sería la de 1968, donde se puso de manifiesto la crisis de un régimen autoritario que debería reconocer y abrir espacios a una sociedad civil inmersa en un país con graves contradicciones sociales y en donde se había clausurado la actuación dentro del marco jurídico de los opositores al gobierno.

Una expresión de la crisis del sistema fueron las elecciones de 1976, en donde José López Portillo, fue el único competidor. Este hecho, aunado al surgimiento de movimientos guerrilleros rurales y urbanos. Plantearon la urgente necesidad de introducir una reforma política “integradora” que entre otros elementos permitiera la actuación legal de actores políticos como el Partido Comunista Mexicano, creado en 1919, declarado ilegal en distintos momentos.

En este contexto se emite La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales considerada como “el punto de partida del proceso de liberación política vivido por México” y, por lo tanto, es un parteaguas en la historia del México contemporáneo.

La importancia de la reforma de 1977 radica en que sentó las bases para la “formación del moderno sistema de partidos”, lo cual permitió que en el país se forjaran las “leyes e instituciones” para “aceptar, recibir, conformar y fomentar una nueva realidad pluripartidista”.

Entre las modificaciones más importantes introducidas por esta reforma se encuentra, **el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público**. Este cambio les brindó a los partidos una serie de derechos y prerrogativas que garantizaban su existencia. Entre los que destacan, el acceso a los medios de comunicación y financiamiento público. Asimismo, se les reconoció “como intermediarios necesarios de la vida democrática” al brindarles de manera exclusiva la facultad de postular candidatos en los procesos electorales.

En segundo lugar, se encuentra la opción de que los partidos políticos pudieran obtener un registro condicionado. Esto es importante porque se creó la posibilidad de que los partidos políticos pudieran postular candidatos sin registro permanente, el cual quedaba condicionado a su desempeño en las urnas, para obtenerlo debían conseguir el 1.5% de la votación.

En tercer lugar, **se modificó la composición de la Cámara de Diputados**, aumentando el número de sus miembros a 400, de los cuales 100 serían seleccionados bajo el principio de representación proporcional. Con esta medida se buscó ampliar la representación partidaria en la cámara baja al garantizar que, **por lo menos, el 25% de los escaños fuera para diputados de oposición**.

Las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, en las que el partido hegemónico se hizo de la victoria en un contexto de fuertes acusaciones de fraude minaron la confianza en la administración de las elecciones que hasta entonces estaba en manos de la Comisión Federal Electoral. Esta crisis política fue superada, entre otras medidas, a través de la creación del Instituto Federal

Electoral —IFE— en el que se redujo la influencia del gobierno, aunque no se eliminó por completo.

Fueron necesarias dos reformas electorales más (1994 y 1996) para sustraer la influencia del gobierno en el máximo órgano de dirección del IFE y para que se lograra consolidar el modelo de independencia. Este modelo generó confianza entre los partidos, así como en la sociedad y permitió que se transitara de un sistema de partido hegemónico al pluralismo limitado.

El acuerdo que dio origen al IFE estuvo fuertemente influenciado por la crisis política de 1988 que reclamaba elecciones limpias sin la intervención del gobierno; por lo anterior, se consiguió un piso mínimo desde el cual se pretendía resolver el que hasta ese momento se vislumbraba como el principal problema para el funcionamiento democrático. Así, el IFE surgió con gran legitimidad por el acuerdo de los tres principales partidos políticos nacionales y logró consolidarse como ente garante de elecciones confiables en la elección intermedia de 1997 y principalmente en la presidencial del año 2000.

Posteriormente, se realizó una reforma en el 2007 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado por el Congreso de la Unión en donde se otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales:

- Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales.
- Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.
- Promover la participación ciudadana en las elecciones.
- Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales.
- Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.
- Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados.
- Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

La reforma de 2014 que introdujo un nuevo modelo de organización electoral estuvo basada en un acuerdo entre los tres principales partidos políticos nacionales denominado «Pacto por México», en cuyo compromiso 90 se establecía el objetivo de cambiar el sistema de administración electoral, eliminar el IFE y los 32 institutos electorales locales para crear una sola autoridad, el Instituto Nacional Electoral —INE—, encargado de organizar todos los comicios.

Las razones que fundamentaban el cambio eran dos:

1. La supuesta colonización de los institutos electorales locales por los gobernadores; y
2. Lo costoso de mantener dos tipos de autoridades electorales administrativas que coexisten simultáneamente.

A pesar de que los tres principales partidos políticos estuvieron de acuerdo en el diagnóstico, fueron el PAN y el PRD quienes presentaron la propuesta y el partido en el gobierno la asumió como propia.

El surgimiento del INE consecuencia de la reforma de 2014, y con él la creación de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), significó un avance sustancial en varios rubros: la fiscalización vía electrónica de los recursos de los partidos políticos; la ampliación de las causas de nulidad de una elección incluyendo el rebase de los topes de gasto de campaña. Estas medidas para evitar el uso de recursos de procedencia ilícita. La creación del Servicio Profesional Electoral, para brindar certeza de la selección de los integrantes de los Consejos Electorales: estatales, distritales, municipales.⁷

Las reformas electorales han permitido el perfeccionamiento de diversas instituciones:

1. Los tribunales electorales que otorgan a las elecciones certeza jurídica y garantizan que los ciudadanos ejerzan a plenitud sus derechos políticos;
2. El Registro Nacional de Electores se ha transparentado y a través de las comisiones de vigilancia integradas por todos los partidos políticos se actualiza y con ello se propicia la seguridad como instrumento sustantivo de las elecciones. Al punto de que se distribuyen ejemplares del padrón a los partidos políticos en medio impreso y electrónico;
3. Se desarrolló el Sistema de Información para la Jornada electoral (SIJE), para que todos los partidos políticos conozcan el avance en la instalación de las casillas electorales, su integración y por ende, el registro de incidentes;
4. Se ha avanzado significativamente el Programa de Resultados Preliminares, anexando una copia escaneada del acta votación para constatar el llenado y la firma de los representantes.

Al concluir todo proceso electoral se detectan deficiencias que se deben solventar dentro de un proceso legal que obedece en buena medida a las resoluciones y precedentes de los Tribunales Electorales.

Así por ejemplo surgen observaciones en cuanto a la regulación más eficaz de las precampañas en relación con su financiamiento y la fiscalización de este.

Fijar límites legales precisos a la difusión de programas sociales en los tres ámbitos de gobierno.

Evitar inequidades en los procesos de reelección de ediles y diputados.

c) Fines del proceso electoral

La disputa por el ejercicio del poder, en las democracias actuales y en una sociedad abierta significa contar con todo un marco jurídico en materia electoral

⁷ Cfr. Córdova V, Lorenzo y Núñez A, Ernesto, *La Democracia no se construyó en un día*, México, Grijalbo, 2021, pp. 27-49.

que, de manera clara, transparente, estable, permita zanjar las disputas y resolver los conflictos políticos.

De manera sustantiva, considerando que los partidos políticos son entidades de interés público que permiten el acceso de los ciudadanos a los cargos gubernamentales, el sistema electoral debe garantizar la participación de todos los gobernados y traducir los votos en escaños, y desde luego dotar a las autoridades electas de legitimidad para gobernar con eficacia y apoyo social.

De esta forma la elección 2021, se destacó por la participación del 52.6% de la lista nominal o sea de 93.3 millones de electores.

Esta participación es sustancial en una “elección intermedia” con la legitimación que otorga a las autoridades electas. Y acredita la fortaleza institucional de las autoridades electorales considerando los precedentes mencionados en este trabajo.

Consecuencia de la elección 2021 la integración de la cámara de Diputados Federal expresa (como ha venido sucediendo desde 1997) que no existe una fuerza política con una mayoría absoluta, lo cual permite abrir el debate sobre los grandes problemas nacionales y propiciar la construcción de acuerdos como un mecanismo para prevenir cualquier signo de autoritarismo.

Como decía Mariano Otero, la representación popular debe ser un “daguerrotipo” de la sociedad, en consecuencia, la integración de los órganos legislativos debe, hasta donde es posible, recoger la pluralidad social existente. Sin perjuicio de las organizaciones emergentes de la sociedad civil cuya actuación debe ser protegida legalmente.

En este contexto se vinculan de manera precisa la participación política, la pluralidad, la legalidad y el sistema democrático que permiten avanzar en el perfeccionamiento institucional que encauza el desarrollo social.

Como un esquema perfectible, seguramente se propondrán nuevas reformas en esta materia, así ha que quedado asentado en el desarrollo histórico del reformismo electoral. Lo que debe prevalecer es el equilibrio en las propuestas para evitar que las fuerzas políticas hegemónicas en este momento histórico, desvirtúen a su favor la institucionalidad que deviene de un proceso donde han participado todas las expresiones políticas, con el afán de avanzar en la construcción de la democracia.

d) Conclusiones

1. Las elecciones son la concreción en el sufragio, de la pluralidad social, no reflejan de manera absoluta la problemática social, económica y política de una colectividad. Son un medio para que las autoridades electas obtengan legitimidad y en ejercicio de atribuciones legales se aboquen a resolver los problemas de la comunidad bajo el escrutinio de los gobernados, dentro de un sistema institucionalizado de rendición de cuentas.

2. Sin perjuicio de que en un contexto de democrático y respeto a los Derechos Humanos, puedan surgir organizaciones sociales que contribuyan con sus propuestas a construir alternativas jurídicas de desarrollo.
3. Las circunstancias políticas actuales le han otorgado al presidente una presencia significativa ante la opinión pública, aunado a la manera en que ha se han venido operando los programas a sectores sociales vulnerables. Sin embargo, los resultados han acreditado un electorado participativo que no está permitiendo la “hegemonía” de una fuerza política sobre las otras. Al considerar que no es lo mismo comportarse como oposición, que asumir la responsabilidad de gobernar.
4. El ejercicio del poder “desgasta”, máxime en circunstancias de crisis, que pueden conducir algunos gobernantes adoptar actitudes autoritarias y pretender, inclusive, romper con el equilibrio inherente a la división de poderes.

En consecuencia, la participación política, la pluralidad, la institucionalidad e independencia de las instancias electorales son como diría Mariano Otero, los acuerdos fundamentales suscritos por los mexicanos para construir la democracia, más como una expresión política, como una forma de vida.

II. LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Desde Montesquieu “el poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y la arbitrariedad”.⁸

Pero si el poder está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado.

Algunos teóricos consideran que el poder del Estado es indivisible, para efectos de cumplir con las atribuciones de este, que se despliegan constitucionalmente a través de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional como un medio para cumplir con los fines que se fija la organización estatal.

Un primer documento que plasma la división del poder estatal es la Declaración del Pueblo de Virginia de 1776, la cual se incorporó con posterioridad a la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y a la Constitución de dicho país, en 1787.⁹

La Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el Artículo XVI establece la división de poderes de la siguiente manera:

⁸ Agapito Serrano, Rafael, *Libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 115.

⁹ *Cfr.* López Monroy, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*, México, Porrúa, 1999, pp. 179-181.

“Toda sociedad en la que no existe asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes no tiene Constitución”.¹⁰

1. ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO EN MÉXICO

La división poderes fue adoptada en México desde la Constitución de 1824; en el caso del Poder Ejecutivo, la definición unipersonal, se mantuvo hasta el texto vigente, en el Artículo 80 Constitucional.

Desde el proyecto presentado por Carranza en 1916 se había concebido un “ejecutivo fuerte” en contraposición al “cuasi parlamentarismo” establecido en la Constitución de 1857, con un poder legislativo depositado en una sola Cámara, que de acuerdo con Emilio Rabasa,¹¹ había entorpecido el actuar del titular del poder ejecutivo, considerando las circunstancias que habían envuelto al gobierno de Ignacio Comonfort.

Debe precisarse que Juárez, prácticamente gobernó con facultades extraordinarias, pretextando las circunstancias de guerra que se presentaban en el país y Porfirio Díaz actuó simulando la aplicación de la Constitución de 1857.¹²

Por lo tanto, Carranza consideró que otro elemento legitimador de esa “presidencia fuerte”, era establecer su autoridad nacional a través de la elección directa, considerando al país como una única circunscripción electoral.

Al consolidarse el denominado “régimen postrevolucionario”, con la creación del Partido Nacional Revolucionario, surge la figura del “líder máximo” reflejado en la presidencia de la República, con atribuciones en distintas materias, formalizadas expresamente en el Artículo 89 de la Constitución y de acuerdo la dinámica política y social se agregaron otras más. Esta conformación del Poder Ejecutivo se mantuvo hasta muy avanzado el siglo XX.

2. FACULTADES CONSTITUCIONALES Y “META CONSTITUCIONALES” DEL PRESIDENTE

Formalmente, el presidente de la República es el titular de la administración pública federal, con la atribución de designar a los titulares de las dependencias del ejecutivo y demás integrantes de cada una de ellas.

Es el “comandante en jefe” de las fuerzas armadas y en consecuencia designa a los mandos y demás oficiales de estas.

Es jefe del Estado al conducir la política exterior y designar a los integrantes del cuerpo diplomático.

¹⁰ Malet, Alberto, *Curso de Historia Universal, La época contemporánea*, México, Ed. Nacional, 1973, p. 14.

¹¹ Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, 1980, pp. 67-70.

¹² Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE, 2014, pp. 60-65.

En relación con el poder judicial, de acuerdo con el Artículo 96 Constitucional, el presidente de la República, con aprobación del Senado, designa a sus integrantes.

Conforme se ahondó en la centralización del poder, se fueron incorporando mayores atribuciones en torno al ejecutivo federal, como menciona Diego Valadés,¹³ de manera progresiva la Constitución fue adicionada para conferir al presidente atribuciones en distintas áreas: la educativa (1921), hidrocarburos (1940), electricidad (1960), planificación (1983).

A lo anterior debían agregarse el conjunto de potestades a las que Jorge Carpizo¹⁴ denominó *meta constitucionales* referidas al control político sobre el partido en el gobierno y su influencia la designación de los candidatos a la mayor parte de los cargos de elección popular, incluyendo la designación del sucesor a la presidencia de la República.

La distorsión del sistema se tradujo en autoritarismo y corrupción, incluyendo la adopción de decisiones contrarias a la Constitución.

Derivado de la alternancia en el poder; la coexistencia de las distintas fuerzas políticas en el Congreso Federal sin la preeminencia de ninguna en particular; el posicionamiento de la sociedad civil, y la inserción de México a procesos económicos y políticos globalizados, es que surge la exigencia de acotar la hegemonía presidencial. Ante la desmedida corrupción, establecer un sistema de rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos; brindar una amplia y efectiva protección a los Derechos Humanos; incorporar cuadros especializados en la administración pública que no mantengan una filiación política.

3. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES COMO CONTRAPESO A LA PRESIDENCIA HEGEMÓNICA

En este contexto se impulsaron reformas constitucionales que multiplicaron los órganos autónomos, “se consideró que así sería posible contar con segmentos sensibles de la administración, independientes en lo político y profesionales en lo operativo. Esta estrategia fue vista como mitigadora del poder presidencial...”¹⁵

Miguel Carbonell¹⁶ establece cuatro características básicas de estos órganos:

1. Dichos órganos están creados por la Constitución;
2. Poseen atribuciones propias, especificadas en el texto constitucional;

¹³ Cfr. Valadés, Diego, *Constitucionalismo crítico, ideas para la transición constitucional en la era postcovid-19*, México, Siglo XXI Editores, 2021 pp. 50-59.

¹⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 60-74.

¹⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 60.

¹⁶ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

3. Llevan a cabo funciones esenciales del Estado Moderno;
4. No están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos pueden ser revisados por las instancias judiciales;

A partir de 1990 se empezó a experimentar la creación de órganos autónomos considerando la complejidad de la vida política, social, y económica del país, considerando, desde luego el agotamiento del modelo presidencial omnímodo, al que alude Valadés, “el sistema...había auspiciado que las decisiones sean personales y por ende asociadas a la psicología de quien las dicta”.¹⁷

En este contexto, establecieron constitucionalmente, órganos responsables de atender de manera específica y especializada áreas de la administración y del quehacer público sensibles al entorno colectivo.

Así se otorga autonomía al Banco de México en 1994, esta institución se había fundado en 1925.

En el año de 1996 surge el Instituto Nacional Electoral, teniendo como antecedente al IFE creado este en 1990.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos creada en 1992 y a la cual se le otorgó autonomía en 1999.

Estos órganos pueden denominarse de “primera generación”. Entre los años de 2000 y 2010, surgieron el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa creado en 2013, fue suprimido el 15 de mayo de 2019.

En la última década se crearon el Instituto federal de Telecomunicaciones (IFT); la Comisión Federal de Competencia (COFECE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), la Fiscalía General de la República (FGR).

En la determinación de la naturaleza jurídica de estos órganos la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 32/2005¹⁸ ha determinado, que, si bien la Constitución no prevé, ni regula, la creación de estos, “su objetivo último es garantizar los derechos fundamentales y controlar la acción de los poderes clásicos del gobierno, a través de la acción de entes ajenos a la influencia de distintos grupos sociales”.¹⁹

A dichos órganos se les asignan cuestiones estatales específicas buscando mayor especialización, agilidad y transparencia. Como se ha mencionado, se deben establecer contrapesos al poder ejecutivo en relación con rubros de gran

¹⁷ Valadés, Diego, *ibidem*, p. 58.

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, Controversia Constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV. P. 912. citada por Ruíz, José Fabián, “Los órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 37, jul-dic 2017, <https://dot.org/10.22201/ij. 24484881e.2017.37.11454>

¹⁹ *Idem*.

trascendencia, como son: regulación monetaria; protección de los derechos humanos; transparencia y rendición de cuentas; protección del proceso de competencia en el mercado; medición de la pobreza y evaluación de manera independiente de los programas sociales de combate a la misma.

De acuerdo con la Corte: “Su misión principal, se reitera, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de lo órganos tradicionales”.²⁰

En consecuencia, la Corte establece las notas distintivas y las características esenciales de dichos órganos:

1. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
2. Deben mantener con los otros órganos del estado relaciones de coordinación;
3. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera;
4. Deben cumplir funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad,²¹

Designación de sus integrantes. Aunado a lo anterior se debe anotar que, si bien no están sujetos a los mecanismos habituales de control de la administración pública, quienes integran estas instancias no dejan de someterse al régimen de responsabilidades vigente.

Considerando que, en la designación de los titulares de dichos órganos, e intervienen el Poder Ejecutivo y Legislativo y en algunos casos, como el INAI la Cámara de Senadores debe realizar una amplia consulta a la sociedad.²²

Este mecanismo de designación no evita que el partido político que mantiene la mayoría en el Congreso influya de manera importante en la integración de dichos órganos, sin embargo, el tamiz de la representación popular debe abrir a la sociedad civil el debate sobre quienes asumen funciones trascendentes en la administración pública, considerando los requisitos de elegibilidad, la competencia y experiencia profesional.

Por otra parte, considerando las atribuciones especializadas de estas instituciones, la transparencia, debe permitir a la sociedad civil verificar la actuación de los titulares y las resoluciones que emiten.

Patrimonio y financiamiento. Si bien los órganos constitucionales autónomos pueden establecer sus necesidades presupuestales y administrativas, el financiamiento de estos debe ser fijado por la Cámara de Diputados, lo cual se ha traducido en la reducción drástica de los recursos financieros como es el

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² Artículo 6, fracción VII, párrafo octavo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enero 2021, Ed. SISTA.

caso del CONEVAL, IFT, INAI, CNDH, que entre 2018 y 2021 sufrieron reducciones presupuestales entre el 25 % y 31 %, ²³

Lo cual se ha traducido en el planteamiento de Controversias Constitucionales ante la Suprema Corte impugnando esa disminución por vulnerar la autonomía de los órganos antes citados. ²⁴

Ene este contexto se pone en evidencia la necesidad de evitar que los órganos constitucionales autónomos vean mermada su actuación, cuando por una parte existe una “colonización” de los mismos en la designación de sus titulares por la participación del Congreso, con un partido que tiene la mayoría, pero se encuentra supeditado a las directrices del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, los recortes presupuestales atentan contra la capacidad de gestión y el desarrollo autónomo de sus atribuciones.

Como menciona Fabián Ruíz, entre las causas que motivaron la creación de los órganos constitucionales autónomos se encuentran: la “pérdida de legitimidad social de las autoridades tradicionales, enmarcada por la complejidad creciente de la administración pública y de las tareas a su cargo, lo que requiere de funcionarios altamente capacitados y sin afiliación partidista o funcional, dado el desprestigio mencionado”. ²⁵

4. CONCLUSIONES

1. La razón de ser de los órganos constitucionales autónomos es acotar las atribuciones que antes se ejercían de manera directa por el titular del ejecutivo federal en turno, lo cual se traducía en discrecionalidad y corrupción.
2. Los procesos de globalización; la creación de nuevo Estado Constitucional de Derecho, caracterizado por la preeminencia de los Derechos Humanos y la coexistencia de los poderes tradicionales con los órganos constitucionales autónomos, contribuyen a integrar la voluntad del Estado que debe incidir en la sociedad con índices irreductibles de legalidad y transparencia.
3. En consecuencia, no pude promoverse la desaparición de estos órganos sin comprender la evolución institucional e histórica que les dio origen, considerando que surgen como una reacción a la concentración del poder, al autoritarismo y opacidad.

²³ El Valor de la Verdad, a un tercio del sexenio, marzo 2021, Signos Vitales, el pulso de México. <http://www.el mundo.es/américa/2013/01/08/México/1357679051.html>

²⁴ Las Controversias mencionadas impugnan los presupuestos de 2018, 2019 y 2020.

²⁵ Fabián Ruíz, José, “Los órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora”. *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 37, jul-dic 2017. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>

PERSPECTIVA

Dentro de una sociedad abierta como menciona Karl Popper debe existir el escrutinio y la evaluación permanente de las instituciones. Esto significa que las mismas puedan ser transformadas conforme a las necesidades de la sociedad, dentro de un clima de libertad de expresión, debate público y con arreglo a una cultura de la legalidad, que rompan con cualquier expresión de autoritarismo o la pretensión de que un poder se convierta en árbitro de la vida pública.

Por lo tanto la modificación del orden constitucional respecto a estos órganos, deberá ser dentro de un debate amplio al seno de la sociedad, considerando a los actores políticos, organizaciones de la sociedad civil, ponderando las ventajas de estos y corregir las deficiencias que presenten.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAPITO SERRANO, Rafael, *Libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 250.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 203
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo en México*, Siglo XXI Editores, 1978, p. 135.
- CÓRDOVA V., Lorenzo y NÚÑEZ A, Ernesto, *La Democracia no se construyó en un día*, México, Grijalbo, 2021, p. 575
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 1ª edición electrónica, México, p. 220
- FABIÁN RUÍZ, José, “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 37, jul-dic 2017.
- LÓPEZ MONROY, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*, México, Porrúa, 1999, p. 159.
- MALET, Isaac, *Curso de Historia Universal, la Época Contemporánea*, México. Ed. Nacional, 1973, p. 167.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1980.
- VALADÉS, Diego, *Constitucionalismo crítico, ideas para la transición constitucional en la era postcovid-19*, México, Siglo XXI Editores, 2021, p. 126.

Referencias jurisprudenciales

- Suprema Corte de la Justicia de la Nación, 2006, Controversia Constitucional 32/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV.

Fiscalía General de la República

**Fiscalía Especializada en Materia
de Delitos Electorales**

EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS COMO LEGISLADOR NEGATIVO EN EL SISTEMA DE CONTRAPESOS

Daniel Díaz Cuevas

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es producto de un análisis sobre la justificación de la existencia de los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA's) en México, su utilidad, necesidad y funcionamiento dentro de un estado federal y un sistema presidencial, partiendo de las bases doctrinales de las características con las que deben contar para ser considerados de esa forma.

Partiendo de la definición del Estado mismo como el resultado más acabado de la voluntad popular en el establecimiento de elementos que permitan la subsistencia de los habitantes, haciendo una referencia al pasado y del modo en que se concebía desde sus y la constante evolución del concepto a la par de las sociedades modernas con una capacidad de adaptabilidad en el tiempo y espacio.

Se puntualiza en qué consiste un estado federal, viéndolo no desde una relación de jerarquía de los órdenes de gobiernos (estatal y municipal en el caso de nuestro país) hacia la federación como generalmente se percibe, sino como una relación de coordinación y relaciones recíprocas con limitaciones competenciales entre los distintos ámbitos de gobierno (mal llamados niveles de gobierno), basado en un sistema de contra pesos desde las teorías clásicas.

Se expone el contacto actual de las relaciones de tensión del poder ejecutivo federal con respecto a los órganos constitucionales autónomos, aspectos que escapan de la esfera jurídica de cada uno y que se transmiten al aspecto político y discursivo en una tensión interorgánica permanente. De igual forma se analizan los argumentos de la postura presidencial sobre la eliminación de estos órganos bajo la hipótesis de que con la eliminación de los OCA's se cumplirá con el objetivo de alcanzar el ideal de austeridad republicana propuesto en su campaña y que a su vez viene aparejada de la idea del fortalecimiento moral de los servidores públicos con la limpieza de prácticas de corrupción, nepotismo e impunidad en las instituciones.

Se sostiene la importancia de la continuidad de estos órganos autónomos para la permanencia del orden constitucional, la limitación del poder por sí mismo y el progreso de la democracia en un país que sigue en la construcción hacia una de calidad afianzando a cada paso no solo el sistema electoral o el sistema de partidos, sino todas las instituciones del Estado logrando el más alto grado de legitimidad y confianza social, la recuperación de la opinión favorable de la ciudadanía, garantizando y procurando en primer lugar el texto constitucional y los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales.

Finalmente, se establecen cuatro premisas centrales de la fundamentación política y jurídica de la permanencia de los órganos como salida a los argumentos presidenciales sobre su eliminación o fusión de estos, explicada desde la teoría kelseniana del legislador negativo como un contrapeso real a través de sus propias resoluciones que aun cuando se trata de actos particulares van marcando precedente.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DEL ESTADO FEDERAL

El concepto de Estado es tan antiguo como el Estado mismo, con sus distintas acepciones ha pasado por las teóricas clásicas donde se le consideró como el cúmulo de tres elementos indisolubles: Territorio, Población y Gobierno, donde necesariamente un grupo de personas debían asentarse en un territorio determinado y establecer una forma de organización política para poder configurar un estado. Más tarde, los términos soberanía y reconocimiento internacional serían introducidos en el Estado como la forma de autoderminación de los estados frente a la intromisión de otros y al reconocimiento internacional de las naciones como el reflejo de la propia soberanía evitando involucrarse en los asuntos internos de los estados vecinos y tratándose como iguales en el plano internacional.

El concepto de Estado se refiere a un ente creado a partir de un contrato social entre las personas que convienen en ceder su autonomía y su capacidad de defensa para su permanencia en un determinado tiempo y espacio, este ente debe garantizar aspectos básicos como la vida, la integridad física, salud, educación, trabajo, seguridad jurídica, para lo cual hará uso del poder que le ha sido otorgado, utilizando el monopolio legítimo de la violencia de ser necesario. Para su ejercicio, el Estado puede establecer la forma en que ejercerá el poder (como un estado Federal o Central) y la forma en que sus gobernantes llegarán a sus cargos.

Al federalismo hay que entenderlo más que una forma de Estado, como un sistema de distribución de competencias entre los órganos del Estado, como una forma de organización del poder público que implica relaciones, factores y procesos dinámicos de conjugación. Se habla del estado como un ente dinámico

que a través de sus instituciones y una serie de reglas establecidas con anterioridad conviven dos partes distintas (la federación y los estados federados).

El Estado Federal en sí mismo no surgió como una forma de control del poder sino que en el caso de los Estados Unidos de América, el federalismo surgió como una forma de protección de las 13 Colonias frente a otras naciones más fuertes económica y militarmente en la época de reorganización geopolítica del mundo donde los territorios dominados por las potencias europeas escapan de la tutela.

Hamilton en “El Federalista”, en la explicación y razonamientos sobre las fuerzas armadas y en la tributación de las Colonias a la Federación lo lleva en la dirección de la protección y fuerza que representaban al verse como una unidad fuerte a las naciones vecinas teniéndose estas a las potencias europeas que emergían y se posicionaban.

Lo que constituía el ideal de poder político en 1917 y consolidaba la creación de un Estado liberal. El cual a su vez creó un ordenamiento en el que la libertad de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado esté protegida mediante oportunas técnicas de división de poder político como límite al poder político.¹

El artículo 40 de la Constitución mexicana contiene la esencia federalista del Estado Mexicano al constituirse como un estado federal compuesto por estados libres y soberanos en lo concerniente en su régimen interior. En realidad, en este punto comienzan los debates que a nuestra consideración se vuelven absurdos entre los constitucionalistas cuando se parte de la idea de que el estado mexicano no es un auténtico estado federal porque no tienen en lo fáctico las características y esencia del federalista americano por el hecho de que la Constitución Federal de 1857, que paso a ser reformada y dio origen a la de 1917 recoja *principios de la Constitución Americana de 1789*.

La división de la unidad estatal completa en Estados miembros es decisiva para que se pueda hablar de federalismo. Estas corporaciones locales pueden llevar diversos nombres, pero que en nada alteran su esencia: estados, provincias, cantones, etcétera; pero independientemente del nombre que se emplee, estas corporaciones locales poseen carácter estatal, ya que tienen su propia constitución, dada por los representantes electos de los ciudadanos, y tienen además un parlamento o congreso electo libremente, un gobierno propio y un tribunal constitucional igualmente propio.²

Considero que no existe un tipo de estado federal puro y simple, aunque los más conocidos y relevantes son el americano y el canadiense no significa que sean un modelo único, recordemos que surgen como respuesta al hartazgo

¹ Guastini, Riccardo, “Sobre el Concepto de la Constitución”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 1, julio-diciembre de 1999, IIJ, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12772/14299>.

² Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, “El federalismo como forma de organización del Estado”, *Fundamentos, teoría e ideas políticas*, México, IIJ, 2016, pp. 218.

sobre la dominación europea basada en gobiernos monárquicos. Esto no quiere decir que sean tipos ideales rígidos e inalterables, únicamente se han convertido en inspiración de otros modelos de estados.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas en el poder central que tienen su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas.³

La democracia adquiere el papel principal en los estados contemporáneos, Norberto Bobbio la conceptualiza como una forma de gobierno en una conceptualización mínima de democracia en su aspecto procedimental como “*un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas*”.⁴ Además Bobbio realiza un análisis de las democracias antiguas y modernas en las que se sustenta la libertad política activa que significa esa capacidad de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos, se nota una clara influencia del pensamiento liberal que conlleva todas las libertades políticas y civiles desde el individualismo de la sociedad.

La democracia tiene diversas acepciones, desde diferentes ángulos de estudio y contextos sociales, incluso en el imaginario colectivo se tiene conciencia, al menos de su esencialidad e implicaciones y se coincide que para que un estado se considere democrático debe contar en su texto constitucional o supremo con el reconocimiento de derechos humanos, la división de poderes y un sistema de renovación de los poderes. El grado en el que se encuentran estos elementos varía y se transforma de acuerdo con las necesidades de cada sociedad.

Por otra parte, Leonardo Morlino cuando estudia la consolidación de las democracias y sus calidades, puntualiza que para hablar democracia primero hay que tomar en cuenta la consolidación del proceso de liberación de un estado y no de democratización. En la consolidación de un proceso se refiere a la evolución y crecimiento de actores de élite (gobernantes y partidos políticos) y de masa (ciudadanos) en el que se debe garantizar los aspectos mínimos de la interacción y derechos de los actores, una vez que se tiene esto se puede comenzar a revisar que tan estables son los procedimientos democráticos.⁵

Una buena democracia o bien una democracia de calidad es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales. Podemos derivar la realización de la calidad de una democracia por el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella (calidad en relación con el resultado) lo

³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel, (coords.), *Curso de derecho procesal Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2015, pp. 190.

⁴ Bobbio, Norberto en Ytube, Corina, *Pensar la Democracia: Norberto Bobbio*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, UNAM, pp. 55.

⁵ Morlino, Leonardo, *Consolidación democrática: concepto, modelo e hipótesis*, extraído de http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_035_03.pdf el 1 de julio de 2021.

cual le otorga una alta estabilidad de sus instituciones por el apoyo que recibe de la sociedad civil; que permite, hipotéticamente, afirma un avance en la realización de los valores de la democracia. Sin embargo, si las instituciones son aún poco sólidas, las energías y objetivos serán absorbidos por la necesidad de su consolidación y mantenimiento.⁶

Morlino realiza su investigación sobre las calidades de la democracia principalmente de América Latina en la que toma elementos cuantitativos y cualitativos para medir el nivel de la calidad que posee un país, llega a la conclusión de que en primer lugar deben tenerse en cuenta y afianzados elementos previos para el correcto funcionamiento de dinamismo democrático.

Los conceptos de Estado de Derecho y control de la constitucionalidad están íntimamente ligados, Elías Díaz en su libro *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, ubica los elementos necesarios al Estado de Derecho como sigue:

- a) Imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial
- c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico formal.⁷

III. LA NECESIDAD DE UNA CORRECTA DIVISIÓN DE PODERES

Ahora es importante definir el poder público, Weber los conceptualizaba en (*Macht*) como esa posibilidad de encontrar obediencia e imponer su voluntad ante la resistencia de la otra parte.⁸

En tanto que Michel Foucault en su estudio del poder, al contrario a lo que sostienen los estadistas, va rompiendo con esas concepciones clásicas y desde su postura filosófica, ve al poder como un elemento no focalizado en un ente, institución o persona sino que lo ve desde un juego de saberes cuya función es respaldar la dominación donde el poder se sustenta en el discurso y el discurso en el orden de las leyes y si y solo sí, se obtiene el poder de los ciudadanos, de unos sobre otros en el interior de las estructuras.⁹

⁶ Morlino Leonardo y Alcántara Sáez, Manuel, *Calidad democrática entre líderes y partidos y la calidad de liderazgo político en los países andinos*, Conferencias Magistrales, México, IFE, 2013, pp. 13-14.

⁷ Márquez Rábago, Sergio R., (coord.), *Constitución política de lo Estados Unidos Mexicanos comentada y con jurisprudencia*, 2017, México, Porrúa, pp. 410.

⁸ Guzzini, Stefano, *El poder en Max Weber*, Revista Relaciones Internacionales, México, Núm. 30, Octubre 2015-Enero 2016, https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677087/RI_30_6.pdf?sequence=1.

⁹ Foucault, Michel, en Saucedo López, Antonio, *Teoría jurídica del Ejército y sus lineamientos constitucionales*, México, Núm. 19, Serie Doctrina Jurídica, 2002, pp. 178.

La división de poderes, surge con la evolución del Estado Moderno a medida en que se volvieron más complejos y que la base del poder divino asignado en una figura universal y terrenal (rey) se iba deteriorando, tal como lo afirma Norberto Bobbio el del absolutismo al liberalismo se explica cómo es que el origen del poder soberano se finca en el pueblo y no en el monarca.

La división de poderes fue un mecanismo para encontrar la limitación del poder en consecuencia al abuso y despotismo de las monarquías antiguas. Lo primero que hay que tener presente es que el poder no se divide, lo que se divide son las funciones a través de las cuales se ejercita y materializa el poder estatal.

“A nivel normativo la división de poderes aparece por vez primera en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, conocida simplemente como Declaración francesa”.¹⁰

El poder no se puede dividir, por ser un elemento omnisciente y omnipotente del Estado, el poder se distribuye para su propio ejercicio y materialización, aunque erróneamente se ha llamado a los órganos del Estado como poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), consecuencia de ello, desde la teórica clásica del poder era casi imposible pensar que un órgano legislativo podía hacer actividades judiciales o ejecutivas sin que se hablara de una invasión competencial. Ahora es sabido y se puede apreciar que los órganos originarios pueden realizar funciones que no corresponden necesariamente a su denominación o a su función predominante.

Para entender a los Órganos Constitucionales Autónomos es necesario comprender al Estado como un ente todopoderoso sobre las cosas y relaciones, pero que ese poder tiene su origen en el pueblo y lo ha cedido al ente para su ejercicio. Luego, entonces el ente necesita de órganos para la materialización del poder a través de funciones, esenciales, accidentales y especializadas, todas ellas son producto del impulso del poder estatal para lograr el fin último.

Por un lado, la vinculación de poder con la idea del derecho imponiendo este último las directivas y exigencias para su ejercicio y Constitución. De esa forma, el poder político se convierte en una institución estatal y el Estado, entonces, ejerce un poder que encuentra su fundamento y fines en el derecho que regula las relaciones entre los gobernantes y gobernados, de acuerdo con supuesto legítimos para su ejercicio.¹¹

En la antropología negativa, el hombre es malo por naturaleza y tiende a abusar del poder por lo que es necesario limitar su actuación, y la teoría clásica del poder, posicionó a la división de poderes como un elemento básico para evitar el abuso del poder. Sin embargo, esa visión ha sido superada hace mucho

¹⁰ Carbonell, Miguel, “Apuntes para una teoría de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 180.

¹¹ Dalla Via, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, México, IJ-UNAM, 2006, pp. 72.

tiempo, pues no basta con dividir para que una estructura funcione, sino que necesita del elemento orgánico y dinámico en armonía de todas sus piezas para lograr su objetivo.

Desde la teoría funcional del poder estatal, se tiene que hay funciones formalmente (legislativas, ejecutivas y judiciales) y funciones materialmente (legislativas, ejecutivas y judiciales). Por ejemplo, el titular del Poder Ejecutivo es el responsable de ejecutar las leyes que provienen del legislativo, sin embargo la propia Constitución en su artículo 89, fracción I, establece la facultad reglamentaria del ejecutivo federal que consiste en emitir reglamentos, acuerdos y cualquier instrumento normativo para determinar las reglas de operación de las propias normas, sin ir más allá de lo que ha establecido el legislador primario, esta facultad es formalmente ejecutiva porque se encuentra establecida en la norma para el titular del poder ejecutivo y es materialmente legislativa porque el producto es un instrumento jurídico que reviste las características de una norma jurídica.

Con la división de poderes y funciones se necesita diseñar un sistema de reglas (jurídicas y políticas) que permitan la interacción entre los órganos ya sean relaciones de subordinación, supra-subordinación o coordinación. En el caso de los órganos en un Estado Federal, la relación debe ser de coordinación, ya que ninguno se encuentra por encima de otro y que las reglas establecidas son para limitar y al mismo tiempo ejercitar el poder que se les ha asignado. El hecho de que en la norma jurídica existan formas de frenar las actuaciones no significa que haya relaciones de subordinación entre el ejecutivo, legislativo y judicial.

La división de poderes es uno de los postulados más importantes de la filosofía de la Ilustración que tanta influencia tuvo en el surgimiento del moderno constitucionalismo. John Locke, por ejemplo señalaba en el *Ensayo sobre el Gobierno Civil* que para la debilidad humana sería una tentación demasiado grande delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a abusar al poder.

IV. CONTROL DEL PODER (ELEMENTO ESENCIAL)

Montesquieu más que proponer una división de poderes, se refería a la coordinación de estos (órganos) donde su diseño propiciara una relación de control entre ellos mismos por los principios de tripartición de poderes y el principio de prohibición de unión interorganica, es decir de concentración de más de una función (legislativa, ejecutiva y judicial) en un mismo órgano. Por esto cobra relevancia el control interorganico e intraorgánico del poder, tal como lo postula Karl Loewenstein en la limitación y contención del poder político mediante sistemas de control.

El control intraorgánico donde a través de las propias estructuras orgánicas se van limitando las diferentes actividades a realizar por el órgano que tiene encomendada determinada función. Por ejemplo, vemos que la Cámara de Diputados se organiza en Pleno y en comisiones para poder dar trámite a las iniciativas de ley y cada uno de estos cuerpos realiza actividades específicas: de revisión, apoyo, fiscalización y probación. Mientras que el control interorgánico implica el control de las funciones entre los órganos iguales, el órgano judicial tiene control de los actos legislativos y ejecutivos a través de las sentencias que dicta.

A decir de Tena Ramírez, el principio de división de poderes fue acogido desde 1776, por las constituciones de Estados Unidos que conformarían la Unión Americana, así como por todos los documentos constitucionales de la Europa continental, de América y por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que estableció en el artículo 16 lo siguiente “*Toda sociedad en la cual no este establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución*”.

Como ya se ha sostenido en trabajos anteriores, es importante tener clara la teoría funcional de la división de poderes donde el control (interorgánico e intraorgánico) es el conducto de escape del poder. Esto es de suma importancia porque para nuestro caso, el federalismo, la república, la división de poderes, son conceptos clave para que funcione todo el sistema. Con ello no se pretende afirmar un modelo o tipo ideal weberiano de federalismo o de tipos de control, sino que el control interorgánico e intraorgánico llevado de forma adecuada a la realidad es la respuesta para equilibrar el antagonismo que existe de la centralización del poder y las funciones estatales en los órganos clásicos u originarios y los órganos constitucionales autónomos y a todos aquellos que realizan funciones estatales que aunque no sean formalmente reconocidas, para la doctrina sí constituyen una parte de la dirección política del Estado.

Ignacio Burgoa Orihuela, afirma que el poder público del Estado es único e indivisible, que el principio de división de poderes implica la distribución de las tres funciones de imperio entre los diversos órganos del Estado, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en uno solo órgano estatal, por lo que considera que la teoría de la división de poderes ostenta una denominación impropia, ya que debe entenderse como separación, pero no de las funciones en que el poder público se traduce, sino del os órganos en que cada uno de ellas se deposita, para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente, por lo que el nombre correcto sería Teoría de la separación de los órgano del poder público o poder del Estado.¹²

¹² Márquez Rábago, Sergio R., (coord.), *op. cit.*, pp. 230.

V. ORIGEN E IMPORTANCIA DE LOS OCA's

Una vez que se tiene claro la forma de organización del poder, al menos en un estado federal como es el mexicano, la distinción entre una democracia de calidad y la consolidación democrática, así como que no existe una relación antagónica entre la realización de las funciones estatales fundamentales o derivadas de las que originariamente tienen asignadas los órganos del Estado y que sus contactos no son de subordinación tratándose de un plano horizontal del federalismo, podemos entonces hablar de los órganos constitucionales autónomos. Antes de ello, hay que diferenciar a los órganos constitucionales autónomos y a los órganos con autonomía constitucional, de ahí que exista una confusión terminológica y práctica.

Se puede decir que los órganos con autonomía constitucional son aquellos que tienen cierta autonomía, ya sea técnica, administrativa, de gestión e incluso presupuestal que se deriva de la Constitución pero que no tienen las características de los órganos constitucionales autónomos que después se explicarán. Esa autonomía, generalmente es operacional y no política y sus determinaciones no conllevan a un cambio de paradigma en las actuaciones de los propios órganos.

Los órganos constitucionales autónomos surgen sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, aunque fueron ya teorizados por Georg Jellinek y por Santi Romano, desde finales del siglo XIX. La existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que, como ya vimos, postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Hoy en día se acepta que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a las anteriores o tareas que deban ser llevadas a cabo por órganos diferentes a los tradicionales.¹³

El surgimiento de estos órganos se da en un contexto de desconfianza social y de abuso de poder, los niveles de corrupción y de deficiencia de los servicios públicos. Como vimos en un principio, para poder hablar de estados con democracia consolidada se necesita de la aprobación y confianza de los ciudadanos en las instituciones (gobiernos, partidos políticos, líderes, percepción de cumplimiento de la norma). Si los ciudadanos no confían en sus instituciones, la democracia va en decadencia porque bajan los niveles de participación política y de legitimidad de los gobernantes, sube el clientelismo político, el fraude electoral y la inseguridad por corrupción en los comicios.

Un aspecto primordial para un estado democrático es el nivel de legitimidad de sus gobernantes y no solo se trata de la elección popular sino de los órganos de los estados que son de elección indirecta.

¹³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Acuña, Juan Manuel (coords.), *op. cit.*, pp. 180.

Los Órganos Constitucionales Autónomos, son órganos sumamente técnicos y especializados del Estado, una de las razones de su origen en los estados democráticos y modernos es la recuperación de la confianza en las instituciones al extraer de los órganos originarios funciones estratégicas como la organización de las elecciones, la persecución de los delitos, la defensa de los derechos humanos, materias financieras y de áreas estratégicas y prioritarias, órganos independientes, principalmente del ejecutivo federal para contrarrestar el peso que tiene la figura en el sistema presidencial.

La postura que se sostiene es la coexistencia organizada y armónica de los órganos clásicos con los autónomos dentro del plano jurídico y político, este último es la clave de todo el trabajo. En lo político encontramos al poder en una de sus más claras expresiones, por el contrario a los que algunos sostienen sobre la herramienta jurídica legislativa como la respuesta a todo lo que no funciona en el Estado, se considera que la respuesta está en las relaciones políticas, fácticas, materiales (las relaciones de poder) entre órganos. Esto es así, porque como ya se comentó las características de los órganos constitucionales autónomos son como lo describe Miguel Carbonell:

Siguiendo a Manuel García Pelayo podemos establecer que las características de estos órganos son las siguientes:

a) Configuración inmediata por la Constitución; esto significa que es el propio texto constitucional el que prevé su existencia y no se limita simplemente a mencionarlo, sino que determina su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su status institucional y sus competencias principales.

b) Una segunda características de estos órganos es que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en este sentido, se vuelven necesarios e indefectibles ya que si desaparecieran se vería afectado el sistema constitucional en su conjunto.

c) Un tercera característica es que estos órganos participan en una dirección política del Estado; es decir, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los proceso de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.

d) Los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Esto significa que no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes: no formar parte de la administración pública (en ninguna de sus variables), ni del poder legislativo, ni tampoco del judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos externos, sino también gracias a la existencia de una cierta autonomía financiera a favor del órgano constitucional: de otra forma la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de los recursos económicos.

e) Otra característica de estos órganos, derivada justamente de su no incorporación orgánica dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales que se acaba de señalar en el punto anterior, es que tienen una “paridad de rango” con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos. Esto no

significa, sin embargo, que las decisiones de los órganos constitucionales autónomos no sean controlables o revisables, por ejemplo para el poder judicial.¹⁴

Con las características dadas por García Pelayo podemos darnos cuenta de cuáles son los órganos constitucionales autónomos establecidos en nuestra Constitución Política, identificar las funciones que realizan, funciones esenciales del Estado Mexicano basado en una descentralización del poder político. Más que concentrarse en resolver la dicotomía antagónica entre la centralización de las funciones y del poder en los órganos clásicos de la teoría del estado y la alternativa de redistribución y organización del poder con el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos hay de centrarse en buscar soluciones de unificación de convivencia de ambos órganos.

Si hacemos una confrontación, los órganos clásicos también tienen: mención directa en el texto constitucional, autonomía e independencia frente a sus pares, dirección política para que sus determinaciones sienten o cambien paradigmas en la sociedad, la diferencia entre los órganos clásicos y los autónomos es esa extracción de los poderes originarios dotándolos de independencia y que a diferencia de los organismos descentralizados o desconcentrados, los constitucionales autónomos se encuentran en un plano de igual jurídica y política respecto a los poderes tradicionales.

En su parte orgánica nuestra Ley Suprema contempla la clásica división del poder tripartita, en poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; no obstante, reconoce la existencia de órganos pares a los titulares de éstos poderes públicos, les ubica al mismo nivel y garantiza su independencia respecto de esos tres poderes clásicos; son los llamados Órganos Constitucionales Autónomos, los que vienen a representar realmente el Cuarto Poder, pero sólo desde el punto de vista formal —quien lo hace—, ya que materialmente —que hace— tienen funciones de tipo clásico, es decir: legislativas, ejecutivas o judiciales.¹⁵

En consecuencia, los órganos constitucionales autónomos se encuentran en constante tensión política con los poderes tradicionales, a tensión política me refiero a esas relaciones de poder horizontal y no a la trasgresión de facultades. En México se puede considerar al INE (Instituto Nacional Electoral), la FGR (Fiscalía General de la República), CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), BANXICO (Banco de México), INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), INAI (Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones), COFECE (Comisión Federal de Competencia Económica) y CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). Esto es así porque su configuración se encuentra directa y explícitamente

¹⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 181.

¹⁵ Márquez Rábago, Sergio, *Derecho Constitucional en México*, 2016 México, Porrúa, pp. 76.

en la Constitución Política, sus determinaciones son independientes de los poderes tradicionales y no forman parte de su estructura ni tampoco son una descentralización estructural, sus funciones son esenciales y dan dirección política. José Fabián Ruiz hace referencia a estos órganos como “[*Caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas, por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos*”.¹⁶

VI. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO Y LOS OCA'S

En un país como México con un sistema presidencial que ha dominado históricamente el plano político, resulta relevante el papel de los órganos constitucionales autónomos porque es una forma paulatina de control del poder ejecutivo que ha servido para compensar al poder legislativo y judicial evitando los abusos cometidos en el pasado.

Jorge Carpizo basado en Karl Loewenstein señala algunas características del sistema presidencial como que el Poder Ejecutivo es unitario en tanto que el cargo de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno están depositados en una misma persona, el cargo es de elección popular mediante voto directo en contraposición de los sistemas parlamentarios donde existe una clara responsabilidad política por parte del titular del ejecutivo hacia los miembros del parlamento, un sistema de control horizontal práctico. Otro aspecto importante en el sistema presidencial mexicano es la designación directa de los secretarios de estado y diversos funcionarios de alto mando por parte del titular, esto sea por mandato directo de la norma o de forma fáctica.

El origen del sistema presidencial en México viene dado desde la consolidación de la Revolución con los caudillos que legitimaron su autoridad y sus facultades con el triunfo del movimiento y que con la constante transformación de la figura presidencial fueron acumulando facultades metaconstitucionales, convirtiendo el sistema en una degeneración (presidencialista) que se intensificó durante la segunda mitad del siglo XX llegando la sucesión presidencial a dar por el famoso dedazo, evidentemente por la nula apertura del sistema político, caracterizado por persecuciones políticas de los opositores al régimen presidencial, la alineación política que existía de los municipios y entidades federativas hacia el gobierno federal, no solo en las materias de las cuales se tenía la recto-

¹⁶ Fabián Ruiz, José, *Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho, Vol. 37, México, Julio-diciembre de 2017, <https://www.sciencedirect.com/journal/cuestiones-constitucionales/vol/37/suppl/C>.

ría de estado sino es aspectos meramente internos como en el nombramiento de los candidatos a gubernaturas, diputaciones locales y gabinetes municipales.

Por eso se ha dicho que la mexicana, es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal.¹⁷

En la última parte del siglo XX no es que se haya debilitado la figura presidencial y con ello el propio sistema, sino que con las luchas constantes de la oposición política, de la sociedad civil, de los grupos de poder hizo necesario ir legitimando a las instituciones a través de la apertura del sistema, primero del espacio político mediante reformas al sistema electoral y de partidos, entre las más significativas tenemos la de 1977, 1987, 2003 y 2014. Para luego, dar paso a la libertad de pensamiento y expresión que si bien ya existía y era reconocida en el texto constitucional, en el ámbito político las manifestaciones de expresión eran causa de persecución.

Maurice Duverger sostenía que el sistema presidencial era caracterizado en primer lugar por el principio de separación de poderes donde la elección del presidente, titular del ejecutivo era mediante voto directo o sufragio universal y que el nombramiento o remoción de los ministros (refiriéndose al gabinete) eran realizados por él, ya que estos no tenían responsabilidad política frente al parlamento.¹⁸

Fue a partir de 2018, con la alternancia en el poder, que se habla del viraje electoral, por primera vez en México un partido de izquierda llegó a la Presidencia de la República y que prácticamente arrasó con los resultados electorales en todo el país. Ciertamente o no que el triunfo se debió más al elemento unipersonal de Andrés Manuel López Obrador con el inicio de su mandato se ha intensificado tanto su investidura presidencial como indirectamente el liderazgo en el partido.

Con una nueva agenda, distinta a los de gobiernos pasados, en la cual pone como factores centrales de cambio a sectores sociales (estudiantes, adultos mayores, comunidades indígenas, clase obrera) y como acciones prioritarias el combate a la corrupción basada en la integridad ética y moral de los servidores públicos, una política de austeridad, intervencionismo estatal en actividades económicas, ya no como simple regulador sino como actor. Estas promesas de

¹⁷ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano* en E. Marcos, Patricio et. Al., *El presidencialismo mexicano como fábula política*, México, Centro de Estudios Políticos, 2009, p. 31.

¹⁸ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y derecho constitucional*, Barcelona, ed. Ariel, 1962, en Carpizo, Jorge, "Características Esenciales del Sistema Presidencial e Influencias para su instauración en América Latina". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 115, enero-abril 2006, p. 319.

campaña, que fueron plasmadas en el PND 2019-2024 no encuadraron de todo con las políticas que se habían estado siguiendo en los sexenios anteriores y es que lo que sucedía era seguir más o menos la línea en cuanto a programas, sectores y áreas y solo se adaptaba a la política de ese momento ya sea que se fortalecieran o debilitaran para trasladar el recurso a otra parte. No obstante, en el presente mandato se han priorizado grupos poblacionales con programas asistencialistas en una medida nunca antes vista, lo que ha venido provocando reacciones por parte de los diversos grupos de poder, principalmente del sector empresarial.

Derivado de la política de austeridad republicana llevada a cabo por el actual Presidente de la República, se han realizado sustanciales modificaciones a los proyectos de Presupuesto de Egresos en lo que va del sexenio, así como múltiples cambios en las estructuras de las instituciones de la administración pública. De igual forma el titular del ejecutivo ha instado a los otros niveles de gobierno para que implementen medidas y políticas de austeridad con el objeto de priorizar el recurso a actividades económicas primarias, programas sociales a grupos vulnerables, en materia de salud y educación principalmente.

Lo anterior como una reivindicación del recurso público y para recuperar la confianza en las instituciones junto con la política de integridad moral por parte de los servidores públicos “*hacer más con menos*”. Se busca, reestructurar a la administración pública de tal forma en que se opere con la menor plantilla posible, donde no exista la duplicidad de funciones y que se maximice el trabajo de los burócratas, al estilo weberiano que concebía a una burocracia eficiente, capaz de resolver los problemas que se le presentarán gracias a su alto nivel de profesionalización y especialización en las funciones encomendadas.

En un sistema institucional sobrecargado de servidores públicos, con sistemas de ingreso y permanencia discrecionales, así como la creación injustificada de plazas para la operación del sistema, resulta necesaria una fiscalización de los recursos y de las actividades y resultados de las actuaciones.

Andrés Manuel López Obrador en diversas ocasiones ha manifestado desacuerdo en la forma de operación, conformación y recurso asignado a los órganos constitucionales autónomos, esto es así porque formalmente no puede incidir en estos aspectos ya que claramente vemos un mecanismo de control y a su vez un resultado de la conformación del estado en el que el poder originario no tiene un poder absoluto ni índice directamente en los OCA's. Empero, hay que recordar que aun cuando el objeto de los **Órganos** Constitucionales Autónomos sea llevar a cabo funciones altamente especializadas, por su propia naturaleza como ese “*cuarto poder*” necesariamente tendrá ese aspecto político, como lo tienen los poderes tradicionales.

El titular del poder ejecutivo ha señalado que los titulares de los OCA's obedecen a intereses de grupos de poder particulares y su funcionamiento es para favorecer a estos grupos otorgando permisos o contratos leoninos ya que fueron creados por gobiernos neoliberales. Asimismo ha afirmado que la creación de

estos órganos ha sido producto del engrosamiento de la nómina de la administración pública para justificar las plazas.¹⁹

Las razones de los señalamientos y ataques a estos organismos han sido en primer lugar porque obedecen a intereses particulares y por el gasto que representan para el erario público es excesivo. De acuerdo con una nota del periódico *El Economista* basada en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, el INE es órgano con más presupuesto con poco más de 19,500 millones de pesos, seguido de la FGR con 17,200 millones.²⁰ De conformidad con el propio presidente, la eliminación de los órganos constitucionales para trasladar las funciones a la esfera de la administración pública federal representará un importante ahorro, sin afectar a los trabajadores ya que serían incorporados a las secretarías.

El presidente afirma que el INE es un poder conservador que limita el desarrollo de la democracia, criticando las determinaciones del Instituto, como la revocación de registro a candidatos de MORENA en enero de 2021 o la prohibición de hablar en las conferencias mañaneras acerca de los resultados de gobierno, proceso electoral y sobre su postura sobre las coaliciones o partidos políticos ya que esto resulta violatorio de los artículos 41 y 134 constitucionales sobre los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

Por otra parte, las acusaciones del titular del ejecutivo respecto de un conflicto de intereses del entonces titular de la Comisión Reguladora de Energía en 2019, por lo que la Secretaría de la Función Pública y Hacienda comenzaron investigaciones en su contra lo que derivó en la presentación de su renuncia e inhabilitación consecuencia de las constantes acusaciones en la Conferencia Mañanera, donde se nota que a través del discurso se tuvieron impactos políticos al grado de solicitar audiencia con el Presidente fundado en el derecho de réplica por parte del ex titular de la CRE sin tener respuesta. Como lo establece Foucault, el poder se detenta en el discurso político y en la aceptación de este por las masas.

La propuesta de desaparecer al CONEVAL, se ha justificado en la duplicidad de funciones, ya que de acuerdo con las aseveraciones del presidente, el INEGI puede realizar la medición y evaluación de la pobreza para enfocar el

¹⁹ “Hubo mucha simulación, se crearon diversos organismos supuestamente autónomos, independientes, toda una constelación de organismos independientes, autónomos, otro gobierno para operar el saque, para facilitar el robo, para entregar contratos, permisos a empresas particulares. Y en todos esos organismos la mayoría de los consejeros representaban a los grupos de interés creados”, Andrés Manuel López Obrador, Conferencia Mañanera el 15 de febrero de 2019, por Bianca Carretto, “AMLO centra sus “dardos” en los organismos autónomos”, Política expansión, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2019/02/15/amlo-centra-sus-dardos-en-los-organismos-autonomos>

²⁰ Redacción *El Economista*, 15 de enero de 2021, ¿Cuánto dinero tienen los órganos autónomos para ejercer en 2021?, <https://www.economista.com.mx/politica/Cuanto-dinero-tienen-los-organos-autonomos-para-ejercer-en-2021-20210115-0043.html>

recurso en el combate de la misma. En cuanto al IFT, el presidente ha manifestado en reiteradas ocasiones la eliminación del Instituto para incorporarlo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con el objetivo de disminuir el gasto y con la motivación de que las funciones de supervisar y regular la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión las puede llevar a cabo la propia Secretaría.

En todos los discursos y exposiciones de motivos hay comunes denominadores para la eliminación, supresión, reducción o traslado de los órganos constitucionales autónomos:

1. El alto costo que representa el mantenimiento y funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos.
2. El presupuesto de estos órganos puede ser utilizado para priorizar otras áreas.
3. Las funciones técnicas y especializadas las pueden realizar instituciones de los órganos originarios.
4. Las resoluciones y determinaciones de estos órganos favorecen a intereses particulares por haber sido creadas por gobiernos neoliberales y copulares, así como pasar por encima de los demás poderes.

En principio, se piensa que estas premisas son acertadas y que efectivamente deben reducirse los costos. Pensando en una teoría funcional del estado se verifica que las funciones que realizan los OCA's las realicen los órganos tradicionales, ya que no importa quien ejercite las funciones, siempre que sea un órgano estatal técnico y especializado.

VII. TESIS CENTRAL

La tesis que se defiende en el presente trabajo es que más que la eliminación de los OCA's, es necesaria una reestructuración autónoma en su régimen interior e independiente en lo externo por parte de los órganos que permita la reducción en los costos sin afectar la eficiencia de su trabajo, ya que de lo contrario se estaría ante una regresión en materia de derechos humanos y en la calidad de la democracia mexicana, así como una afectación al sistema federal. Lo anterior se funda en cuatro premisas centrales:

PREMISA 1. La eliminación de los OCAS, afecta al sistema federal mexicano, porque representan un elemento fundamental en el sistema de control del poder al fungir como legisladores negativos y con ello incidir en el aspecto político y jurídico del sistema.

Como ya se explicó en líneas anteriores, el federalismo es un sistema de distribución del poder que se ve como un modelo dinámico de interacciones políticas y jurídicas. Los órganos constitucionales autónomos se introducen en un aspecto de más o menos igualdad respecto de los poderes tradicionales y

como se sabe, la teoría de pesos y contrapesos establece mecanismos de limitación de las esferas de actuación a través del control interorgánico, lo mismo sucede con las determinaciones de los OCA's que son capaces de limitar o encauzar a los **órganos** tradicionales. Esto resulta, alarmante porque se piensa que los OCA's están por encima de los órganos supremos tradicionales, pero esto no es más que una falacia ya que sus determinaciones en primer lugar se encuentran justificadas directa o indirectamente por la Constitución y por las leyes reglamentarias y en segundo lugar porque es parte de la dinámica del control e interacción del poder.

Los OCA's, hacen las veces de legislador negativo a través de sus intervenciones, partiendo de la teoría kelseniana del legislador positivo y negativo tratándose del tribunal constitucional, desde sus texto “La garantía jurisdiccional de la Constitución” y en su discusión con Carl Schmitt sobre quién debe ser el defensor de la Constitución y aunque el papel del legislador negativo se da en el plano judicial, como bien se explicó, las funciones de los órganos pueden ser formales y materiales, así que los OCA's realizan funciones materiales que los hacen legisladores negativos.

El órgano legislativo se considera en la realidad como un libre creador del Derecho y no como un órgano de aplicación del Derecho vinculado a la Constitución [...] se continua afirmando la incompatibilidad de la justicia constitucional con la soberanía del legislador, es simplemente para disimular el deseo del poder político, expresado en el órgano legislativo, de no dejarse limitar.²¹

Ahora bien, anular una ley equivale a crear una norma general, puesto que la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su confección [...] La cuestión de saber si el órgano llamado a anular las leyes inconstitucionales puede ser un tribunal se encuentra, por tanto, fuera de discusión. Si independencia frente al Parlamento como frente al Gobierno es un postulado evidente.²²

Aquí Kelsen se refiere al Tribunal Constitucional como un legislador negativo y recordemos que en la discusión con Carl Schmitt, para el jurista austriaco, el propio tribunal es quien debe proteger a la constitución, entendido este como un ente autónomo de los poderes tradicionales, capaz de dirigir las irregularidades que eventualmente se susciten entre ellos, lo coloca en un plano externo, en el que partiendo del principio de legalidad y constitucionalidad y de su extrema especialización en la materia, a través de sus sentencias puede ejercer el control concentrado de constitucionalidad, inaplicando, anulando las normas e incluso ordenando a los órganos (administrativo) a responder el acto declarado nulo.

²¹ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. Tamayo y Salmorán, Rolando, Madrid, Núm. 15,2011, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, p. 274.

²² *Ibidem*, p. 276.

Aunque los OCA's no son un órgano jurisdiccional, llevan a cabo actos materialmente jurisdiccionales que se traducen en legislaciones negativas con sus determinaciones, claro ejemplo de esto es el acatamiento de la sentencia del TEPJF que realizó el INE para garantizar la paridad de género en las gubernaturas de los procesos electorales 2020-2021, ante la omisión de los gobiernos locales y del propio Senado de hacerlo. La emisión de esos lineamientos provocó la reacción de la Cámara Alta al acusar al instituto de extralimitarse en sus funciones y de ser un atentado a la democracia, en este caso aun cuando se realizó de manera indirecta, los "*Lineamientos para garantizar la paridad de género en las gubernaturas en las Elecciones 2021*" resultan legislación negativa.

El INAI es otro ejemplo de legislador negativo y de contra peso al emitir sus resoluciones de forma vinculante y en los términos señalados, principalmente a las secretarías de estado y a la FGR, al ordenar abrir la información en caso relevantes como operación PEGASUS, el caso Atenco, Ayotzinapa, por mencionar algunos. Lo que nos lleva a confirmar la importancia que tienen estos órganos como elementos del control del poder en un sistema federal (horizontal y vertical) y que su eliminación o traslado a los poderes tradicionales afectaría sustancialmente al sistema de controles.

PREMISA 2. Los OCA's permiten prevenir violaciones a derechos humanos, garantizan la no repetición a través de mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, contribuyendo al fortalecimiento del proceso de consolidación democrática.

Cuando el estado mexicano firma un tratado internacional en materia de derechos humanos, tiene que ajustar la legislación interna para el cumplimiento del instrumento creando, modificando o suprimiendo instituciones o normas que puedan resultar violatorias del tratado o convenio. De forma indirecta, el establecimiento de los OCA's en la Constitución ha sido influenciada por el cumplimiento de tratados como El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana de la OEA, el Acuerdo de Constitución del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral que establecen los principios para el desarrollo político en condiciones de igualdad, garantizar el sufragio cuyos resultados se miden a través de los informes de los comités establecidos para tal efecto.

El papel del INE es justamente garantizar la participación ciudadana, organizar elecciones libres, auténticas y periódicas para alcanzar el grado más alto de democracia, esto se consigue con la confianza de la ciudadanía, garantizando la imparcialidad gubernamental y seguridad jurídica de una participación libre de presiones al electorado, por ello es importante que no dependa de los poderes tradicionales para realizar sus funciones, de ahí la importancia de su autonomía, técnica, de gestión, financiera y en sus determinaciones. El traslado

a cualquiera de los órganos originarios provocaría prácticas de fraude electoral para la perpetuación en el poder.

El derecho al acceso a la información, se encuentra establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de Gobierno Abierto, por mencionar algunos. El INAI como órgano garante de este derecho humano debe contar con los elementos necesarios para hacer cumplir sus resoluciones. Entonces, no solo se trata del principio de control de poder sino de un tema de progresividad y garantía de derechos humanos. Todos los OCA's, al igual que todas las autoridades del estado mexicano se encuentran obligados a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos ya sea de forma jurisdiccional como es el caso del INAI, el INE, la FGR, el IFT que desde sus límites competenciales llevan sus actividades a manera de juicio con fundamento legal y constitucional para su defensa o de forma no jurisdiccional como lo hace la CNDH. Con ello se evita la persecución política, el combate a la corrupción en el sector público y la impunidad.

PREMISA 3. La reducción del presupuesto de los OCA's para llevar a cabo una política de austeridad se puede llevar a cabo sin trasladar el recurso material, financiero y humano a las secretarías u órganos del Estado.

A diferencia de las Secretarías de Estado, los OCA's realizan de forma interna los anteproyectos de sus presupuestos de egresos para incorporarlo al proyecto que presenta el titular del poder ejecutivo a la Cámara de Diputados, que el presidente no pueda modificar los anteproyectos no quiere decir que los OCA's pueden indiscriminadamente asignarse su propio presupuesto ya que en su caso, es la Cámara Baja quien ordenará el reajuste del presupuesto al órgano, aquí vemos un claro control del poder, el hecho de que no sea el Presidente quien lo pueda hacer no quiere decir que no se garantice un límite a la actuación de los órganos autónomos. Las reducciones por parte de la Cámara de Diputados pueden ser progresivas en la medida en que se tenga conciencia de la utilidad de los órganos. Asimismo, se puede modificar la estructura de estos órganos a través de la vía legislativa por ambas Cámaras en la aprobación y modificación de las leyes orgánicas en comunicación y coordinación con los órganos para reducir sus plantillas eficientando su funcionamiento, basado en el respeto y cooperación mutua y no en imposiciones que trasgredan las autonomías y el orden constitucional

No se trata de una lucha perpetua por el poder entre los mismos órganos, aun cuando el poder en sí mismo implica dominación y violencia por su propia naturaleza y que el derecho trata de limitar y contener al poder, las instituciones deben permitir la fluidez del poder por los conductos establecidos y con ello lograr el fortalecimiento del Estado, mientras se piense desde el individualismo institucional.

PREMISA 4. La eliminación de los OCA's provocaría que las funciones que realizan como organización de las elecciones, investigación y persecución de delitos, garantía de acceso a la información pública, competencia económica y regulación de las radiocomunicaciones, medición de resultados de desarrollo económico y en materia de educación y financiera, queden en manos de los poderes tradicionales bajando los niveles de confianza y legitimidad en las instituciones y debilitando la consolidación democrática.

La reconcentración de estas materias en el poder ejecutivo, provocaría el retroceso a prácticas de abuso del poder por parte del gobierno en turno al utilizar a las instituciones para perseguir a sus enemigos políticos o para eliminar a los opositores al gobierno, así como para favorecer a sus afines. Como se sostuvo, en la medición de la calidad de la democracia dada por Morlino, se tiene en cuenta primero el proceso de consolidación de las instituciones. Si estas funciones se trasladan a Secretarías de Estado, muy probablemente no tengan la capacidad ni la especialización técnica con la que actualmente cuentan los OCA's para mantener la calidad y eficiencia, sin que implique un aumento en los presupuestos, la contratación de personal especializado, la independencia del poder ejecutivo en sus resoluciones, lo que debilitará en los sustantivo sus encomiendas incluyendo las originarias (administrativas).

Se tendrán instituciones débiles que en su afán por acaparar todas las actividades, bajen la calidad de las mismas, se convertirían en súper secretarías de estado, fortaleciendo aún más al sistema presidencial, dotando al ejecutivo de facultades con amplio margen de actuación en temas delicados como son los derechos humanos.

La alta tecnicidad de estos órganos se debe en primer lugar al nivel de especialización que se le exige a sus miembros, los cuales son elegidos a través de proceso deliberativos en el órgano legislativo a propuesta del ejecutivo federal, en una dinámica de control de los intereses públicos, con el objeto de llegar a la neutralidad en su elección. La alta especialización de los órganos constitucionales autónomos ha permitido que vean soluciones que no se aprecian desde el exterior por los demás actores, cambiar incluso paradigmas con sus determinaciones y estudio de los casos concretos a los que se enfrentan, esa alta tecnicidad y especialización que no se consigue en un sexenio y que no debe verse afectada por la corriente política en el gobierno.

VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Finalmente y con base en los argumentos anteriores se puede concluir que los OCA's no son instituciones que sobran en el sistema de contrapesos, ya que su papel como cuarto poder supremo logra que los poderes tradicionales reencaucen sus actos funcionando como legislador negativo. Su eliminación o la simple reducción estructura, funcional y operacional de los alcances implicaría

la descompensación en las relaciones de coordinación y limitación del poder que sostienen.

La política de austeridad puede permear en todo el Estado mexicano con base en una serie de acuerdos políticos entre los diversos órganos y grupos de presión que confluyen en el plano, en un dialogo plural y horizontal, para que cada uno y con base en su experiencia y necesidades, promueva e implemente políticas de austeridad en el sector público, en la medida en que sea necesario y útil que no afecte de forma sustancial las labores técnicas y especializadas de los órganos (en este caso de los OCA's).

La política de austeridad no debe reducirse a amenazas o aseveraciones sin sustento jurídico o probatorio, ni mucho menos, traducirse a imposiciones con el uso del discurso político y teniendo en cuenta las repercusiones sociales que impactan directamente en la legitimidad y credibilidad de las mismas, sino de la importancia de trasladar el recurso a las **áreas que lo requieran de una forma consiente y eficiente** asegurando el destino final.

Por otra parte se concluye que en un país como el nuestro no se puede permitir un retroceso en materia de derechos humanos, a diez años de la reforma constitucional que cambió la forma de concebir al derecho en México, incorporando el principio pro persona, la interpretación conforme y que como consecuencia se habló de un control concentrado y difuso de constitucionalidad. Todos estos avances han sido lentos por diversos factores como la falta de estructura y recurso, la educación y profesionalización por parte de los operadores jurídicos y por falta de voluntad política para llegar a verdaderos acuerdos que privilegien actos afirmativos para la completa materialización de los derechos humanos.

Los OCA's han sido derroteros en la innovación del paradigma de los derechos humanos dejando precedentes que posteriormente el legislador positivo ha retomado en la creación y modificación de la norma. La operación de los derechos humanos resulta compleja debido a que aun cuando se contara con toda la estructura y recursos financieros, no se tiene la capacitación suficiente por parte de los servidores públicos ni la conciencia colectiva de exigencia de los derechos por parte de la sociedad y es que eso no es cuestión de contenido legislativo, si no de practicar los derechos humanos, ya que estos no se leen, se practican en el respeto, promoción ,garantía, procuración y en el propio ejercicio y exigencia por parte de los titulares hacía el Estado. De forma esencial o accidental los OCAS son catalizadores de derechos humanos de ahí su relevancia para evitar la merma de los derechos humanos en un sistema que aunque solido no está concretado.

Asimismo, la eliminación de estos órganos requiere de una importante reforma constitucional que va más allá de la anulación formal de fracciones y artículos del texto constitucional o que sea una cuestión de redacción legislativa porque implica la modificación de múltiples leyes, la adaptación de las instituciones y la armonía de las constituciones y leyes estatales, planeación en los

presupuestos para la instalación y transición de los OCA's hacia los poderes tradicionales. Se trata de una nueva configuración del texto constitucional que a la par elimina instituciones, llena los huecos normativos y necesita del consenso de las fuerzas políticas en el Congreso (legislador reformador).

La defensa y permanencia de los OCA'S es un tema que involucra a los detentadores del poder político porque sus decisiones van a repercutir directamente en la calidad de la democracia, la evolución de los derechos humanos y en la vida de los mexicanos. Por ello hay que repensar si se tiene la capacidad política, económica y social de articular una reforma de tal magnitud teniendo en cuenta que para ello se necesitan acuerdos políticos, recurso financiero, voluntad de todos y cada uno de los órganos tradicionales y de los OCA's para transitar de forma armónica a un modelo de re-concentración del poder y de la legitimidad de la sociedad aunado a la concordancia con los parámetros internacionales con base en los acuerdos que el Estado Mexicano está obligado a cumplir.

IX. FUENTES DE CONSULTA

- BOBBIO, Norberto en Ytube, Corina, *Pensar la Democracia: Norberto Bobbio*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, UNAM.
- DALLA VIA, Alberto Ricardo, *Teoría política y constitucional*, México, IJ-UNAM, 2006.
- FABIÁN RUIZ, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho*, Vol. 37, México, julio-diciembre de 2017, <https://www.sciencedirect.com/journal/cuestiones-constitucionales/vol/37/suppl/C>.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Acuña, Juan Manuel, (coords.), *Curso de derecho procesal Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2015.
- GUASTINI, Riccardo, “Sobre el Concepto de la Constitución”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, Núm. 1, Julio-diciembre de 1999, IJ, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12772/14299>.
- GUZZINI, Stafano, *El poder en Max Weber*, *Revista Relaciones Internacionales*, México, Núm. 30, Octubre 2015-Enero 2016, https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677087/RI_30_6.pdf?sequence=1
- SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, “El federalismo como forma de organización del Estado”, *Fundamentos, teoría e ideas políticas*, México, IJ, 2016.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., (coord.), *Constitución política de lo Estados Unidos Mexicanos comentada y con jurisprudencia*, 2017, México, Porrúa.
- FOUCAULT, Michel, en Saucedo López, Antonio, *Teoría jurídica del Ejercito y sus lineamientos constitucionales*, México, Núm. 19, Serie Doctrina Jurídica, 2002.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Derecho Constitucional en México*, 2016 México, Porrúa.
- MORLINO, Leonardo, *Consolidación democrática: Concepto, Modelo e Hipótesis*, extraído de http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_035_03.pdf el 01 de julio de 2021.

- MORLINO, Leonardo y Alcántara Sáez, Manuel, *Calidad democrática entre líderes y partidos y la calidad de liderazgo político en los países andinos*, Conferencias Magistrales, México, IFE, 2013.
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, trad. Tamayo y Salmorán, Rolando, Madrid, Núm. 15, 2011, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional.

LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES ANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

Gerardo García Marroquín

1. INTRODUCCIÓN

En este ensayo explico algunos cambios de estructura que experimentará la Fiscalía General de la República (FGR) a partir de la publicación de la reciente Ley de la Fiscalía General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2021, principalmente los relacionados con la importancia de la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera, la transformación del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), la integración y nombramiento del nuevo Consejo Ciudadano y el Plan Estratégico de Procuración de Justicia.

Asimismo, doy cuenta de la participación de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) durante el proceso electoral federal 2020-2021, concurrente con elecciones locales en la mayoría de las entidades federativas del país, incluyendo la elección de titulares del poder ejecutivo en quince estados de la República. Destaco las acciones institucionales realizadas para prevenir e investigar los delitos, así como las principales conductas electorales que fueron denunciadas y las carpetas de investigación que se iniciaron al respecto. También, se menciona la consolidación de la paridad política de la mujer que se alcanzó en la Cámara de Diputados.

Analizo, por último, tres iniciativas legislativas presentadas en el Congreso de la Unión que tienen como objeto modificar nuestro marco normativo penal electoral para sancionar conductas que se presentaron durante las elecciones federales y locales pasadas y que fueron objeto de denuncia en la FISEL; como la emisión de tarjetas para captar el voto ciudadano o los llamados a votar por parte de los *influencers* o personas con gran influencia social a través de las redes sociales.

2. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El denominador común en el devenir de la institución fue la inestabilidad institucional. Durante largos cien años (1917-2018) la otrora Procuraduría General de la República (PGR) tuvo 41 titulares, incluyendo a un expresidente de la República (Emilio Portes Gil). De esos 41 procuradores sólo cinco terminaron su gestión de seis años.

La inestabilidad que vivió la institución encargada de procurar justicia se ejemplifica con el hecho de que sólo tres procuradores repitieron en el cargo o también que, por diversas causas, tres presidentes de la República (Lázaro Cárdenas, Carlos Salinas y Enrique Peña) hayan tenido a cuatro, cinco y cuatro procuradores, respectivamente, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.1.
Titulares de la Procuraduría

Presidente	Periodo	Procurador	Periodo
Lázaro Cárdenas	1934-1940	Silvestre Castro Ignacio García Téllez Antonio Villalobos Maillard Genaro V. Vázquez Quiroz	1934-1936 1936-1937 1937 1937-1940
Carlos Salinas	1988-1994	Enrique Álvarez del Castillo Ignacio Morales Lechuga Jorge Carpizo Mc Gregor Diego Valadés Ríos Humberto Benítez Treviño	1988-1991 1991-1993 1993-1994 1994 1994
Enrique Peña	2012-2018	Jesús Murillo Karam Arely Gómez González Raúl Cervantes Andrade Alberto Elías Beltrán	2012-2014 2014-2016 2016-2017 2017-2018

Fuente: Elaboración propia con datos de Arnulfo Puga Cisneros “Memoria histórica: perfil de procuradores y fiscales electorales (1994-2018)”, Revista *FEPADE Difunde* número 29, 2018.

Siempre se cuestionó la falta de independencia y autonomía del titular de la PGR, por su adscripción en la órbita del Poder Ejecutivo Federal. En la década de los treinta Luis Cabrera señalaba que:

El Procurador General de la República es un funcionario nombrado por el presidente de la República, removible a voluntad y cuyo personal a sueldo está listado en el capítulo del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo [...] En esas condiciones no puede haber independencia ni autonomía en la función del Ministerio Público

[...] mientras el Procurador de Justicia sea precisamente el funcionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo.¹

En carta al procurador Portes Gil, Cabrera se refería a las incompatibilidades del Ministerio Público por su doble papel como representante de la sociedad y como Consejero Jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, esperando que en el futuro se separaran constitucionalmente esas funciones.² En 1932 Cabrera fue visionario al plantear la necesidad de reformar el artículo 102 constitucional para que “El Jefe del Ministerio Público [sea] designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los Ministros de la Suprema Corte”.³

En mis anteriores colaboraciones para *Monitor Democrático* me he referido a los Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs), cuyas características fundamentales son contar con autonomía constitucional, autonomía funcional (no estar sujetos a otros poderes del Estado), autonomía personal (derivada del nombramiento por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión) y patrimonio y financiamiento propios (independencia financiera). El último OCA creado es, precisamente, la Fiscalía General de la República⁴ (como se aprecia en el cuadro de la página siguiente).

En 2019, el Senado de la República nombró al doctor Alejandro Gertz Manero como el primer Fiscal General de la República para el periodo 2019-2028. No es un dato menor el periodo de gestión del Fiscal, pues con ese nombramiento por nueve años, se busca garantizar la estabilidad institucional del nuevo órgano constitucional autónomo; es decir, constitucionalmente la gestión del Fiscal trasciende a dos administraciones federales. Tampoco es cuestión menor su legitimidad de origen, al ser nombrado por consenso de las fuerzas políticas representadas en el Senado de la República.

El titular de la FGR está investido ahora de facultades para realizar un nuevo diseño o rediseño de la institución que redunde en una mayor confianza de la sociedad ya que ésta es un valioso activo de las instituciones. La impronta que dejan las instituciones me remite a lo evocado por Jean Monet, uno de los padres fundadores de la Unión Europea: “Los hombres pasan, pero las instituciones quedan, nada se puede hacer sin las personas, pero nada subsiste sin las instituciones”.⁵ Debe considerarse que una institución bien diseñada o un buen

¹ Véase, Luis Cabrera, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, en Obras Completas, Tomo I, Obra Jurídica, México, Ediciones Oasis, 1a. ed., 1972, p. 7.

² Véase carta de Luis Cabrera dirigida a Emilio Portes Gil, Procurador General de la República, en *Ibid.*, p. 25.

³ *Ibid.*, p. 19.

⁴ Véase la reforma al artículo 102 constitucional promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, la promulgación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de diciembre de 2018 y la Declaratoria de la entrada en vigor de su autonomía constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2018.

⁵ Citado en Pol Morillas, *Brexeternidad*, diario *El País*, 14 de marzo de 2019.

diseño⁶ buscan, ante todo, promover resultados valiosos que sirvan de base para la acción institucional.

Cuadro 2.2.
Organismos Constitucionales Autónomos (OCAs)

No.	OCAs	Creación	Autonomía	Integrantes	Años del Encargo	Reelección
1	Banco de México	1925	1994	5	4 Gobernador 8 Subgobernadores	sí
2	IFE/INE	1990	1996	11	9 Presidente Consejeros escalonados	no
3	CNDH	1990	1999	11	5 Presidente Consejeros escalonados	sí
4	INEGI	1983	2008	5	6 Presidente Vicepresidencias escalonados	sí
5	COFECE	1993	2013	7	4 Presidente Consejeros escalonados	sí
6	IFT	1996	2013	7	4 Presidente Consejeros escalonados	sí
7	INEE	2002	2013 (2019 disuelto)	6	4 Presidente Junta escalonados	sí
8	IFAI/INAI	2002	2014	7	3 Presidente Comité escalona- dos	sí
9	CONEVAL	2004	2014	7	5 Presidente Consejeros escalonados	sí
10	FGR	2014	2018	1	9 Fiscal General	no

Fuente: Elaboración propia con datos de José Fabián Ruiz, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 37, julio-septiembre 2017 y Mauricio I. Dussauge Laguna, *Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos*. INAP, Revista de Administración Pública, Volumen L, No. 3, 2015.

⁶ Véase, Robert E. Godin, *Las instituciones y su diseño*, en Robert E. Godin (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa, primera edición 2003, p. 49.

Por eso, José Fabián Ruíz señala acertadamente que “ante la disminución de la confianza ciudadana en las instituciones, con la consiguiente merma en la legitimidad de la acción gubernamental, los órganos autónomos están llamados a jugar un papel fundamental”.⁷ En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre los OCAs al señalar que “su misión principal, [...], radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general”,⁸ es decir, nada más y nada menos que la procuración de justicia.

Con la reciente publicación de la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), que abroga la publicada en diciembre de 2018, habrá cambios importantes en la estructura organizacional de la Fiscalía como Órgano Constitucional Autónomo y que serán clarificados con mayor profundidad cuando se emita próximamente su Estatuto Orgánico. De acuerdo al Décimo Segundo transitorio de la LFGR el Fiscal General tiene a su cargo la emisión del Plan Estratégico de Procuración de Justicia, que seguramente incluirá estrategias, objetivos, metas medibles a corto, mediano y largo plazo, así como criterios generales y prioridades en la investigación de delitos. El Plan será presentado al Senado de la República para la emisión del dictamen y la votación en el pleno; y finalmente será presentado al presidente de la República para su conocimiento.

Otro cambio importante deriva de las facultades del Fiscal para implementar un Servicio Profesional de Carrera⁹ en la rama sustantiva de la institución, es decir, Ministerios Públicos, peritos, analistas, facilitadores y policías federales ministeriales, al tiempo que se implementará un sistema de evaluación de resultados, que incluye indicadores para poder evaluar el desempeño del personal antes mencionado. El Servicio Profesional contará con su respectivo Estatuto, operará con base al mérito, perspectiva y paridad de género e igualdad de oportunidades e incluye también una rama de carácter administrativo, con funciones diversas a las sustantivas. Se incluirá una formación profesional permanente de alta especialización, evaluaciones de desempeño y procedimientos de sanción, pero también el establecimiento de estímulos, promociones y ascensos. Lo anterior permitirá contar con mejores recursos humanos y, sobre todo, garantizará estabilidad laboral sustentada en el rendimiento y el cumplimiento legal de las funciones. Se contará con la participación del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) en la capacitación, formación profesional, selección, ingreso y evaluación de los integrantes del Servicio Profesional de Carrera.

⁷ Véase, José Fabián Ruíz, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: una visión integradora*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 37, julio-diciembre 2017, p. 96.

⁸ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, controversia constitucional 32/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, p. 912 y ss.

⁹ Hay Organismos Constitucionales Autónomos que cuentan con un Servicio Profesional de Carrera, entre los que habría que destacar al Instituto Nacional Electoral. Véase, José Luis Méndez Martínez y Uri Raich Portman (coordinadores), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la Administración pública y los organismos electorales*, México, INAP-IFE, 2000.

El fin básico del sistema de carrera que impulsa la FGR es, entre otros, lograr un uso más eficiente de los recursos humanos con los que cuenta la institución para lo cual se requiere diseñar un sistema de evaluación del desempeño integral. La evaluación del desempeño es la columna vertebral del Servicio profesional de Carrera, un desempeño objetivo que mida los resultados esperados con indicadores homogéneos, con incentivos claros, con criterios de eficacia, eficiencia y efectividad, con concursos de oposición transparentes que premien el mérito y la aptitud, con involucramiento del propio personal evaluado y sobre todo apegado a los principios de objetividad, certeza y legalidad.

También, el INACIPE sufrirá un cambio profundo, pues será un órgano con personalidad jurídica y patrimonio propio, que gozará de autonomía técnica y de gestión, contará con una nueva Junta de Gobierno facultada para emitir un nuevo Estatuto Orgánico y establecer un servicio profesional de carrera, entre otros.

En el nuevo diseño institucional de la Fiscalía se contempla la integración y funcionamiento de un Consejo Ciudadano como órgano especializado de consulta de carácter honorífico integrado por cinco personas destacadas en el ámbito de la procuración de justicia y los derechos humanos, una de las cuales fungirá como presidente, durarán en el cargo cinco años, contará con una Secretaría Técnica y serán renovados de manera escalonada. Cabe destacar el papel del Senado de la República que nombrará una Comisión de Selección de cinco personas, que emitirá una convocatoria pública y elegirá entre los aspirantes a cinco personas. Entre las facultades del Consejo Ciudadano destaca su facultad para emitir recomendaciones sobre el contenido del Plan Estratégico de Procuración de Justicia, opinar sobre la nueva estructura de la institución, su presupuesto, normatividad interna y servicio profesional de carrera.

De suma relevancia es la Unidad Especial de Género y Violencia Contra la Mujer, que estará a cargo del titular de la Fiscalía y que tiene como objetivo la institucionalización de la perspectiva y transversalidad de género en todas las áreas a través del enfoque de igualdad y no discriminación. El Fiscal gestionará acciones para que todas las áreas de la institución incorporen los principios rectores de igualdad sustantiva y de oportunidades entre mujeres y hombres. Incluir la perspectiva de género en la impartición de justicia¹⁰ y la procuración de justicia¹¹ va encaminada a reafirmar el compromiso de las instituciones del Estado mexicano para prevenir violaciones a los derechos humanos y combatir la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.

¹⁰ Véase, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, primera edición, agosto de 2014.

¹¹ Véase, Leticia Catalina Soto Acosta, *et al*, *La aplicación de la perspectiva de género y derecho de las personas imputadas y acusadas* (serie género y procuración de justicia, número 4), México, FGR, primera edición, diciembre de 2020.

El nuevo diseño institucional de la Fiscalía redundará en una mayor estabilidad institucional, facilitará continuar con el abatimiento del rezago de averiguaciones previas heredado y las Carpetas de Investigación en trámite; mayor visibilidad de la perspectiva de género, mayor garantía de estabilidad laboral del personal sustantivo y, sobre todo, mayor confianza de las y los mexicanos en una procuración de justicia pronta y expedita.

3. LA FISEL Y LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2021

La FISEL, nueva denominación derivada de la Ley de la Fiscalía General de la República,¹² cumplió 27 años de haber sido creada, lapso en el que ha tenido 12 titulares, incluyendo al actual Fiscal José Agustín Ortiz Pinchetti, quien fue nombrado el 8 de febrero de 2019. Al igual que la otrora PGR esta institución registra una inestabilidad institucional, pues de 12 fiscales que ha tenido sólo una terminó su gestión de seis años, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1.
Titulares de la FEPADE/FISEL

Procurador/Fiscal	Periodo	Fiscal	Periodo
Diego Valadés Ríos	1994	Ricardo Franco Guzmán	1994
Humberto Benítez Treviño	1994	Ricardo Franco Guzmán	1994
Antonio Lozano Gracia	1994-1996	Estuardo M. Bermúdez	1994-1996
Jorge Madrazo Cuéllar	1996-2000	Javier Patiño Camarena	1996-2001
Rafael Macedo de la Concha	2000-2005	Ma. Ángeles Fromow Rangel	2001-2006
Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernandez	2005-2006	Ma. Ángeles Fromow Rangel	2001-2006
Eduardo Medina Mora	2006-2009	Arely Gómez González	2007-2010
Arturo Chávez Chávez	2009-2011	José Luis Vargas Valdez	2010-2012
Maricela Morales Ibáñez	2011-2012	Imelda Calvillo Tello	2012
Jesús Murillo Karam	2012-2014	Alfredo Orellana Moyao	2012-2014
Arely Gómez González	2014-2016	Santiago Nieto Castillo	2015-2017
Raúl Cervantes Andrade	2016-2017	Santiago Nieto Castillo	2015-2017
Alberto Elías Beltrán	2017-2018	Héctor Díaz Santana	2017-2018
Alejandro Gertz Manero	2019-2028	José A. Ortiz Pinchetti	2019-2028

Fuente: Elaboración propia con datos de Arnulfo Puga Cisneros “Memoria histórica: perfil de procuradores y fiscales electorales (1994-2018)”, Revista *FEPADE Difunde*, número 29, 2018.

¹² Véase *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2021.

Con la elección intermedia del 6 de junio de 2021, la FISEL ha participado en diez elecciones federales convirtiéndose en el principal referente en materia de procuración de justicia penal electoral. Debe destacar la instrumentación de una estrategia de despliegue ministerial sustentada en lo que dispone el artículo 28 de la Ley Orgánica de la FGR, es decir, la FISEL “Tiene la obligación en los procesos electorales, en los procesos de consulta popular y en el desarrollo de mecanismos de democracia directa, realizar despliegues operativos en el ámbito local y federal con la finalidad de que las y los fiscales puedan atender directamente las denuncias de la ciudadanía”.

El despliegue ministerial se realizó del 26 de abril al 8 de junio de 2021, con el objetivo de acercar a la ciudadanía la función del Ministerio Público de la Federación antes, durante y después de la jornada electoral del 6 de junio y contribuir a garantizar la libertad del voto, generar certeza jurídica y confianza a la ciudadanía.

Para alcanzar los objetivos del despliegue se fortaleció la coordinación intrainstitucional con la Fiscalía Especializada de Control Regional y los titulares de las 32 delegaciones en todo el país. En el marco de esa sinergia, el titular de la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales (DGAPCPMDE) realizó giras de trabajo en la mayoría de las entidades federativas para instrumentar con los delegados estrategias de coordinación en materia de prevención, investigación y combate de los delitos electorales. Asimismo, para alcanzar los objetivos del despliegue ministerial se crearon cinco coordinaciones regionales para monitorear y dar seguimiento al trabajo de los Ministerios Públicos comisionados en todo el país.

En el proceso electoral 2020-2021, la FISEL recibió, entre otras, denuncias de seis delitos electorales relacionados con la compra y coacción del voto, uso de programas sociales, violencia política contra las mujeres,¹³ distribución de tarjetas con promesa de dinero y participación de influencers en la promoción del voto (como se aprecia en el cuadro de la página siguiente).

En las elecciones de 2021, se denunciaron conductas electorales ilegales que desvirtúan el auténtico sentido del voto ciudadano, es decir que éste se exprese de manera libre sin condicionamientos de ningún tipo. Pese a que las autoridades electorales buscan proteger la secrecía y libertad del voto ciudadano y castigar cualquier intento de manipular a los electores, las denuncias presentadas ante la FISEL demuestran lo difícil que resulta desterrar la compra y coacción del voto,¹⁴

¹³ Hasta antes de que entraran en vigor los tipos penales relacionados con la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la FISEL, tenía registradas 117 denuncias interpuestas en el periodo 2016-2019.

¹⁴ Los estudios académicos y publicación de encuestas sobre el fenómeno de la compra y coacción del voto datan de hace dos décadas. Véase, Wayne A. Cornelius, *La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones de 2000*, en Revista *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 10, núm. 20, Flacso-México, 2002. Para el caso de los comicios del 2018, véase Germán Pérez

el uso de programas sociales con fines partidistas¹⁵ o la añeja forma perversa del clientelismo electoral¹⁶ que se expresa como un intercambio de favores, bienes y servicios a cambio del voto de electores que provienen de sectores sociales en situación de precariedad y pobreza.

Cuadro 3.2.
Denuncias y Carpetas de Investigación

Delitos	Denuncias	Carpetas
Programas sociales	174	189
Compra y coacción del voto	111	257
Coacción del voto	90	19
Uso de tarjetas	21	17
Influencers	295	4
Violencia política mujeres	49	41

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales de la FISEL.

Sólo el día de la jornada electoral del 6 de junio la incidencia delictiva o posibles conductas con apariencia de delito fue la siguiente: se denunciaron conductas contenidas en 40 hipótesis normativas de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, presuntamente cometidas por alguna persona en general, funcionarios electorales o partidistas y servidor público. El delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, en vigor desde el 14 de abril de 2020, solo fue denunciado en dos ocasiones. Las cinco conductas más denunciadas en la jornada electoral fueron: destruir documentos o materiales electorales (22), votos por paga y/o amenaza de suspensión de beneficios programas

Fernández del Castillo (coordinador), “Compra y coacción del voto en el proceso electoral 2018: el caso de la Ciudad de México, México, 2018.

¹⁵ Véase, PNUD-CESOP, *Blindaje electoral y derechos sociales*. Memorias del Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía, México, MC editores, primera edición 2007.

¹⁶ Véase, Miguel E. V. Trotta, *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el Análisis institucional*, Buenos Aires, Espacio Editorial, primera edición, 2003. Cfr., Andreas Schedler, *El voto es nuestro: como los mexicanos perciben el clientelismo electoral*, Revista Mexicana de Sociología, número 66, México, UNAM, 2004 y Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos?. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, primera edición 1997 y Gabriel Vommaro y Hélene Combes, *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*, Argentina, siglo veintiuno editores, 2016.

sociales (18), abstenerse de cumplir funciones electorales (14), obstaculizar la votación (11) y recoger credenciales sin causa legal prevista (10). La suma de tales denuncias fue de 75, cantidad que importa el 50 por ciento del total recibido el día de la jornada electoral.

Para la investigación de los delitos electorales los MPF cuentan con un nuevo Modelo Colaborativo de Operación Institucional (MCOI) instrumentado por la FGR en 2020, el cual contiene procedimientos que se siguen en el área de averiguaciones previas de la FISEL. Este Modelo, que tiene un Sistema Institucional de Evaluación de Resultados, implica una reingeniería del procedimiento de las investigaciones penales para alcanzar una mayor eficacia en la procuración de justicia penal y en el abatimiento del rezago.¹⁷ Fue concebido para que el mismo equipo de investigación atienda de principio a fin las denuncias que inician en la Ventanilla Única de Atención (VUA), instancia que las analiza previamente y las remite a la Unidad de Investigación y Litigación (UIL), que a su vez las asigna al Fiscal en Jefe del Equipo de Investigación y Litigación (EIL). La VUA al brindar una atención al público usuario pronta y eficaz, contribuye a mejorar la percepción de confianza de la ciudadanía en nuestra institución.

Asimismo, para atender delitos sensibles como la violencia política contra las mujeres en razón de **género**, en 2020 se reformaron diversas leyes, incluida la Ley General en Materia de Delitos Electorales.¹⁸ Se reformó la fracción XIV del artículo 3 para incluir a candidatas o voceras de partidos políticos entre los organizadores de actos de campaña, se adicionó la fracción XV al artículo mencionado para incorporar la definición de violencia política contra las mujeres por razón de género como “[...] toda acción u omisión, incluida la tolerancia basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres” [...]. Por último, se adicionó un artículo 20 Bis integrado por 14 fracciones de las cuales citamos textualmente las primeras seis:

- I. Ejerza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público;
- II. Restrinja o anule el derecho al voto libre y secreto de una mujer;
- III. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular;

¹⁷ Durante su participación en la Plenaria del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, el 28 de agosto de 2021 el Fiscal General de la República, Alejandro Gertz Manero, señaló que cuando llegó a la dependencia se tenía un rezago de más de 350 mil carpetas y averiguaciones que se ha logrado reducir en un 64 por ciento.

¹⁸ Véase el Decreto en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de abril de 2020.

IV. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada;

V. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público; rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo;

VI. Ejercer cualquier tipo de violencia, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales;

Con base en esas nuevas disposiciones penales, la DGAPCPMDE de la FISEL confeccionó un documento o **guía** que puso al alcance de las y los Ministerios Públicos de la Federación denominado “Atención de denuncias de violencia política contra las mujeres en razón de **género**”,¹⁹ para apoyarlos en su actuación ministerial y fortalecer el principio de perspectiva de género en materia de procuración de justicia penal electoral.

Dicha guía contiene un marco teórico conceptual para familiarizar a las y los Ministerios Públicos en aspectos relacionados con la igualdad sustantiva, las acciones afirmativas o acciones positivas, los estereotipos de género y el empoderamiento de las mujeres, por citar algunos. La guía disecciona los tipos penales de violencia política contra las mujeres, destacando los elementos objetivos y subjetivos, el sujeto activo y pasivo, la valoración jurídica y cultural, el principio de transversalidad en procuración de justicia, medidas de protección para mujeres víctimas y la atención a denuncias por parte de la Ventanilla Única de Atención.

La guía incluye los pasos que debe seguir una investigación ministerial para lograr una mayor profundidad y la participación de áreas auxiliares del Ministerio Público como peritos, policías de investigación, analistas de información y comisiones especiales integradas por expertos. Asimismo, propiciar la capacitación de MPF en temas de perspectiva de género y derechos humanos y la contratación de especialistas en psicología, intervención de crisis y manejo de estrés para trabajar en la Ventanilla Única de Atención de la FISEL.

En suma, la guía es un instrumento o herramienta para orientar a MPF en aspectos técnicos y operativos de una investigación ministerial, sirve como mecanismo generador de acciones transversales para que las investigaciones relacionadas con violencia política contra las mujeres se realicen con debida diligencia, al tiempo que se concientiza al personal ministerial sobre la importancia del respeto a la dignidad humana en tanto que es origen, esencia y fin de todos los derechos humanos.²⁰

¹⁹ Véase, el documento en la página electrónica de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales <http://www.fepade.gob.mx/>.

²⁰ Véase, definición de la SCJN, Tesis I. 5o. C. J/30, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro I, Tomo III, octubre de 2011, pág. 1528.

Las elecciones federales de junio de 2021 fueron competitivas²¹ y ningún partido o coalición obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Uno de los principales resultados que arrojaron los comicios de 2021, se relaciona con la representación política de las mujeres. Las reformas al marco normativo mexicano en materia de cuotas electorales, como paso previo para llegar a la paridad de género, no ha dejado de actualizarse para garantizar el derecho de las mujeres a una representación política equilibrada. Así, en 1993 con la reforma al artículo 115 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se conminó a los partidos políticos a promover una mayor participación política de las mujeres.

En 2002 nuevas reformas al COFIPE obligaron a los partidos a inscribir 30 por ciento de las candidaturas de mujeres propietarias a cargos de elección popular y asegurar en las listas plurinominales una mujer por cada tres hombres. En 2007, el **Código Electoral** se reformó para aumentar la cuota de 30 a 40 por ciento de mujeres hacia la paridad.

En 2014 se promulgó la reforma al artículo 41 constitucional que en su fracción I, párrafo segundo, señaló la obligación de los partidos políticos de “[...] garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales [...]”. Esa disposición constitucional fue plasmada en el artículo 7, fracción I de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los términos siguientes: [...] “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”.²²

Con la reforma de 2014, por primera vez se elevó a rango constitucional la paridad política en la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Congreso Estatales. Lo anterior dio como resultado que la LXIV legislatura, derivada de las elecciones de 2018, alcanzara una paridad género sin precedentes, pues la Cámara de Diputados se integró con una representación de 241 mujeres (49.2%) y 259 hombres (50.8%), por su parte el Senado de la República tuvo 63 mujeres (49%) y 65 hombres (51%).

Posteriormente, en 2019 se reformó el artículo 41 constitucional en materia de paridad de género, que en su fracción 1, señala:

Los partidos políticos son entidades de interés público [...] En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fo-

²¹ “Las elecciones son competitivas cuando los votos pueden determinar quién es el ganador y lo que resulta más importante, cuando pueden deshacerse de quienes están en el cargo si así lo desean”, véase Adam Przeworski, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?* Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia. Buenos Aires, siglo veintiuno editores, 2019, p. 91.

²² Véase, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

mentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso 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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular [...].²³

La elección federal de 2021, al igual que en 2018, volvió arrojar una amplia representación política de las mujeres. En la distribución de los 200 escaños de representación proporcional que dio a conocer el Instituto Nacional Electoral, las mujeres alcanzaron 100 escaños y los hombres 100.

En vísperas de la instalación de la LXV Legislatura (2021-2024) de la Cámara de Diputados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mediante sentencia aprobada por mayoría de cinco votos a dos, realizó ajustes a la asignación de diputaciones plurinominales que realizó el INE, quedando 102 mujeres y 98 hombres tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.3.
Diputados plurinominales 2021

Partido	Circunscripción					Total	Mujeres	Hombres
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª			
PAN	8	13	5	9	6	41	22	19
PRI	7	8	7	7	11	40	20	20
PRD	1	1	2	2	2	8	4	4
PT	1	1	2	2	1	7	3	4
PVEM	1	3	4	2	2	12	7	5
MC	7	3	2	2	2	16	8	8
Morena	15	11	18	16	16	76	38	38
Total	40	40	40	40	40	200	102	98

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 13 de septiembre de 2021.

En aras de respetar el principio de paridad de género se logró que la Cámara de Diputados se integre con 250 mujeres y 250 hombres. Es evidente que la

²³ Véase el “Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019.

representación paritaria en los órganos legislativos es irreversible. La Cámara de Diputados tendrá paridad de género total, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.4.
Cámara de Diputados (2021)

Partido	Total	M	%	H	%
Morena	201	105	52.2	96	40.2
PAN	114	56	49.1	58	22.8
PRI	71	35	49.3	36	14.2
PRD	15	8	57.1	7	2.8
PT	33	16	48.5	17	6.6
PVEM	43	19	44.2	24	8.6
MC	23	11	47.8	12	4.6
Total	500	250	50%	250	50%

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados.²⁴

4. LA FISEL Y LAS ELECCIONES LOCALES DE 2021

Si bien es cierto que las facultades de la FISEL se circunscriben a la investigación de delitos electorales federales, no menos cierto es que con base en la Ley General en Materia de Delitos Electorales,²⁵ tiene facultades para investigar, perseguir y sancionar delitos electorales que se cometan en comicios locales, es decir, el Ministerio Público de la Federación adscrito a la FISEL puede ejercer la facultad de atracción cuando los delitos del fuero común tengan conexidad con delitos electorales federales²⁶ o participar cuando el Instituto Nacional

²⁴ Es importante señalar que hasta este momento el Congreso cuenta con 249 hombres, ya que todavía no toma posesión Rogelio Franco Castán, del grupo parlamentario del PRD, quien se encuentra sujeto a proceso. Véase la página oficial de la cámara de Diputados. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXV_leg/cuadro_genero.php

²⁵ Véase artículo 21, fracción IV, inciso a y b de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

²⁶ Véase el inciso c), párrafo segundo del artículo 73 constitucional que señala: “Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales...”.

Electoral (INE) ejerza su facultad constitucional de organizar una elección local como ocurrió en los estados de Colima²⁷ y Puebla.²⁸

Además, el artículo 24 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXI, inciso a) del artículo 73 constitucional, señala que la Fiscalía General de la República por conducto de la FISEL deberá coordinarse para:

I. Desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el órgano político-administrativo de sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de fortalecer el combate de los delitos previstos en esta Ley;

II. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y las entidades federativas, que permitan prestar asistencia en materia de procuración de justicia electoral.

En el marco de esa coordinación y colaboración interinstitucional, principalmente con las Fiscalías Generales de Justicia y particularmente con las Fiscalías de Delitos Electorales de los estados, debe señalarse la asistencia técnica especializada que brindaron los Ministerios Públicos de la Federación adscritos a la FISEL cuando fue requerida durante el despliegue ministerial. La actuación de los Ministerios Públicos desplegados se sujetó en todo momento a lo dispuesto en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y a lo dispuesto en las circulares²⁹ y acuerdos emitidos por el Fiscal General de la República, así como a los convenios de colaboración suscritos por el titular de la FISEL.

Destaca al respecto la firma del Convenio de Colaboración³⁰ suscrito entre la FISEL y el INE en 2019, para coordinar acciones de prevención de los delitos electorales, seguimiento de denuncias, impulsar la cultura de la legalidad, capacitar a personal del INE sobre los tipos penales para facilitar la presentación de denuncias electorales ante el fuero federal y común. Asimismo, intercambiar información para la integración de carpetas de investigación iniciadas con motivo de delitos electorales y, en casos de flagrancia establecer comunicación directa entre los titulares de la Dirección Jurídica del INE y la Dirección General de Averiguaciones Previas de la FISEL.

²⁷ El INE organizó la elección de gobernador de Colima en 2016, a raíz de que el Tribunal Electoral de la Federación anuló la elección del 7 de junio de 2015, que dio como ganador al candidato del Partido Revolucionario Institucional.

²⁸ El INE organizó la elección de gobernador de Puebla en 2019, a raíz del trágico accidente donde perdió la vida la gobernadora en funciones de ese estado en diciembre de 2018.

²⁹ Véase la Circular C/001/2020, de fecha 26 de agosto de 2020, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 3 de septiembre del mismo año.

³⁰ Véase el texto íntegro del Convenio de Colaboración en Materia de Prevención y Atención de Delitos Electorales y Fomento a la Participación Ciudadana, de fecha 9 de abril de 2019.

Igualmente importante fue la firma del Convenio de Colaboración³¹ entre la FISEL y las Fiscalías y/o Procuradurías Generales de Justicia en 2020 en materia de recepción y atención de denuncias, especificando su remisión en un plazo de 72 horas a partir de la recepción de la denuncia, prestarse auxilio mutuo en el caso de carpetas de investigación con detenido o detenciones en flagrancia y mantener colaboración interinstitucional para realizar las primeras diligencias y remitirlas a la FISEL o a las Fiscalías según se trate de delitos del fuero común o fuero federal. Asimismo, en caso de conexidad de un delito electoral, se atraerá la investigación y la Fiscalía local pondrá disposición de la FISEL el expediente incluyendo personas detenidas, objetos o valores.

Con esa colaboración interinstitucional con autoridades federales y locales, aunado al despliegue ministerial que hizo la FISEL, la institución llegó a la jornada electoral preparada para atender cualquier denuncia por la probable comisión de delitos electorales, en un contexto en el que las encuestas electorales registraban una elección concurrente bastante competida por tantos cargos de representación política en disputa.

Las elecciones de gobernador en 15 entidades federativas produjeron un nuevo mapa político electoral en el país. El Partido Acción Nacional (PAN) sólo pudo retener las gubernaturas de Querétaro y Chihuahua. Movimiento Ciudadano (MC) ganó la gubernatura de Nuevo León sumando dos con la de Jalisco que obtuvo en 2018; por su parte la coalición conformada por el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se alzó con el triunfo en San Luis Potosí.

El Partido Morena en alianza con el PVEM-PT y algunos partidos locales, obtuvo 11 de las 15 gubernaturas que estuvieron en disputa. Retuvo la gubernatura de Baja California y le arrebató los estados de Baja California Sur y Nayarit al PAN. Asimismo, obtuvo el triunfo en ocho entidades federativas que gobernaba el Partido Revolucionario Institucional.

En la elección de gobernadores, las mujeres alcanzaron una representación política sin precedentes y gobernarán seis de las 15 gubernaturas que estuvieron en disputa, siendo Morena el partido con más triunfos (como se aprecia en el cuadro de la página siguiente).

En suma, la contribución de la FISEL en los comicios históricos y competitivos de 2021, considerando el número de cargos de representación popular que estuvieron en disputa, fue en el sentido de contribuir a que las elecciones fueran libres y transparentes y que cumplieran con las tres funciones clásicas que les son inherentes: producir representación, producir gobierno y producir legitimidad.³²

³¹ Los diversos Convenios de Colaboración para facilitar la atención de las denuncias por la probable comisión de delitos electorales, pueden consultarse en la página electrónica de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales <http://www.fepade.gob.mx/>.

³² Para profundizar en esas funciones clásicas, véase, Manuel Pastor (compilador), *Ciencia Política*, Madrid, Editorial McGraw-Hill/Interamericana de España, 1990, p. 240.

La primera función tiene que ver con la elección de los 500 diputados federales y cientos de diputados locales, la segunda función se relaciona con la elección de las 15 gubernaturas, presidentes municipales y regidores y la tercera función se refiere al respeto a las reglas del juego establecidas y la aceptación de los resultados por parte de triunfadores y perdedores.

Cuadro 4.1.
Gobernadoras y gobernadores electos 2021

Estado	Nombre	Partido	Votación	%
Baja California	Marina del Pilar Á	Morena	542,035	48.49
Baja California Sur	Víctor Castro	Morena	103, 539	37.30
Sonora	Alfonso Durazo	Morena-PT-PVEM	496,651	51.81
Sinaloa	Rubén Rocha	Morena	533,313	48.35
Colima	Indira Vizcaíno	Morena-NA	99,406	33.41
Guerrero	Evelyn Salgado	Morena	643,814	43.45
Campeche	Layda Sansores	Morena	139,883	33.87
Michoacán	Alfredo Ramírez	Morena	729,924	41.75
Nayarit	Miguel A. Navarro	Morena	168,151	35.34
Zacatecas	David Monreal	Morena	340,573	49.32
Tlaxcala	Lorena Cuellar	Morena	305,468	48.66
Chihuahua	Eugenia Campos	PAN-PRD	560,688	41.34
Querétaro	Mauricio Kuri	PAN	473,958	52.15
San Luis Potosí	Ricardo Gallardo	PVEM-PT	458,156	37.69
Nuevo León	Samuel García	MC	786,808	36.71

Fuente: Elaboración propia con datos de los Institutos Electorales de los Estados.

5. INICIATIVAS DE REFORMA AL MARCO NORMATIVO

Desde hace tiempo, durante la celebración de elecciones locales o federales, se vienen presentando conductas electorales ilegales que distorsionan las condiciones de la competencia electoral, aprovechando que el marco jurídico que regula esa competencia no contempla sanciones administrativas o penales claras para quienes incurren en esas prácticas contrarias al buen desarrollo de las contiendas electorales.

En el pasado proceso electoral 2020-2021, se presentaron dos de esas conductas que no están tipificadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y que afectan la función electoral durante el proceso. La primera conducta está relacionada con la emisión de tarjetas con las que algunos candidatos buscaban el voto ciudadano a cambio de promesas de dinero una vez que el candidato hubiera alcanzado el triunfo electoral y que como ya señalamos la FISEL recibió 21 denuncias al respecto. La segunda conducta tuvo como protagonistas a los llamados “influencers” quienes aparecieron, durante la veda electoral, en videos haciendo llamados a votar por candidatos del Partido Verde Ecologista de México.

Derivado de esa experiencia y para fortalecer el marco normativo penal, legisladores han presentado tres iniciativas legislativas con proyecto de decreto. Estas iniciativas vienen a cubrir un vacío en la legislación penal electoral, ampliarán el catálogo de delitos electorales y dotarán a la FISEL de mayores facultades legales que fortalecerán su función de procurar justicia penal electoral.

La primera de las iniciativas fue presentada por el senador del Grupo Parlamentario de Morena, José Alejandro Peña Villa en junio de 2021 y se relaciona con la emisión de tarjetas y plantea adicionar una fracción VIII al artículo 406 del Código Penal Federal en Materia de Delitos Electorales.³³ En la exposición de motivos se argumenta que la entrega de tarjetas por parte de los candidatos se traduce en compra y coacción del voto.

El legislador considera que es importante “regular la entrega de estas tarjetas y tipificarlo como un delito electoral para que el Instituto Nacional Electoral y la Autoridad Judicial de la Materia, emitan las sanciones correspondientes a los candidatos que hagan uso de estos recursos que a todas luces representan una compra de la conciencia de la gente al momento de emitir su voto...”. La nueva fracción VIII contempla multa y prisión al funcionario partidista o al candidato que “entregue propaganda o documentos que simulen tarjetas bancarias como apoyo económico, beneficio o dádiva a favor de su campaña electoral”.

La segunda iniciativa también relacionada con tarjetas, fue presentada por el diputado federal Alejandro Viedma Velázquez del Grupo Parlamentario de Morena el 25 de julio de 2021,³⁴ mediante la que plantea adicionar al artículo 209, párrafo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue: “El partido político, candidato registrado o simpati-

³³ Véase, José Alejandro Peña Villa, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma las fracciones VI, VII y se adiciona una fracción VIII al artículo 406 del Código Penal Federal, en materia de delitos electorales*, disponible en: <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta-del-senado/documento/199143>

³⁴ Véase, Alejandro Viedma Velázquez, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y se adiciona al artículo 209, párrafo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, disponible: <https://gaceta.diputados.gob.mx/gaceta/64/2021/lago/20210802.html#Iniciativa12>

zante que entregue propaganda o materiales que simulen tarjetas bancarias como apoyo económico, a favor de su campaña electoral y que viole lo dispuesto en este artículo, será sancionado en los términos previstos en la presente ley”.

En su exposición de motivos el legislador señala que “la entrega de tarjetas para posibles programas sociales en caso de ganar la contienda electoral es una práctica clientelar, tiene como debate la legalidad de este mecanismo aplicado ya en comicios anteriores y utilizado para coaccionar el voto. Un vacío legal en el que han caído las estrategias de la campaña ante la imposibilidad de repartir plásticos con dinero, considerados por ley como una forma directa de comprar votos”.

Tras destacar el caso Monex como antecedente de esta práctica de entregar tarjetas a cambio del voto, el legislador señala que “Desde entonces los partidos se han volcado a buscarle la trampa a la ley. En lugar de entregar plásticos con dinero, los ofrecen vacíos bajo la promesa de que tendrán crédito una vez el candidato gane, algo que de momento no está penado”.³⁵

En relación con estas iniciativas que buscan sancionar a quienes entregan tarjetas, debe recordarse la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 27 de diciembre de 2017,³⁶ en la que estableció que es legal la emisión de tarjetas al considerarlas como propaganda electoral, es decir que mientras no se condicione el voto se considera promesa de campaña.

La tercera y última iniciativa relacionada con la veda electoral fue presentada por el senador Ricardo Monreal Ávila, coordinador del Grupo Parlamentario de Morena y busca reformar y adicionar diversas disposiciones tanto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), como de la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE).³⁷

La iniciativa contiene una amplia exposición de motivos en la que ejemplifica a nivel comparado el enorme crecimiento que han tenido las redes sociales y la influencia en la población que ejercen, a través de ellas, los denominados “influencers”, que en México es de un 31.9 por ciento. Más aún “de los 24.8 millones de personas usuarias de la red social *Instagram* en México, alrededor de 400 mil son considerados “influencers”, de los cuales, 179 cuentan con más de un millón de seguidores cada uno”.

La iniciativa plantea reformar el numeral 4 del artículo 251 de la LGIPE para quedar como sigue: “El día de la jornada electoral y durante los tres días

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Véase Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Expediente SUP-RAP-623/2017 y ACUMULADOS, disponible: https://www.te.gob.mx/información_judicial/sesiónpublica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0623-2017.pdf

³⁷ Véase, Ricardo Monreal Ávila, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y se adiciona la fracción XV BIS del artículo 7 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en materia de violación a la veda electoral*, disponible en: <https://ricardomonrealavila.com/iniciativas-senado/>

anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de publicación o difusión de propaganda o de proselitismo electorales por ningún medio”.

Se adiciona el párrafo segundo del inciso b) numeral 1 del artículo 447: “Asimismo difundir por cualquier medio, durante el periodo prohibido por el artículo 251 de esta Ley, propaganda o actos de proselitismo con los mismos fines, que hayan sido contratados, pagados o pactados” y el párrafo segundo de la fracción II del inciso e), del artículo 456: “La misma sanción se aplicará en caso de que, durante el periodo prohibido por esta Ley difundan, por cualquier medio, propaganda política o electoral que haya sido contratada, pagada o pactada”. El párrafo segundo de la fracción III del mismo inciso: “La misma sanción se aplicará en caso de que, durante el periodo prohibido por esta Ley difundan, por cualquier medio, propaganda política o electoral que haya sido contratada, pagada o pactada”.

En el caso de la Ley General en Materia de Delitos Electorales se adiciona la fracción XV Bis, al artículo 7: “Durante los tres días previos a la elección y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda, por cualquier medio, propaganda que tenga por objeto influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”.

Por último, habría que señalar que ante las conductas mencionadas la FISEL se encuentra sin herramientas jurídicas para su actuación, pues en el ámbito penal impera el principio constitucional de estricta aplicabilidad de los tipos penales, es decir, hay límites para perseguir y combatir delitos electorales que no estén contemplados en la normativa penal, pues el Ministerio Público debe sujetarse a lo que estrictamente dispuso el legislador. No es el caso del INE que tienen facultades reglamentarias, o del TEPJF con la posibilidad de interpretar las normas o emitir criterios jurisprudenciales ante vacíos del marco normativo.

Sin duda, de aprobarse esas iniciativas se fortalecería el marco normativo de actuación de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, para garantizar una procuración de justicia penal electoral de manera pronta y expedita.

6. CONSIDERACIONES GENERALES

La Fiscalía General de la República, como órgano constitucional autónomo está instrumentando una reestructuración de áreas bajo un nuevo diseño institucional, para transitar las estructuras de la otrora PGR a las nuevas políticas institucionales y con ello consolidar, entre otros, un servicio profesional de carrera de su personal sustantivo, abatir el rezago de carpetas de investigación, incluir al Consejo Ciudadano en el diseño y aplicación de políticas públicas y sobre todo, garantizar a las y los mexicanos una mejor procuración de justicia.

La participación de la FGR, en comicios federales a través de la FISEL, hizo una importante contribución para seguir afianzando nuestra democracia. Dentro de las acciones realizadas por la FISEL destaca el despliegue ministerial que realizó en las entidades federativas el cual conjuntó acciones de prevención e investigación de delitos electorales, así como la coordinación con autoridades federales y autoridades de procuración de justicia locales, para inhibir conductas delictivas, ofrecer medios de denuncia a la ciudadanía y así contribuir a la legalidad del proceso electoral.

El quehacer institucional de la FISEL en todo momento estuvo apegado a derecho. Se actuó con sentido republicano y con el único objetivo de garantizar que el voto de las y los mexicanos se expresara de manera personal, libre y secreta, sin condicionamientos de ningún tipo. Los Ministerios Públicos adscritos a la FISEL actuaron con legalidad, profesionalismo, debida diligencia y estricto respeto a los derechos humanos. Por primera vez, la FISEL al terminar el despliegue ministerial que se llevó a cabo hizo una evaluación del desempeño del personal ministerial (utilizando 59 indicadores) para valorar cuantitativa y cualitativamente la forma en que desempeñaron sus funciones y responsabilidades, antes, durante y después de la jornada electoral.

El resultado de las elecciones de 2021 en materia representación política de las mujeres en las instancias legislativas federales y locales, en ayuntamientos y gubernaturas, colocan a nuestro país entre los pocos que garantizan una paridad de género total, sobre todo considerando la integración de la Cámara de Diputados con 50 por ciento de mujeres.

El Ministerio Público carece de herramientas jurídicas para una pronta investigación de hechos que se presentan durante los procesos electorales y que no están tipificados como delitos electorales, tal es el caso de las 21 denuncias que se presentaron relacionadas con emisión de tarjetas o las 295 denuncias que involucraron a los denominados “influencers”. Afortunadamente, posterior a la jornada electoral del 6 de junio de 2021, se han presentado iniciativas legislativas para mejorar los tipos penales relacionados con estas dos conductas electorales.

Por último, a todos, gobierno, sociedad, actores políticos e instituciones electorales nos conviene que las elecciones sean competitivas y transparentes, que se destierre el fraude electoral de nuestra democracia incipiente, pasando a una democracia auténtica, una democracia de calidad tal como la concibe el politólogo italiano Leonardo Morlino,³⁸ es decir, calidad con respecto al resultado, calidad con respecto al contenido y calidad con respecto al procedimiento. Dicho en otras palabras y siguiendo a Adam Przeworski,³⁹ todos queremos alcanzar una democracia que dure, que funcione, que sea sustentable, es decir,

³⁸ Véase, Leonardo Morlino, *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, México, Siglo veintiuno editores, 2019.

³⁹ Véase, Adam Przeworski, *Democracia sustentable*, Argentina, Editorial Paidós, 1998.

que genere efectos deseables desde el punto de vista normativo y deseados desde el punto de vista político.

BIBLIOGRAFÍA

- AUYERO, Javier (comp.), *¿Favores por votos?. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, primera edición 1997.
- CABRERA, Luis, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, en *Obras Completas*, Tomo I, Obra Jurídica, México, Ediciones Oasis, S. A, primera edición 1972.
- E. V. TROTTA, Miguel, *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el Análisis institucional*, Buenos Aires, Espacio Editorial, primera edición, 2003.
- GODIN, Robert E. (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa, primera edición 2003.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis y Uri Raich Portman (coordinadores), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, INAP-IFE, 2000.
- MORLINO, Leonardo, *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, México, Siglo XXI Editores, 2019.
- PASTOR, Manuel (compilador), *Ciencia Política*, Madrid, Editorial McGraw-Hill/Interamericana de España, 1990.
- PNUD-CESOP, *Blindaje electoral y derechos sociales*. Memorias del Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía, México, MC editores, primera edición 2007.
- PRZEWORSKI, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?. Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019.
- , *Democracia sustentable*, Argentina, Editorial Paidós, 1998.
- SOTO ACOSTA, Catalina, *La aplicación de la perspectiva de género y derecho de las personas imputadas y acusadas* (serie género y procuración de justicia, número 4), México, FGR, primera edición, diciembre de 2020.
- VOMMARO, Gabriel y Hélene COMBES, *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*, Argentina, siglo veintiuno editores, 2016.

Hemerografía

- Revista *Voz y voto*, número 341, México, julio de 2021.
- Revista *Voz y voto*, número 342, México, agosto de 2021.
- Revista *FEPADE Difunde* número 29, México, 2018.
- Revista *Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 37, México, julio-septiembre 2017.
- Revista *de Administración Pública*, Volumen L, No. 3, México, 2015.
- Revista *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 10, núm. 20, Flacso-México, 2002.
- Revista *Mexicana de Sociología* número 66, México, UNAM, 2004.
- Diario *El País*, 14 de marzo de 2019.

Diarios Oficiales

- Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, T. XXIV, 2006.
- Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Novena Época, Libro I, T. III, 2011.
- Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado el 10 de febrero de 2014. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Diario Oficial de la Federación*, 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. Publicado el 23 de mayo de 2014. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345954&fecha=23/05/2014 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Diario Oficial de la Federación*. DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Publicado el 14 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Diario Oficial de la Federación*, DECLARATORIA de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República. Publicado el 20 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546944&fecha=20/12/2018 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Diario Oficial de la Federación*. DECRETO por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros. Publicado el 6 de junio de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Publicado el 13 de abril de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Diario Oficial de la Federación*, CIRCULAR por la que se instruye a los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, peritos y demás servidores públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de la Fiscalía General de la República para que, colaboren con la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales en la atención de hechos posiblemente constitutivos de delitos electorales. CIRCULAR C/001/2020. Publicado el 3 de septiembre de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599631&fecha=03/09/2020 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].

Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales. Publicado el 20 de mayo de 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021 [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 28-05-2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 20-05-2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_200521.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Texto Vigente. Última reforma publicada DOF 13-04-2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Código Penal Federal. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 01-06-2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_010621.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Código Abrogado DOF 14-01-2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf [Fecha de consulta: 05 de septiembre de 2021].

Documentos

- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, México, 2014.
- Compra y coacción del voto en el proceso electoral 2018: el caso de la Ciudad de México. México, 2018.
- Convenio de Colaboración en Materia de Prevención y Atención de Delitos Electorales y Fomento a la Participación Ciudadana, 2019.
- Modelo Colaborativo de Operación Institucional, FGR, 2020.
- Guía atención de denuncias de violencia política contra las mujeres en razón de género, 2020.
- Convenios de Colaboración para facilitar la atención de las denuncias por la probable comisión de delitos electorales, 2020.

Páginas electrónicas

- Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales, disponible en: <http://www.fepade.gob.mx/>.
- Instituto Nacional Electoral, Central Electoral, disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/08/23/asigna-ine-diputaciones-de-representacion-proporcional-para-2021-2024/>.
- Senado de la República LXIV Legislatura, disponible en: <https://www.senado.gob.mx/64/gaceta-del-senado/documento/199143>

Cámara de Diputados, Gaceta oficial, disponible en: <https://gaceta.diputados.gob.mx/gaceta/64/2021/ago/20210802.html#Iniciativa12>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://www.te.gob.mx/>

Página oficial del Senador Ricardo Monreal Ávila, Iniciativas, disponible en: <https://ricardomonrealavila.com/iniciativas-senado/>

Fiscalías Electorales en los estados de la República

Fiscalía General del Estado de Morelos

Fiscalía Especializada en Delitos Electorales

FORTALECER LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS FISCALÍAS GENERALES ESTATALES, BLINDA A LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS ELECTORALES DURANTE LOS PROCESOS DE ELECCIONES

Blanca Belem Mejía Godínez
Francisco Hurtado Delgado

I. INTRODUCCIÓN

En México, la materia penal-electoral ha estado en una constante evolución lo que ha fortalecido a las instituciones de procuración de justicia, se han determinado diversas reformas para el buen desempeño y funcionamiento de las autoridades investigadoras, de la que se destaca la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* publicada el 10 de febrero del 2014, en la que se otorgó a la Fiscalía General de la República una autonomía constitucional dotado de una personalidad jurídica y patrimonio propio.

A raíz de esa reforma, las entidades federativas han armonizado sus respectivas Constituciones y leyes, para que las Fiscalías Generales de los Estados, también gocen de la misma autonomía constitucional, dando paso a una transformación sustancial en la procuración de justicia en el ámbito federal, ante tal situación no se encuentran adscritas a los poderes tradicionales del Estado.

Las Fiscalías Generales de los Estados deben gozar de una total autonomía constitucional, no basta una autonomía técnica y de gestión, también se requiere una autonomía financiera para garantizar que las actuaciones realizadas dentro de las investigaciones de las carpetas de investigación sean de manera transparentes y legales, sin ningún tipo de injerencia o coacción de alguno de los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Lo anterior, debido a que en la procuración de justicia se investigan diversos delitos, así como durante los procesos electorales, federales y locales, y al estar implicados los partidos políticos, coalición o candidatos, los que tendrían la calidad de partes, quienes estarían participando en la contienda electoral para ocupar algún cargo de elección popular, de ahí que, podría verse la Fiscalía General del Estado de Morelos presionada por alguna de dichas instituciones políticas.

Motivo por el cual, es urgente que todas las Fiscalías Generales de las entidades federativas, gocen de una total autonomía constitucional para que sus actuaciones no se vean mermadas y puedan actuar de manera libre sin ningún dominio de algún poder fáctico.

De ahí, la importancia de análisis del presente tema, en el que se aborda la necesidad de un pluralismo democrático mediante un sistema de partidos políticos quienes representan a un grupo de ciudadanos para estar en condiciones de defender sus ideologías a fin de poder ocupar algún cargo de elección popular dentro de los Poderes del Ejecutivo y Legislativo, así como Municipales.

Este sistema de partidos enriquece la función de los órganos autónomos constitucionales, como se verá en el desarrollo este trabajo, lo relevante de la existencia de los órganos autónomos constitucionales y las características que deberán de cumplir para alcanzar con dicha naturaleza y que las Fiscalías Generales de los Estados pueda conseguir una total autonomía establecida en las respectivas constitucionales y leyes aplicables, como lo es una autonomía financiera, para que a su vez blinden a las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales durante los procesos de elecciones, los recursos necesarios y suficientes, para enfrentar los desafíos que se presenten y que no se vean mermado su funcionalidad y operatividad por algún ente político y tenga la libertad y transparencia en la investigación y seguimiento de los procedimientos penales electorales, garantizando la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones.

Sin que esta implementación de los órganos autónomos constitucionales signifique alguna disolución con los poderes del estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— sino más bien el fortalecimiento de las funciones de cada uno de los poderes, como son Tribunales Electorales, Comisiones de Derechos Humanos, Órganos Públicos Electorales y, en el caso que nos ocupa, las Fiscalías Generales Estatales y las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales.

II. PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO

II.1. PLURALISMO

El Pluralismo, según Robert Dahl, es la distribución del poder en los órganos de decisión política de una institución, se asocia al proceso mediante el cual es posible la toma de decisiones, en general, y de la aplicación de determinadas acciones en la comunidad. Este enfoque empírico establece la existencia de normas que regulan el poder del gobierno en la competencia por designar a las autoridades dirigentes. El ejercicio de este poder se fundamenta en una distribución general de recursos políticos, ya que los intereses prevalecen en las diferentes disputas políticas y en contextos distintos.¹

¹ DAHL, Robert. *Los dilemas del pluralismo democrático versus control*. Trad. Adrián Sandoval. Editorial Paidós. México, 1991.

De acuerdo con Norberto Bobbio, el pluralismo nace del derecho de asociación: “La sociedad pluralista nace del hecho que se forman poco a poco en una sociedad democrática grupos de interés, sindicatos, partidos que aprovechan el derecho de asociación para acoger a personas que tienen los mismos intereses (sindicatos) o las mismas ideas o ideologías (partidos) y que después terminan por transformarse en los verdaderos sujetos políticos de una sociedad democrática. En una sociedad avanzada son más sujetos políticos estos organismos, que son justamente asociaciones espontáneas y convencionales, que los sujetos aislados. Esto es, los individuos para contar políticamente deben pasar a través de estos grupos. En otras palabras, cuando se habla de democracia pluralista, se habla no tanto de democracia de muchos individuos: se habla de una democracia de muchos grupos”.²

El pluralismo es un concepto indispensable, dentro de cualquier sociedad democrática, parte primordial y básica de la democracia, dado que, si relacionamos pluralismo y democracia, el estado y los poderes públicos tendrá un balance, y además se protege ciertos valores como son la libertad de conciencia, de igualdad, de integración y de investigación.

El pluralismo tiene distintos tipos, cultural, social, económico, en el que nos interesa es en el ámbito político, como se dijo antes, el pluralismo significa esencialmente la existencia de una multiplicidad de organizaciones y grupos que compiten abiertamente por obtener o influir en el poder político. Es de señalar que estos grupos destacan a los partidos políticos, los cuales han sido las instituciones políticas que desempeñan esa función; son los mecanismos que las democracias aceptan y reconocen como los medios legítimos para obtener el poder político.

Sin embargo, en el pluralismo político los partidos políticos no son los únicos protagonistas, además de ellos, se reconoce y acepta la participación de al menos otros dos tipos de agrupaciones; las organizaciones sociales que participan en política y las diversas agencias gubernamentales encargadas de elaborar las políticas públicas.

En México se ejerce una democracia pluralista, al tratarse de elecciones de los gobernantes por sufragio universal, de manera frecuentes; un sistema de partidos competitivos; un Estado de Derecho garantizado por mecanismos constitucionales; garantías para la oposición; la existencia de grupos plurales y la negociación entre éstos y el gobierno.

Para que un sistema democrático sea gobernable, existen dos opciones: el régimen presidencial, que se caracteriza por la duración fija del mandato de los poderes ejecutivo y legislativo, así como por su separación rígida; la otra es el régimen parlamentario, donde el ejecutivo, depende del legislativo, según la

² HERRERA, José Israel. *Pluralismo Jurídico y Democracia en México*. Entre el control de la diversidad y la ilusión de la igualdad. Antropología Experimental n° 18, 2018. Texto 19: 289-298. Universidad de Jaén (España).

mayoría en el parlamento. La principal distinción de estos regímenes políticos es la responsabilidad política de ambos poderes.³

Así es, el pluralismo reconoce que los partidos políticos, agrupaciones y demás personas tienen ideologías e intereses diferentes, de tal manera que se deben crear espacios para la discusión pacífica y constructiva de sus ideologías, para ello, la democracia cuenta con mecanismos para aquellos grupos que tienen propuestas políticas diferentes a las de la mayoría y tengan la posibilidad de participar en la toma de decisiones que pudieran generar algún tipo de afectación.

Por esa razón en México se aplica una democracia pluralista y por ende cuenta con un sistema de partidos, que de acuerdo con Giovanni Sartori se entiende como el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partido.

Asimismo, señala que es el conjunto de partidos políticos existentes en un determinado sistema político y a los elementos que caracterizan su estructura. Entre estos destacan, la cantidad existente; sus interrelaciones, tanto respeto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionadas; las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, que condicionan la forma de interacción con el entorno, la base social y el sistema político.⁴

En ese sentido el sistema de partido se debe entender que no puede ser reducido simplemente a la suma de sus partes competentes, sino que involucra elementos relacionados con el modo de interacción entre ellos.

Los sistemas de partidos se clasifican con base en dos criterios: 1) de cantidad y, 2) de calidad. A través de éstos se determina la actuación del partido gobernante, sus relaciones con los demás partidos y con el Estado, o su influencia en la historia del sistema político dominante.

Giovanni Sartori clasifica en cuanto a criterio cuantitativo el número de partidos que en los sistemas acceden al poder, refiere que donde sólo uno accede al poder son unipolares: en estos destaca el Sistema de Partido Único, el Hegemónico y el Predominante. En donde dos acceden son bipolares, y en este destacan los sistemas bipartidistas. Finalmente, donde hay 3 o más partidos son multipolares, aquí describe la presencia de los sistemas de partido de Pluralismo Limitado (con hasta cinco partidos), de Pluralismo Extremo (más de cinco partidos) y Atomizado.

En cuanto al criterio cualitativo, diferencia los sistemas de partido no competitivos y los que son competitivos. En los primeros no hay alternancia y en los segundos sí la hay. Dentro de los sistemas de partido no competitivo clasi-

³ CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo. Coordinadores. *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*. PRADO MAILLARD, José Luis. “La necesidad reforma a las instituciones políticas”. Primera Edición, abril, 2008. Fondo Editorial Jurídico, Monterrey, Nuevo León. p. 329.

⁴ SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 69.

fica a los Sistemas de Partido Único y Hegemónico. En los sistemas competitivos clasifica a los sistemas Predominante, Bipartidista, de Pluralismo Limitado, de Pluralismo Extremo y Atomizado.⁵

El sistema de partido es básicamente el marco de la competencia que entabla este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las democracias representativas. Por esta razón, el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno.

El sistema de partidos juega el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de cargos de representación y de gobierno y, finalmente ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

La capacidad que el sistema de partidos tiene para satisfacer las anteriores funciones es, en definitiva, el parámetro para evaluar su funcionamiento. Un sistema de partidos que no es capaz de satisfacer todas estas funciones deja de ser un medio efectivo de comunicación entre gobernados y gobernantes. En cambio, un sistema de partidos que sí las satisface es un buen canal de comunicación entre sociedad y gobierno.⁶

En ese sentido, los partidos políticos son expresión del pluralismo político, en el momento en que defienden y representan intereses, posiciones y propuestas de distintos grupos sociales, quienes ven a éstos institutos políticos que permiten su participación, libre y en igualdad de condiciones en democracia; de manera que el pluralismo como valor de la democracia se refleja en la libertad de formación y funcionamiento de organizaciones políticas.

II.2. PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO

El presidencialismo o sistema presidencial, de acuerdo con el artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aquella forma de gobierno en el que, constituye una República, una división de poderes entre el poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial y el jefe del estado, además de ostentar la representación formal del país, es también parte activa del poder ejecutivo, como Jefe de Gobierno. Ejerciendo, pues, una doble función porque le corresponden facultades propias del Gobierno, siendo elegido de forma directa por los votantes y no por el Congreso o Parlamento.

⁵ SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza. Editorial, 1ª edición “Ensayo”, España, 1999. p 158, 312, 334, 336-337. Bobbio, Norberto.

⁶ VALDÉS, Leonardo. “Sistemas electorales y de partidos” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, no. 7, México, 1996, pp. 38-39.

Desde una perspectiva doctrinal, señala Montesquieu, que la misión del Estado no es realizar los planes de la Providencia (esto de la Providencia, en clara respuesta al obispo Meaux, que mantenía que la Providencia divina intervenía en la evolución de la historia), sino garantizar a los ciudadanos su libertad, siempre y cuando se entienda por libertad aquello que le permita hacer cuanto debe desear y no verse obligado a hacer aquello de que no tenga necesidad. La mejor garantía de esa libertad es una estricta y neutral división de poderes. El Estado debe estar organizado de tal modo que unos puedan frenar el poder de los otros.

Y su ideal político queda claramente definido, cuando propone que el poder ejecutivo se le otorgue al príncipe, el poder legislativo a una representación popular y el poder judicial a un colegio independiente de magistrados, porque sería catastrófico que una sola persona o grupo de notables, fuera de la nobleza o del pueblo, ejerciera a la vez estos tres poderes.⁷

El presidente es el órgano que ostenta el poder ejecutivo, mismo que es electo de manera directa mientras que el poder legislativo lo suele concentrar el congreso, sin perjuicio de las facultades que en materia legislativa posee el presidente.

Aspectos constituyentes del presidencialismo, serían:⁸

a. La legitimidad autónoma del cargo presidencial. El presidente es designado de acuerdo a elección popular —directa o indirectamente— y ostenta una legitimidad paralela a la del Parlamento.

b. Las amplias facultades del cargo. En todos los presidencialismos el cargo tiene amplias facultades ordinarias y extraordinarias, pero es necesario apuntar que a pesar de ser «rasgo general», la extensión de las competencias varía según los casos. El presidente es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe del gobierno si tomamos como referencia los regímenes políticos de Europa Occidental.

c. La ausencia de control institucional suficiente. Ni el Parlamento ni el Poder Judicial ejercen —por diferentes razones— un control limitativo de la magnitud de las competencias, legales y extralegales, en que se desenvuelve la práctica presidencial.

Para Jorge Carpizo, en su obra, *El sistema presidencial*, este sistema cuenta con los elementos siguientes:⁹

1. El Poder Ejecutivo e unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y Jefe de Gobierno,

⁷ QUINTANILLA, Valtierra Jesús y CARREÑO, García Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*. Editorial Porrúa, México, 2013. Segunda Edición. p. 5.

⁸ D. SERRAFERO, Mario. “Presidencialismo y reforma política en América Latina”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8. Enero-Abril 1991. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

⁹ MONTERO ZENDEJAS, Daniel. *Derechos Constitucional Comparado*. Editorial Porrúa, 15, México, 2006, pp. 390 y 391.

2. El Presidente es electo por el pueblo y no por el poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
3. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
4. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsable ante el Congreso.

Para Joseph Lapalombara el sistema presidencial se caracteriza por:¹⁰

1. El presidente, que es el jefe del Estado y Gobierno a la vez, es independiente del poder Legislativo y, por tanto, no depende de éste para su existencia y sobrevivencia.
2. Los poderes Legislativos y Ejecutivo son independientes.
3. El Legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo.
4. El presidente puede vetar las leyes del Legislativo.
5. El presidente tiene la facultad de realizar nombramientos.
6. El Legislativo tiene la facultad de autorizar, o no, recursos económicos,
7. El Ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos.

Entonces podemos señalar que el sistema presidencial constituye la expresión más cabal de la división entre el Ejecutivo y el Legislativo, toda vez que ambos provienen de actos electorales diferentes, además de que los integrantes del primero, están impedidos para formar parte del Legislativo. Así, la división de poderes es fuerte tanto en origen como en ámbitos de competencia y responsabilidad.

El sistema presidencial, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.

El Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse o someter al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido. El Poder Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de los poderes.¹¹

¹⁰ CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Ed. Siglo XXI. México, 9a. ed., 1989, p. 16.

¹¹ ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. *Sistema Parlamentaria Presidencial y Semipresidencial*. Primera Edición INE, 2016.

El Presidencialismo se ve influido en su forma y funcionamiento, según el tipo de sistema de partidos y el nivel de desarrollo y poder de los grupos de presión.

Se puede decir que se combina un doble sistema de división de poderes, por un lado, tiene un Poder Ejecutivo —el Presidente de la República— acompañado de un Congreso depositado en dos Cámaras. Cada uno de ellos surge de elecciones independientes. Por otro lado, mantienen una estructura federalista, que modera los ímpetus centralistas.

En efecto el sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio director o casi directo, con un Congreso también electo, pero sin facultades de gobierno.

Dentro del presidencialismo las coaliciones que se producen, en general, son de tipo electoral y luego de los periodos de elecciones se debilitan o desarticulan. Por un lado, el Presidente no necesita mantener unida a la coalición para sustentarse en el poder, y por el otro, los partidos de la oposición y aún sectores del partido en el gobierno pueden considerarse más rentable “distan-ciarse” del Ejecutivo, en vista al cálculo que sugiere el inmediato futuro electoral.

Es de señalar que en el Presidencialismo los partidos políticos no han cumplido adecuadamente las tareas de articulación, integración, participación y agregación de intereses, necesarias para la construcción de un Estado de partido dentro de un régimen político auténticamente democrático.

Así es, el conocimiento científico sobre los sistemas electorales se ha desarrollado principalmente en relación con los regímenes parlamentarios, no existiendo prácticamente producción teórica que vincule críticamente a estas dos variables interactivas. Pueden si —al menos— consignarse algunas observaciones¹² que parecen señalar algunos hechos significativos:

a) En el régimen presidencialista la elección para designar presidente es la de mayor relieve. Los partidos políticos consideran la obtención de este cargo como el logro crucial, y esto determina una cierta dinámica y quizá hasta la estructura del sistema de partidos.

b) El electorado también percibe y siente esta mayor información. Y entonces, la elección presidencial produce un “efecto de arrastre” en relación con el resto de los cargos electivos. Este efecto es aún mayor si las elecciones del Ejecutivo y las del Parlamento son simultáneas.

En el régimen presidencialista, el Ejecutivo y el Parlamento, poseen fuentes autónomas de legitimidad por el origen electivo de ambos. Esto implica la coexistencia de dos sistemas electorales simultáneos. La elección del Presidente no

¹² DIETER, Nohlen, *Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina*, CAPEL. Costa Rica, 1988, pp. 47-60.

puede ser resuelta sino a modo mayoritario y la de parlamentario, mayoritario o bien proporcional.¹³

En efecto en el sistema jurídico electoral mexicano, en una visión ecléctica, el Constituyente integró los principios, de mayoría relativa y de representación proporcional, estableciendo así un sistema mixto, predominante mayoritario.

El principio de representación proporcional busca el pluralismo político y la representación de las minorías para que la fuerza electoral sea el elemento definitorio en la asignación de cargos. En ese contexto, a diferencia del principio de mayoría relativa, en el que basta la diferencia de un solo voto para obtener el triunfo y por tanto la gobernabilidad, cuando se introduce el principio de representación proporcional, se permite a las minorías participar políticamente en las decisiones trascendentales al interior del órgano colegiado, con lo que se logra una representatividad equitativa en la toma de decisiones.

La representación proporcional, entendida como una conformación del órgano público la más apegada a la votación que cada opción política obtuvo, otorga representación a las fuerzas políticas en proporción con sus votos, con lo que se maximiza el carácter igualitario del voto, al conceder valor a todos los sufragios, incluso a los que no hubiesen sido útiles para efectos de ganar la elección por el método de mayoría, lo que permite alcanzar una de las finalidades del principio de representación proporcional que es la de posibilitar que los partidos políticos minoritarios cuenten con representación en los órganos públicos en una proporción aproximada al porcentaje de votación que recibieron, es decir, una representatividad equitativa.

Sin embargo, en este punto, se ha de mencionar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁴ ha señalado que, los representantes electos se convierten en servidores públicos del Estado, pero no de los partidos políticos, así como en relación con la libertad configurativa de la actividad legislativa local; de ahí que, una vez elegidos quedan fuera del derecho electoral si las fracciones quedan bajo una representación mayor a la permitida en el derecho electoral, lo cual, se ha de puntualizar debe ser analizado nuevamente, ya que, el propósito final del proceso electoral, los medios de impugnación que se presentan y denuncias que se presentan, en razón de quienes deben ser asignados a las curules, tiene como fin, lo que se ha sostenido en párrafos anteriores, que es, el determinar con certeza y legalidad, las ideologías políticas que los ciudadanos eligieron que los gobernarán, de ahí que, no debe únicamente verse como representantes electos frente a servidores públicos.

¹³ D. SERRAFERO, Mario. "Presidencialismo y reforma política en América Latina". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Número 8. Enero-Abril 1991. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, pp. 228 y 229.

¹⁴ Léase la resolución SG-JDC-0113/2017, de la Sala Regional Guadalajara, visible en el página electrónica <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SG-JDC-113-2017.pdf> consultado el 26 de agosto de 2021.

De acuerdo con este tipo de situaciones es que los órganos involucrados en los procesos electorales, dígame, Instituto Nacional Electoral, Organismos Públicos Electorales locales, Órganos Jurisdiccionales también en los ámbitos local y federal, y Fiscalías Especializadas en materia electoral, deben gozar de autonomía material, esto es que, actualmente ninguno de los órganos mencionados cuenta con libertar presupuestal, lo que genera dependencia a los órganos centrales del estado para la obtención de recursos. Esta circunstancia, permitirá una labor profesional y sin la supervisión de quienes guardan interés de prevalecer en los puestos de gobierno o buscar acceder a ellos.

De ahí, la importancia de la cultura política para el desarrollo de la democracia a través de la confianza que se debe aumentar en la sociedad, a través de prácticas públicas que eliminen la suspicacia, como la corrupción que es un mal público habitual.

Debiéndose preservar la tolerancia que es la esencia y columna vertebral del pluralismo, para lograr compromisos y alcanzar consensos.

III. AUTONOMÍA Y SOBERANÍA

Los organismos constitucionales autónomos aparecen en México en la última década del siglo XX, a través de las reformas constitucionales, mediante las cuales se generó un contrapeso al excesivo poder.

El estado mexicano ha reconocido a nivel constitucional, la existencia de órganos dotados de autonomía que cumplen fundamentalmente con funciones de carácter técnico y de control; estos órganos son producto de proceso de transición democrática que se ha vivido en nuestro país.

La autonomía de un órgano o de una entidad se podría confundir con la soberanía, por ello, debe quedar bien definido que dichas nociones; así es la autonomía no es soberanía.

En efecto, la soberanía debe entenderse como una realidad política y no como una construcción jurídica. La esencia de ésta es política, aunque su status o situación pueda expresarse jurídicamente. Soberanía implica supremacía y consecuentemente, el poder soberano es el poder superior a todos los demás, situación que no puede derivar de normas constitucionales, sino de una realidad política específica.¹⁵

Para Covian, la disputa por la soberanía se percibe claramente cuando sobre un mismo espacio territorial y al mismo tiempo, dos o más poderes tratan de ejercer hegemonía, sin que esto implique la anulación de todos los factores de poder que se enfrentan entre sí. La soberanía se identifica, con el poder constituyente. La naturaleza de la soberanía es política, por lo que se identifica con

¹⁵ COVIAN ANDRADE, Miguel. *Diez Estudios Antidogmáticos sobre el sistema Constitucional Mexicano*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. p. 62.

el poder constituyente, mientras de la autonomía es jurídica, por lo que los órganos constituidos no pueden ser soberanos, sino solamente autónomos.

En efecto, en tanto fuerza real, el poder soberano no deriva de otro poder, ni de una norma jurídica, sino de su fuerza real que lo hace superior a los demás. Su superioridad no proviene de una prescripción normativa, sino de una realidad política, la cual, en caso de cambiar, tendrá como consecuencia que la titularidad de la soberanía también se modifique, total o parcialmente. Esta fuerza superior es ilimitada, lo cual debe entenderse cualitativamente.

La hegemonía del poder soberano se ejerce sobre un determinado espacio territorial, el cual abarca hasta donde ese poder es capaz de sobreponerse a los demás. Dentro de ese espacio, el poder soberano puede decidir lo que quiera y cuando quiera, situación que se manifiesta claramente al constituir al Estado, cuyas bases ideológicas y estructuras de gobierno serán, por ejemplo, autocráticas y monárquicas, o democráticas y presidenciales, según lo determine el poder constituyente soberano, sin sujeción a límites de naturaleza política o jurídica. La soberanía es al poder constituyente, lo que la autonomía es a los órganos constituidos.¹⁶

En ese sentido, la soberanía se debe entender como el poder absoluto y perpetuo de una República,¹⁷ es decir que se conceptualiza como el derecho de una institución política de ejercer su poder.

Según Jean J. Rousseau, establece que la soberanía consiste esencialmente en la voluntad general, pero ésta no puede ser enajenada ni puede ser representada más que por sí misma: "...el poder puede transmitirse, pero la voluntad no". El carácter inalienable de la soberanía, va acompañado de la indivisibilidad de la misma, pues se trata de la voluntad general, que es la suma de la voluntad de todos, no de la una voluntad parcial o individual. En consecuencia, la soberanía le corresponde a todos y cada uno de los miembros de la comunidad, es una soberanía, cuyo ejercicio se delega en funcionarios que son investidos, mediante el voto de un mandato imperativo, el cual puede ser revocado por el soberano, el pueblo, en cualquier momento.¹⁸

Por su parte, la autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias. Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto.

¹⁶ COVIAN ANDRADE, Miguel. *Diez Estudios Antidogmáticos sobre el sistema Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 64 y 65.

¹⁷ BODIN, Jean. *Los Seis Libros de la República*, en la página electrónica www.juridica.unam.mx (biblioteca virtual).

¹⁸ ROUSSEAU, J.J., *El Contrato Social*. Editorial Aguilar. Madrid. Esp. 1981, p. 76.

Ahora bien, el significado etimológico del término “autonomía” implican que el órgano autónomo expida sus propias leyes —auto= uno mismo, nomos =leyes. La capacidad de un órgano o de un organismo para actuar y tomar determinaciones sin la interferencia, ni el condicionamiento de otro, independiente de su jerarquía normativa, o de su fuerza real.

La autonomía es un modo de hacer “algo” o de actuar, cuya esencia no consiste en la independencia, ni en la separación, sino en la integración y en pertenencia a una estructura o a un régimen de gobierno, por sí que esto implique que un órgano pueda interferir en lo que hace otro.

En otras palabras, la autonomía se percibe cuando el poder se distribuye entre diversos órganos constituidos y cada uno lo ejerce en la parte que le corresponde, sin que otro u otros puedan impedir legalmente que así ocurra, porque deben respetar su autonomía.

Señala Covian, que la medida de la autonomía es la competencia, es decir, el conjunto de facultades y atribuciones que un órgano o una entidad puede ejercer por disposición de las normas constitucionales y de las leyes; esto significa que la expresión clara y completa es la de “órgano con competencia autónoma”, o “entidad cuyos órganos ejercen competencias autónomas”, porque lo que se ejerce es la competencia y no la autonomía y porque la autonomía por sí misma es sólo un modo de hacer, cuyo contenido es la competencia.

Se puntualiza que, la autonomía no es soberanía, porque toda competencia tiene límites y porque un órgano autónomo, o con competencia autónoma, sólo puede actuar cuando las normas jurídicas se lo permiten.

De tal forma, que la autonomía y soberanía no son términos equivalentes; además, la autonomía es un concepto más restringido, que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución. En la mayoría de los casos es la propia Constitución la que reconoce qué ente u órgano es autónomo.¹⁹

Así es la autonomía tiene una esencia jurídica, en virtud de que solo las normas constitucionales y las leyes establecen cuando una competencia, siempre limitada, es ejercida por un órgano sin interferencia de otro. La competencia a su vez, independiente de cuál sea su contenido; político, de gobierno, administrativo, legislativo, judicial, económico, financiero, educativo, de gestión, entre otros, también de naturaleza jurídica, porque ninguna entidad, institución, región o provincia puede ejercer atribuciones con autonomía que no hayan sido conferidas a sus órganos u organismos por las normas jurídicas correspondientes. Toda competencia está sujeta a límites normativos, por lo que la soberanía, por definición ilimitada, no puede definirse como suma de competencias.²⁰

¹⁹ PEDROZA, de la Llave Susana Thalía, “Los Órganos Constitucionales Autónomos en México”. Capítulo V, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

²⁰ COVIAN, Andrade Miguel. *Diez. Estudios Antidogmáticos sobre el sistema Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 68.

III.1. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

III.1.1. DEFINICIÓN

Los órganos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal pero no son soberanos.

Dieter Nohlen señala que ninguno de los órganos constitucionales autónomos mexicanos es fruto del azar, si no los organismos constitucionales autónomos nacen de la desconfianza inherente al poder que produce hartazgo con la política.

Además, son instituciones genuinas, especializadas, que tienen aptitud para regirse en su actuar en los asuntos que son de su competencia, para llevar el adecuado desarrollo con las facultades conferidas.

Los órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas; sus funciones específicas, se encuentran establecidas por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden aprobar ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada a fin de cumplimentar sus objetivos.

En este sentido, los órganos constitucionales autónomos: “Tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones”.²¹

La autonomía, como se mencionó en párrafos anteriores es una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos (soberanos) encargados de llevarlas a cabo; de ahí que, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y de competencia que se genera alrededor de ellos.

III.1.2. CARACTERÍSTICAS

Los órganos constitucionales autónomos pueden serlo en distintos grados, según se observen sus diferentes dimensiones constitutivas. El hecho de ser establecidos por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos

²¹ José Fabián Ruiz. *Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora*, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085 fecha de consulta: 3 de septiembre de 2021.

gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena,²² características esenciales que permiten identificarlos como órganos autónomos constitucionales.

Lo anterior, tiene sustento con lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 20/2007,²³ respecto a las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos, los siguientes:

- a. Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- b. Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- c. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera y,
- d. Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En efecto, estos órganos tienen una total autonomía orgánica, normativa y financiera para desarrollar sus funciones, puesto que las atribuciones y funciones están previstas en la propia Constitución, además de que tienen la facultad propia de regularse a través de sus propias normas internas a través de la instauración de reglamentos que establecen sus funciones y otro punto relevante es la autonomía financiera que es el gozar de independencia presupuestales y económicas.

Con independencia de lo antes citado, la autonomía de los órganos constitucionales autónomos funcionan con cuatro tipos o distinciones de autonomías que a decir son las siguientes:²⁴

1. *Autonomía política o independencia*

Implica que la calidad que tiene el órgano de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia. Dentro de este tipo de autonomía podemos distinguir la plena —cuando el órgano no está supeditado a poder alguno— y la parcial —cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de su función—; finalmente, es nula cuando el órgano está supeditado a otro poder.

2. *Autonomía financiera*

Es la garantía de independencia presupuestal y económica del órgano, hablamos de una autonomía financiera total cuando el órgano elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Podemos señalar que existe una total autonomía financiera cuando en las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales

²² UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, 2010, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista de la Judicatura Federal*, 29, pp. 255 y 256.

²³ Criterio sostenido por la Suprema Corte, en la jurisprudencia número 20/2007 intitulada: *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características*.

²⁴ HERNÁNDEZ, María del Pilar. “Autonomía de los Órganos Electorales. En Reforma Judicial”. *Revista Mexicana de Justicia, México*, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 84 y 86.

para los órganos autónomos. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto, pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo. Finalmente, la autonomía financiera es nula cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

3. *Autonomía jurídica*

Cuando el órgano tiene la capacidad de autodeterminarse, mediante la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

4. *Autonomía administrativa*

La facultad del órgano para establecer los parámetros de organización interna del mismo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano. Es parcial cuando el órgano es limitado para su organización, pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo dependa de otros órganos del Estado.

Es evidente que los órganos constitucionales autónomos son considerados con tal naturaleza si se encuentran investidos de los elementos antes señalados, destacando que estos órganos deben estar expresamente previstos tanto en la Constitución Federal, como en las constituciones y leyes locales, especificando sus propios fines y objetivos, así como sus atribuciones y competencias.

Además, éstos, deben de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, el contar con una autonomía presupuestal e independencia de gestión, técnica o administrativa y el autorregularse a sí mismos, mediante leyes o reglamentos que tiene bien definidas sus funciones administrativas e inherente a las funciones que son competentes.

Una vez analizado los elementos esenciales que cuentan los órganos constitucionales autónomos es importante señalar cuales son los órganos dotados de autonomía y que derivan del texto constitucional, que a decir son:

- 1) *El Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía* que estará a cargo del Sistema Nacional en la materia y cuyos datos serán considerados oficiales y de uso obligatorio para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios. El Instituto es considerado con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesaria para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a sus observancias. (artículo 26 Constitucional)
- 2) *El Banco de México* es un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo

- con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponda al Estado. (artículo 28 Constitucional)
- 3) *El Instituto Nacional Electoral* es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. El Instituto tiene a su cargo, para los procesos electorales federales y locales, entre otras, las siguientes funciones: la capacidad electoral; la geografía electoral; el padrón y la lista de electorales; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; los escrutinios y cómputos, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, así como el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distrito electorales uninominales. (artículo 41 Constitucional)
 - 4) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos* que será un organismo de protección de los derechos humano que ampara el orden jurídico mexicano. La Comisión Nacional, cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. (artículo 102 constitucional)
 - 5) *La Fiscalía General de la República* que será la entidad en la que se organizará el Ministerio Público y se constituye como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. (artículo 102 Constitucional)

En ese sentido, los organismos constitucionales autónomos tienen funciones específicas con el fin de obtener una mayor especialidad, agilización y transparencia en la rendición de cuentas; sin que con ello afecte o altere o quizá destruya la tradicional doctrina de la división de poderes.

Éstos organismos autónomos tienen tres características, 1) son órganos creados por mandato constitucional; 2) No se encuentran subordinados en los tres poderes tradicionales, es decir, no está en el Poder Ejecutivo, Legislativo, ni Judicial y 3) en la Constitución se establece su competencia, así como sus facultades.

Así es, éstos órganos crean mecanismos que fortalecen la democracia y enriquece el sistema jurídico mexicano cuentan con una especialización, su operatividad y funcionamiento debe ser transparente desde una perspectiva ciudadana.

De igual manera la autonomía de los organismos públicos locales, es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, con éste se protege la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades en la procuración de justicia; ya que si se presentan los actos u omisiones de poderes públicos u otros organismos estatales que

vulneren la autonomía, nos encontramos ante una afectación la cual mermaría la naturaleza jurídica y adecuado funcionamiento.

El resultado de estos organismos de una nueva concepción del poder, lo cual da un equilibrio constitucional, a las necesidades torales tanto del estado como de la sociedad, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

III.2. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS LOCALES

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos prevé expresamente qué autoridades gozan de autonomía, que, a decir, son las siguientes:

- 1) *El Instituto Morelense de Información Pública y Estadística* es un organismo público autónomo imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública de todas las personas, proteger los datos personales y realizar estadísticas, sondeos y encuestas imparciales que coadyuven al cumplimiento de las funciones de los poderes públicos y al desarrollo democrático del Estado. (artículo 23-A)
- 2) *La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos* es el órgano público autónomo dotado de **personalidad jurídica, patrimonios propios, autonomía de gestión y presupuestaria**, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal. (artículo 23-B)
- 3) *La Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización* es el órgano dotado de **autonomía técnica y de gestión**, quien se encarga de la Fiscalización de todos los ingresos y egresos. (artículo 23-C)
- 4) *El Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos* creado con **personalidad jurídica y patrimonio propio**, capacidad para decidir sobre el **ejercicio de su presupuesto responsable** de garantizar y establecer las políticas y acciones que propicien y faciliten la plena incorporación de la mujer en la vida, económica, política, cultural y social del Estado de Morelos. (artículo 23-D)
- 5) *El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana* es un organismo público local electoral autónomo, dotado de **personalidad jurídica y patrimonio propio**, autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, **autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones**, conforme lo determine la normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.

- 6) *El Tribunal Electoral del Estado de Morelos* es la autoridad electoral jurisdiccional local en materia electoral que **gozará 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.
- 7) *La Fiscalía General del Estado de Morelos* es un **órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios**. En el decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, **la asignación de recursos destinados a la Fiscalía General del Estado** nunca será menor a la que le haya correspondido en el Ejercicio Fiscal del año anterior. (Artículo 79-A)

En el estado de Morelos se cuentan con organismos autónomos, sin embargo la autonomía citada no es total, en virtud de que éstos únicamente tienen una autonomía técnica y de gestión, que significa el no depender de criterios de otros órganos u organismos, con la capacidad para regir su actuación de manera independiente bajo las políticas permanentes de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, emitiendo acuerdos y lineamientos de regulación y actuación bajo el respeto de la constitución y la ley. Además, éstos no están subordinados en los tres poderes tradicionales, en el Poder Ejecutivo, Legislativo, y Judicial.

Para que un órgano autónomo cuente con una total autonomía no solamente debe gozar de la técnica y gestión sino también de la autonomía financiera que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primera instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del poder legislativo,²⁵ y que éste presupuesto será ejercido para el adecuado funcionamiento del órgano quien debe administrar sus recursos sin la injerencia de algún órgano externo.

IV. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS

En la Constitución local, la Fiscalía General del Estado de Morelos se considera como un órgano constitucional autónomo cuya función primordial es la persecución de los delitos como una de las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad.

En la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, en el artículo 3, establece que la Fiscalía General goza de las siguientes características:

²⁵ PEDROZA, de la Llave Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México*, p. 179. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bju/libros/11306/7.pdf> consultado el 3 de agosto del 2021.

1. *Autonomía Financiera*, por la que contará con un presupuesto que no podrá ser menor en términos reales, al que le haya correspondido en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del año inmediato anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 79-A de la Constitución local.

2. *Independencia* en su estructura orgánica y la determinación de niveles, categorías y salarios.

3. *Facultad reglamentaria*, la cual debe ser entendida como la posibilidad que le ha sido otorgada para expedir sus propias disposiciones normativas, con el propósito de regular las acciones que desarrolla en el ámbito de su competencia, delimitar las atribuciones que ejerce y regir su actuación, bajo las políticas permanentes de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas.

En ese sentido, la Fiscalía General del Estado de Morelos, al otorgarle expresamente en la constitución local, es decir con un mandato supremo, la naturaleza de autónomo se caracteriza por una competencia específica y un conjunto de facultades en grado supremo, que deben ejercer en condiciones de total independencia en un marco de garantías institucionales vinculadas con el ejercicio de su presupuesto, personalidad jurídica y patrimonio propio para la toma de sus decisiones, así como de una independencia en su funcionamiento y sus decisiones y de los recursos financieros. De manera que, la Fiscalía General del Estado de Morelos no se encuentra subordinada por algún poder de gobierno —Ejecutivo, Judicial y Legislativo— pues sus decisiones son autónomas e independiente, no deberá estar sujeto a ninguna autoridad ni ente político.

He de señalar que, no obstante que se cuenta con esta naturaleza de organismo autónomo constitucional, los poderes federales y locales, pasan por alto e incluso conculcan lo mandatado por la Constitución federal y local, al querer injerir en las decisiones de la Fiscalía General del Estado de Morelos, inclusive, la Cámara de la Unión, los Diputados Federales de manera ilegal y arbitraria realizan actos que transgreden la autonomía constitucional de la Fiscalía General del Estado de Morelos, al emitir decisiones referente a la declaratoria de procedencia o no del fuero al titular de la Fiscalía citada; actos que es evidente que el Poder Legislativo Federal, se excede conculcando la autonomía constitucional que la propia ley suprema le otorga; puesto que la Fiscalía General del Estado goza de una plena autonomía constitucional, por lo que se deberá de fortalecer a todas las Fiscalías Generales de los Estados a fin de que éstos realicen correctamente sus funciones de procuración de justicia.

IV.1. EN VÍAS DE UNA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

Es de real importancia de que en México se cuenten con Fiscalías Generales del Estado dotadas de una total autonomía constitucional, toda vez que existen algunas que gozan de autonomía de gestión, técnica, administrativa y presu-

puestas y que esas características se encuentran establecidas en sus propias Constituciones Locales, pero, existen otras que solo cuentan con autonomía técnica y de gestión, para ello, se realizó una revisión de las constituciones locales, de la que se advirtió —por mencionar algunas— que se encuentran expresamente de algún tipo de autonomía que gozan las Fiscalías Generales de los Estados, como a continuación se visualiza:

Entidad federativa	Constitución local	Autonomía
Aguascalientes	<p>Artículo 58 Bis. Los órganos constitucionales autónomos del Estado de Aguascalientes, son entidades establecidas directamente en esta Constitución que mantienen relaciones de coordinación con otros órganos del Estado y que gozan de autonomía e independencia funcional así como financiera, las cuales tienen las facultades y obligaciones que expresamente les otorga la normatividad aplicable. Dichos órganos tienen como propósito atender funciones estatales coyunturales.</p> <p>Los órganos constitucionales autónomos del Estado de Aguascalientes, son: [...]</p> <p>II. La Fiscalía General del Estado, prevista en el Artículo 59 de esta Constitución;</p>	Autonomía técnica, de gestión, de decisión y operativa
Chiapas	<p>Artículo 92. [...]</p> <p>Artículo 92. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>	Autonomía técnica, de gestión, de decisión y operativa
Ciudad de México	<p>Artículo 46. [...]</p> <p>A. Naturaleza jurídico-política</p> <p>Los organismos autónomos son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Estos serán: [...]</p> <p>c) Fiscalía General de Justicia; [...]</p> <p>B. Disposiciones comunes</p> <p>1. Los organismos autónomos ajustarán sus actuaciones a los principios reconocidos en el derecho a la buena administración, serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones. Contarán con estatutos jurídicos que</p>	Autonomía técnica, de gestión, de decisión y operativa

Entidad federativa	Constitución local	Autonomía
	lo garanticen. Las leyes y estatutos jurídicos garantizarán que exista equidad de género en sus órganos de gobierno. Tendrán facultad para establecer su normatividad interna, presentar iniciativas de reforma legal o constitucional local en la materia de su competencia, así como las demás que determinen esta Constitución y las leyes de la materia.	
Oaxaca	<p>Artículo 114. Conforme a esta Constitución y sus leyes respectivas, los órganos autónomos del Estado son entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Tienen el derecho a iniciar leyes en las materias de su competencia, presentar el proyecto de presupuesto que requieran para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, así como promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia local [...]</p> <p>D. De la fiscalía general del estado de Oaxaca El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado de Oaxaca como órgano autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.</p>	Autonomía técnica, de gestión, de decisión y operativa
Querétaro	<p>Artículo 30 BIS. [...]</p> <p>El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, como organismo constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios que se regirá por su Ley.</p>	Autonomía técnica y operativa
Veracruz	<p>ARTÍCULO 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado. [...]</p> <p>Esta actividad estará a cargo del organismo autónomo del Estado denominado Fiscalía General, que para su estricto cumplimiento contará con una autonomía presupuestaria que podrá ser mayor pero no menor al uno punto cinco por ciento del total del presupuesto general del Estado previsto para el ejercicio anual respectivo y que deberá ministrarse conforme al calendario autorizado en los términos que establezca la ley.</p>	Autonomía presupuestaria, técnica, y de gestión, de decisión

Como se observa dentro de las Constituciones locales de los respectivos Estados de Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Oaxaca y Querétaro, expresan directamente que las Fiscalías Generales del Estado gozan de autonomía técnica y de gestión; con estas características se pueden considerar órganos autónomos constitucionales, sin embargo no una autonomía total, ya que éstos no cuentan con una autonomía financiera; como es el caso del estado de Veracruz, que en su propia constitución prevé que goza de una autonomía financiera, que podrá ser mayor pero no menor al uno punto cinco por ciento del total del presupuesto general del Estado previsto para el ejercicio anual respectivo.

Ante esta situación, el hecho de que la mayoría de las Fiscalías Generales de los Estados no cuentan con una autonomía constitucional, merma la funcionalidad y desempeño de los órganos referidos, puesto que debido de la naturaleza de las funciones de las fiscalías, es primordial que exista una imparcialidad para la investigación de los delitos electorales, de ahí, la relevancia de que deben gozar de los recursos financieros, materiales y operativos para realizar eficazmente sus funciones y actividades que le son encomendadas.

Como ha ido evolucionando la materia de procuración de justicia se ha visto a transformar la institución de las Fiscalías Generales de dependencias del Poder Ejecutivo a órganos que gocen de plena autonomía e independencia, a fin de que pueda cumplir libremente sus funciones ajenas a injerencias de cualquier índole político o cualquier otro poder fáctico.

En el estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado goza de una autonomía financiera, técnica y de gestión, sin embargo, es importante recalcar que de acuerdo a las funciones de investigación y perseguir los delitos, deben de disponer de recursos financieros suficientes a fin de que con plena libertad, determine sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto.

De manera que es de suma relevancia que goce de una autonomía financiera, mediante el otorgamiento de un porcentaje del total del presupuesto general del Estado, esto sin lugar a dudas, fortalecerá la independencia funcional de sus actividades, lo que trae como consecuencia efectividad al sistema de procuración de justicia, y los principios de legalidad y certeza.

Ante esta situación es relevante señalar que no debemos de perder de vista que la Fiscalía General del Estado de Morelos tiene funciones de Ministerio Público, quien persigue e investiga los delitos en términos de la Ley respectiva; en ese sentido, se debe gozar de una autonomía e independencia en sus funciones, para efecto de evitar algún tipo de corrupción política; pues el no contar con total autonomía puede limitar o coaccionar sus funciones e impidiendo el buen desarrollo; puesto que, el ministerio público solo debe ser vigilado y controlado por un juez especializado, pero no tener dependencia jerárquica con ningún poder u órgano del Estado, ya que su actuar debe ser en total independencia.

Ahora bien, el hecho de que el Ministerio Público tenga total autonomía puede aminorar problemas creados por la excesiva intervención de los poderes

ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad que pudieran estar relacionadas con algún tipo de corrupción.

Máxime que la Fiscalía General del Estado cuenta con personal capacitado y especializado en la materia penal, al hablar de especializado se requiere de conocer de derecho penal, lo que nos dirige a tener pleno conocimiento en materia de los diversos delitos.

De manera que, las Fiscalías Generales del Estado deben considerarse como órganos autónomos constitucionales porque existen factores o intereses de los otros Poderes, Ejecutivos, Legislativo y Judicial, por lo que sus funciones deben ser de manera independiente, sin injerencia en su actuar y toma de decisiones, gozando de autonomía e independencia funcional, porque esto le dota de efectividad, al sistema de procuración de justicia.

Por esa razón, es importante que nuestros legisladores se ocupen de reformar desde la Constitución Local a las leyes aplicables para efecto de que regule expresamente una autonomía financiera de un porcentaje total del presupuesto general del Estado previsto para el ejercicio anual respectivo la Fiscalía General del Estado, con ello, sin lugar a dudas fortalecerá la procuración de justicia y la democracia, el contar con recursos humanos, materiales y técnicos adecuados elementos esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso de las personas a la justicia.

La reforma legislativa que se propone respecto a la Fiscalía General del Estado como un organismo constitucionalmente autónomo —facultades de investigar y perseguir los delitos electorales, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, autonomía de gestión y presupuestaria— ello no significa alguna afectación, alteración o destrucción de la tradicional doctrina de la división de poderes.

Dado que, los organismos constitucionalmente autónomos no transgreden el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de formas independientes y ajenas a cualquier interés político.

Así es, las Fiscalías Generales de los Estados contarán con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones y tener certeza respecto del aseguramiento de las mismas, evitando las presiones y garantizando con ello la independencia frente a otros poderes o factores externos, impidiendo un posible actuar tendencioso o parcial, pues de suceder lo contrario, es evidente que se mermaría la garantía de independencia que regula su actuación.

Por todo lo antes expuesto, resultaría relevante que, desde la Constitución Federal, locales y leyes de la materia aplicables, realizarán una reforma que garanticen la autonomía constitucional de las Fiscalías Generales de los Estados, debiendo contener, lo siguiente:

a) *Autonomía técnica y de gestión*, la capacidad de decidir en los asuntos propios de la materia penal electoral, mediante procedimientos especializados, con personal calificado y profesional para atenderlos.

b) *Autonomía financiera*, la capacidad de definir y proponer sus propios presupuestos y disponer de los mismos para efecto de dar cumplimiento de sus fines; con la precisión de que se cuente con un porcentaje del total del presupuesto general del Estado previsto para el ejercicio anual respectivo.

c) *Autonomía independiente o administrativa*, que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad, no estar sujetos a ninguna subordinación.

d) *Autonomía normativa*: facultados para emitir sus propios reglamentos, manuales de organización y procedimientos y en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.

Con esto, se logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia electoral en México y en las entidades federativas les están separando de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial o bien otro poder fáctico o instituciones de partidos políticos.

IV.2. FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS ELECTORALES

En el año de 1994, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral dictó acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo del año citado, en el cual se concretó la intención manifestada por los partidos políticos que suscribieron el 27 de enero de 1994, el “Pacto para la Paz, la Democracia y la Justicia” y en cuyo punto siete del apartado “Para una elección imparcial”, establece que “para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral, la Procuraduría General de la República explorará la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para perseguir delitos electorales”.

Derivado de lo anterior, el Poder Ejecutivo retomó la idea sustancial de esa propuesta, por lo que encontró conveniente crear una “Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales” con autonomía técnica para conocer de las denuncias referidas a esos delitos, el integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos; por lo que se llevó a cabo reformas a las disposiciones 1° y 43 y se adicionaron los numerales 6° y 6° Bis del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, misma que fue publicado el día el 19 de julio de 1994, en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁶

Actualmente en los artículos 3°, inciso D), 22 y 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que la Fis-

²⁶ *Diario Oficial de la Federación* que se visualiza en https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4716753&fecha=19/07/1994&cod_diario=203288 consultado en el día 30 de agosto del 2021.

calía Especializada para la Atención de Delitos Electorales tendrá plena autonomía técnica y operativa para conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos y al frente de dicha Fiscalía habrá un Fiscal Especializado con nivel de Subprocurador.

Debido a los diversos procesos electorales que se han vivido en nuestro País y sus distintas entidades federativas se ha dado debida atención a la importancia de la investigación de las conductas que atenten contra la función electoral, se ha estimado de gran utilidad y trascendencia social la constitución de las Fiscalías Especializadas en las Entidades Federativas que se encarguen de los delitos electorales.

En la Ley General en Materia de Delitos Electorales señala en los artículos 21 y 22, que otorga facultades a las autoridades de la Federación para investigar, perseguir y sancionar los delitos electorales que sean cometidos durante un proceso electoral federal, y en tratándose de delitos que sean competente la Federación serán las autoridades de las entidades federativas que tendrán la facultad para investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos de su competencia. Ante la reforma, quedó expresado que cada entidad Federativa deberá de contar con una Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, de ahí la importancia de la existencia y sobre todo de la permanencia de las Fiscalías Especializadas en cada estado de la república mexicana.

En el estado de Morelos, en términos de los artículos 26, fracción II y 38 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos; 25, 37, 39 y 40 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, se cuenta con una institución de procuración de justicia en materia electoral denominada Fiscalía Especializada en Delitos Electorales que tiene competencia en todo el territorio del Estado cuyo objetivo es el investigar y perseguir aquellos actos que puedan configurar un hecho delictivo establecido en la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Máxime que la Fiscalía Especializada fue creada de manera permanente mediante el acuerdo por el que se crea y regula la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales para el Estado de Morelos publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” 5582 el día 23 de febrero del 2018 y que en su artículo Octavo señala que le será asignados los recursos humanos, materiales y técnicos por la Fiscalía General del Estado, necesarios para su funcionamiento y con independencia de otros recursos otorgados o que deban gestionarse para su correcto funcionamiento.

El artículo 20 bis, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, segundo párrafo, señala que la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales es autónoma en sus funciones como investigadoras y perseguidoras de los delitos de su competencia, gozando de autonomía técnica, es decir, ejerce sus funciones con autonomía e independencia, libre de cualquier coacción o interferencia en su actuar, esto quiere decir que, por disposición de la ley, la fiscalía electoral actúa con libertad y transparencia en la investigación

y seguimiento de los procedimientos penales electorales, garantizando la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones.

En ese sentido, es relevante señalar que, en los procesos electorales, las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales deben contar con todos los recursos humanos, materiales y financieros a fin de que puedan desarrollar sus actividades que las leyes aplicables le encomiendan de manera eficiente y siempre respetando los principios constitucionales y legales.

En efecto, en proceso electoral, la autonomía de las Fiscalías se torna vulnerable en la procuración de justicia, toda vez que actores y partidos políticos intentan, influir en la gestión de la investigación procurando intereses personales o de grupo, situación que se debe de exterminar por completo esas conductas que constantemente surgen en cada uno de los comicios y que se ven presionados por los poderes fácticos; por esa razón se debe de fortalecer la autonomía constitucional de las Fiscalías Generales Estatales, quienes a su vez blindan a las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales durante los procesos de elecciones, los recursos necesarios y suficientes, de manera que al verse investido y dotado de total autonomía a las Fiscalías Generales de los Estados, se tiene la seguridad jurídica de que se contara con todos los instrumentos necesarios para ejercer su función con libertad y transparencia en la investigación y seguimiento de los procedimientos penales electorales, garantizando la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones.

En consecuencia y de acuerdo con la naturaleza de las funciones que ejercen las Fiscalías Generales Estatales, resulta importante que se le dote de una autonomía total, para efecto de evitar cualquier tipo de influencia o injerencia por parte de algún poder fáctico y que éstos pudieran intervenir o presionar en el desarrollo de sus actividades que la ley le encomienda.

V. CONCLUSIONES

Como se ha analizado, en México predomina el pluralismo democrático a través de los partidos políticos quienes a través de sus instrumentos y mecanismos defienden y representan intereses y propuestas de distintos grupos sociales y son opciones que permiten su participación, libre, en funcionamiento y en igualdad de condiciones en democracia; acciones que sin lugar a dudas corresponde vigilar las actuaciones internas de los institutos políticos, como son los organismos públicos autónomos constitucionales como son los Órganos Públicos Electorales (OPLE'S), Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Electorales Locales y Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales, que de acuerdo a su competencia vigilan que las elecciones que se llevan a cabo en los procesos electorales, se apeguen a los principios de certeza, legalidad e imparcialidad y que sean transparentes para así rendir cuentas a la ciudadanía.

Ante esta situación es de suma relevancia dotar de autonomía constitucional a las Fiscalías Generales de los Estados, si bien han realizado distintas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia, cierto es que el legislador no ha materializado ninguna reforma que otorgue una verdadera autonomía constitucional a las Fiscalías Generales; como es la autonomía financiera en la que se precise un porcentaje de total del presupuesto general del Estado previsto para el ejercicio anual respectivo; así como la autonomía normativa, independiente, técnica y de gestión.

Ello tomando en cuenta que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de ahí que los ciudadanos confíen en las autoridades quienes de acuerdo a sus facultades aplicaran la ley, sin ningún tipo de presión o coacción de algún poder fáctico sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Por tales razones y con el fin de lograr sus funciones que la ley le encomienda a dichas Fiscalías Generales, es necesario que dichas actividades y resoluciones, lo realizan en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, y solamente podrá alcanzarlo, si éstos organismos gozan de plena autonomía constitucional en sus funciones.

Sin lugar a dudas, se debe fortalecer a las Fiscalías Generales de los Estados como órganos autónomos constituciones ya que sus funciones son de suma relevancia, que es la procuración de justicia, de ahí que se debe de dotar de autonomía financiera, técnica, de gestión, administrativa y normativa para efecto de que pueda garantizar los recursos financieros, humanos y materiales a las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales, teniendo como consecuencia una mejor funcionalidad en la aplicación del derecho en los procesos electorales que se realizan en un futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Ed. Siglo XXI. México, 9°. Edición, 1989, p. 16.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo. Coordinadores. *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*. PRADO MAILLARD, José Luis. “La necesidad reforma a las instituciones políticas”. Primera Edición, abril, 2008. Fondo Editorial Jurídico, Monterrey, Nuevo León, p. 329.
- COVIAN ANDRADE Miguel. *Diez Estudios Antidogmáticos sobre el Sistema Constitucional Mexicano*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. pág. 64, 65 y 68.
- DAHL, Robert. *Los dilemas del pluralismo democrático versus control*. Trad. Adrián Sandoval. Editorial Paidós. México, 1991.

- DIETER, Nohlen, *Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina*, CAPEL. Costa Rica, 1988, pag.47-60.
- D. SERRAFERO, Mario. “Presidencialismo y reforma política en América Latina”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Número 8. Enero-Abril 1991 Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid. Pág. 228 y 229.
- ESPIÑOZA TOLEDO, Ricardo. *Sistema Parlamentaria Presidencial y Semipresidencial*. Primera Edición INE, 2016.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar. “Autonomía de los Órganos Electorales”. *En Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, México, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 84 y 86.
- HERRERA, José Israel. *Pluralismo jurídico y democracia en México. Entre el control de la diversidad y la ilusión de la igualdad*. Antropología Experimental n° 18, 2018. Texto 19: 289-298. Universidad de Jaén (España).
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel. *Derechos Constitucional Comparado*. Editorial Porrúa. Av. República Argentina, 15, México, 2006. p. 390 y 391.
- QUINTANILLA, Valtierra Jesús y CARREÑO, García Franco. *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México. Principios Generales*. Editorial Porrúa. Av. República Argentina 15. México, 2013. Segunda Edición. P. 5.
- ROUSSEAU, J.J. *El Contrato Social*. Editorial Aguilar. Madrid. Esp. 1981, p. 76.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 69.
- , *Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Editorial*, 1° edición “Ensayo”, España, 1999. p 158, 312, 334, 336-337. Bobbio, Norberto.
- Tesis de Jurisprudencia P.J. 20/2007. Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. p. 1647.
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, 2010, Órganos Constitucionales Autónomos, Revista de la Judicatura Federal, 29, pp. 255 y 256.
- VALDÉS, Leonardo. “Sistemas electorales y de partidos” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, no. 7, México, 1996. p. 38-39.

Fuentes electrónicas

- Bodin Jean. *Los Seis Libros de la República*, en la página electrónica www.juridica.unam.mx (biblioteca virtual) consultado el 27 de agosto del 2021.
- Diario Oficial de la Federación* de fecha 24 de septiembre de 1994, que se visualiza en https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4716753&fecha=19/07/1994&cod_diario=203288 consultado en el día 30 de agosto del 2021.
- José Fabián Ruiz. *Los órganos constitucionales autónomos en México: Una visión integradora*, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085 fecha de consulta: 3 de septiembre de 2021.
- PEDROZA, de la Llave Susana Thalía. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*. Capítulo V, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 179. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>, consultado el 3 de agosto del 2021.

Resolución SG-JDC-0113/2017, dictada por la Sala Regional Guadalajara, visible en el página electrónica <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SG-JDC-113-2017.pdf> consultado el 26 de agosto de 2021.

Sentencia del 29 de septiembre del 2018 dictada en el expediente SUP-REC-1386/2018, disponible en: <http://observatorioguerrero.org/wp-content/uploads/2019/01/SUP-REC-1386-2018.pdf>. consultado el 31 de agosto del 2021.

**Fiscalía General de Justicia
del Estado de Nuevo León**

**Fiscalía Especializada en Delitos Electorales
del Estado de Nuevo León**

LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMO MECANISMO FAVORECEDOR DE NUESTRO SISTEMA DEMOCRÁTICO

Gilberto Pablo de Hoyos Koloffon

INTRODUCCIÓN

El artículo 40 de nuestra Carta Magna, señala que 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 esa ley fundamental.

Ante esto, surge la cuestión sobre qué debemos entender por una democracia. Precisamente, la misma Constitución Federal determina en su artículo tercero, que la democracia debe entenderse 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.

Incluso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha indicado como elementos comunes característicos de la democracia, los siguientes:¹

1. *Deliberación y participación de la ciudadanía*, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, para que respondan lo más fielmente posible a la voluntad popular;
2. *Igualdad*, para que cada ciudadano participe con igual peso respecto de otro;
3. *Garantía de derechos fundamentales*, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación; y,
4. *Control de órganos electos*, que implica la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan elegir a los titulares del gobierno, y de removerlos en los casos que la gravedad de sus acciones lo amerite.

¹ Jurisprudencia 3/2005, de rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, páginas 120 a 122. Consultado el día 2 de julio de 2021.

Al respecto, la autora Mónica Duhem en su escrito: “La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia”, plantea que el debate contemporáneo consiste en determinar cuáles son los factores que deben considerarse para medir la calidad de la democracia. Acorde con la doctrina que consulta, vislumbra tres enfoques para responder a lo anterior:²

- Primer enfoque: una democracia de calidad es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de la ciudadanía mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos.
- Segundo enfoque: los criterios para obtener la calidad de una democracia giran en torno a la congruencia entre legitimidad y eficacia.
- Tercer enfoque: una democracia será de mayor calidad, entre más posible que la ciudadanía, además de elegir a sus representantes, puedan sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones de acuerdo a sus necesidades y demandas.

Continúa manifestando la autora, que estos tres enfoques difieren en cuanto al objeto de análisis, el primero considera los procedimientos del sistema como reflejo de su calidad, por lo que, propone el análisis del funcionamiento de sus instituciones; el segundo, se enfoca en variables más valorativas de la democracia; y el tercero, enfatiza el papel de la ciudadanía para medir la calidad de la democracia.

En ese sentido, me gustaría recalcar que la existencia y fortaleza de los organismos autónomos, debe incluirse como un elemento para verificar la calidad de una democracia, al tratarse de un complemento del Estado mexicano, que por su especialización efectúan funciones primordiales en beneficio de la colectividad.

Por ello, en el presente artículo se abordará la evolución de los órganos autónomos en nuestro país, los antecedentes de las Fiscalías Electorales, y su estructura actual, tomando como ejemplo y punto de comparación los estados de Chihuahua y Nuevo León.

LA EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA EN MÉXICO

En principio, la Real Academia Española define a la autonomía como la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.³

² Mónica Duhem, *La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia*, El Cotidiano, vol. 21, núm. 140, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2006, pp. 58-66. Consultado el día 2 de julio de 2021.

³ Diccionario de la Real Academia Española, disponible en la página de internet: <https://dle.rae.es/> consultado el día 5 de julio de 2021.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha previsto que desde el punto de vista técnico jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado, es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público.⁴

De lo anterior, se puede interpretar que la autonomía es una forma de división del poder o bien, una distribución de competencias que garantiza la independencia de los entes públicos a través de un marco jurídico en el que se determinan las funciones específicas y concretas de cada uno de ellos, plasmadas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes secundarias.

En tal virtud, conforme a la controversia constitucional 32/2005,⁵ resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la autonomía de los órganos constitucionales se concibió y desarrolló en Europa y se expandió por Asia y América.

Igualmente, indica que el origen de la división de poderes es remoto, sin embargo, quedó estructurado en el siglo XVII, cuando John Locke propuso la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y federativo, lo que fue adoptado por numerosos estados del mundo.⁶

Por otro lado, en relación a la autonomía que impera en nuestro país, debemos hacer mención que desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Supremo de la Federación, se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial,⁷ a fin de evitar la concentración en un solo poder y generar un equilibrio, enriqueciendo la democracia de nuestra nación.

Así bien, tenemos que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que regula la organización, funcionamiento y control de las entidades de la Administración Pública.

Mientras que, el poder legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, quienes se encargan de

⁴ Tesis XCIV/2002 de rubro: INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 157 y 158. Consultado el día 5 de julio de 2021.

⁵ Controversia constitucional 32/2005, disponible en la página de internet: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias> consultado el día 7 de julio de 2021.

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. La división de poderes.*, México, primera edición, 2005, p. 21-22. Consultado el día 7 de julio de 2021.

⁷ Así se contempla en el artículo 49 de la Constitución Federal, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 26 de julio de 2021.

proponer, discutir, aprobar, votar los proyectos de leyes, además de representar a la ciudadanía que los eligió, mediante la expresión de la voluntad popular.

Respecto al Poder Judicial, se tiene en cuenta que en él, reside la atribución de dar cumplimiento a la normatividad vigente y sancionar a quienes la infringen, esto es, de administrar justicia y resolver conflictos.

Para el autor Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, la separación (o distribución) de los poderes del Estado exige al menos tres aspectos:⁸

a) La creación constitucional de una serie de órganos en cada uno de los poderes. Por ejemplo, el Parlamento como titular del Poder Legislativo, el gobierno como titular del Poder Ejecutivo y los jueces y Tribunales del Poder Judicial.

b) La atribución a cada uno de los poderes de un conjunto de competencias que configuran tres funciones diferentes: las denominadas función legislativa, función ejecutiva y función judicial (o jurisdiccional).

c) La ordenación de los tres poderes y el establecimiento de reglas de relación entre los mismos.

Por su parte, el autor Francisco Vázquez-Gómez Bisogno, manifiesta que en la tesis P./J. 80/2004, emitida por la Suprema Corte, se menciona que la división de poderes lleva implícita las prohibiciones de intromisión, dependencia y de subordinación, a cualquiera de los poderes. Para comprender lo anterior, se añaden las características de cada una de ellas:⁹

a) La intromisión es el grado leve de afectación al principio de división de poderes, ya que se actualiza cuando uno de éstos se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ellos resulte una afectación en la toma de decisiones;

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de trasgresión al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que conlleva que un poder impida a otro, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de incidencia al principio de división de poderes, debido a que no solo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

Igualmente, el poder público de los estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no pueden reunirse dos o más de estos poderes en un solo

⁸ Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, *La motivación de las decisiones interpretativas electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, p. 71. Consultado en fecha 7 de julio de 2021.

⁹ Francisco Vázquez-Gómez Bisogno, *La "Autonomía constitucional" de la Fiscalía General de la República. Su análisis a la Luz de la teoría de la Constitución Mexicana* p. 195, disponible en la página de internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5145/8.pdf> consultada en fecha 27 de julio de 2021.

individuo, además de organizarse conforme lo estipule la constitución de cada entidad federativa.¹⁰

Con base en ello, el sistema de gobierno mexicano, al contar con una distribución de poderes, evita la concentración en uno solo, diseñando para esto, mecanismos de control que distribuyen las funciones estatales entre instituciones independientes.

En este contexto, con el prorrateo entre poderes, se enriquece la legalidad del estado, ya que con su distribución y autonomía, prevalece la voluntad popular sobre la de ciertas personas, garantizando la libertad e igualdad ante la ley, así como la independencia de cada institución y, por ende, fortalecer la democracia plena.

Para el autor Juan Antonio Rodríguez Corona, las instituciones autónomas se presentan como eficaz modelo de salvaguarda de derechos fundamentales, instituciones de verdadero control o regulación y de legítima imparcialidad, objetividad y de buena fe.¹¹

Asentadas las premisas sobre la división de poderes, es necesario establecer el estatus jurídico de las autoridades constitucionales autónomas, creadas para actividades estratégicas.

En efecto, el sistema político de nuestro país, comenzó a experimentar un cambio en el servicio público, ya que han sido instaurados nuevos órganos constitucionales autónomos, para ejercer funciones de estado de manera imparcial y enriquecer la teoría fundamental de separación de poderes, encargados de temas económicos, de organización electoral, derechos humanos, estadística, telecomunicaciones, rendición de cuentas y procuración de justicia, los cuales se detallarán enseguida.

El Banco de México, cuya función es la de proveer la economía del país en moneda nacional y el desarrollo del sistema financiero, propiciando el buen funcionamiento de los sistemas de pago.¹²

El Instituto Nacional Electoral, que tiene entre sus fines el garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, ejerciendo las funciones que la constitución le otorga en los procesos electorales locales.¹³

¹⁰ Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 27 de julio de 2021.

¹¹ Juan Antonio Rodríguez Corona, *El Principio Jurídico Político de la División del Poder y los Órganos Constitucionales Autónomos*, Ciencia Jurídica, Campus Guanajuato, año 3, número 6, p. 77, disponible en la página de internet: <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/114/112> consultada en fecha 27 de julio de 2021.

¹² Artículo 2 de la Ley del Banco de México, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 28 de julio de 2021.

¹³ Artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible para consulta en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 28 de julio de 2021.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.¹⁴

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, es el responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, realizar los censos nacionales, integrar el sistema de cuentas nacionales, y elaborar el Índice Nacional de Precios al Consumidor y el de Precios Productor.¹⁵

La Comisión Federal de Competencia Económica, quien tiene por objeto garantizar la libre concurrencia y competencia económica, previniendo, investigando y combatiendo los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.¹⁶

El Instituto Federal de Telecomunicaciones, cuyo objeto es regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión, además de tener a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, aunado al acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales.¹⁷

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.¹⁸

Y la reciente creación de la Fiscalía General de la República, a quién le corresponde, en representación de los intereses de la sociedad: la investigación y la persecución de los delitos del orden federal y los de su competencia ante los tribunales, la preparación y el ejercicio de la acción de extinción de dominio, la

¹⁴ Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 28 de julio de 2021.

¹⁵ Artículo 52 y 59 de la Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 28 de julio de 2021.

¹⁶ Artículo 10 de la Ley Federal de Competencia Económica, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 29 de julio de 2021.

¹⁷ Artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 29 de julio de 2021.

¹⁸ Artículo 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 29 de julio de 2021.

intervención en todos los asuntos que correspondan a sus funciones constitucionales, así como promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la persona imputada, de la víctima o de la persona ofendida durante el desarrollo del procedimiento penal.¹⁹

Por lo que hace a sus características, estos órganos autónomos cuentan con las siguientes:²⁰

a) Técnica. Se refiere a la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados;

b) Orgánica o administrativa. Es decir, que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad;

c) Financiera o presupuestaria. Relativa a que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de recursos económicos que le sea asignados para el cumplimiento de sus fines;

d) Normativa. Consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración interna;

e) De funcionamiento. Es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como la orgánica, financiera-presupuestal y normativa; y,

f) Plena. La cual implica una autonomía total, esto es, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

Es indispensable para el buen funcionamiento de los órganos autónomos, que detenten estas atribuciones desde el marco normativo aplicable, como lo es, la búsqueda de la imparcialidad, la certeza y la independencia de los poderes públicos en sus decisiones, además de la autonomía técnica, jurídica, presupuestal y administrativa.

ANTECEDENTES DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS EN DELITOS ELECTORALES

Ahora bien, me referiré a la extinta Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, primer antecedente de este tipo de órganos autónomos encargados de perseguir e investigar los ilícitos en la materia, dependiente de la

¹⁹ Artículo 5 de la Ley de la Fiscalía General de la República, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx> consultada en fecha 29 de julio de 2021.

²⁰ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, Órganos constitucionales autónomos. México. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 29. México, p. 258. Consultada en fecha 30 de julio de 2021.

entonces Procuraduría General de la República y creada a petición de los integrantes del “Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia” compuesto por los partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República para el proceso electoral 2008-2009, con motivo de la adición al Código Penal para el Distrito Federal y en los códigos de cada una de las entidades federativas, de un título relativo a delitos electorales. En consecuencia, solicitaron al Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, su intervención para la creación de una Fiscalía en Delitos Electorales.

Para ello, emitió un acuerdo en el que se encomendó al presidente de dicho organismo promover ante la Procuraduría General de la República, la creación de una fiscalía especial para la investigación de delitos electorales, que incluyera las siguientes bases:²¹

a) Plena autonomía técnica para su titular, además de un nivel de subprocurador;

b) Contar con los recursos humanos, financieros, materiales e infraestructura suficientes para cumplir con las funciones encomendadas;

c) Remisión a la Fiscalía Especial, de las denuncias recibidas en cualquier otra área de la Procuraduría General de la República, dentro de un plazo que no exceda de las 72 horas a partir de su presentación; y,

d) El establecimiento de una obligación a cargo del fiscal especial, relativa a informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre el estado que guardaban las averiguaciones y las consignaciones llevadas a cabo.

Dicha Fiscalía Especializada funcionó con autonomía, independencia en sus decisiones y sin la intervención de algún órgano de la función pública, inclusive, del propio Procurador General de la República.

Conforme al avance de las reformas constitucionales en materia político-electoral, el día 10 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellas la del artículo 102, referente a la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República, como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en materia de procuración de justicia.

Consecuentemente, el 14 de diciembre de 2018, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la

²¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este propio cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales, disponible en la página de internet: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resoll/feb94/AOP17280294A.htm> consultada en fecha 30 de julio de 2021.

Fiscalía General de la República,²² protegiendo de esa forma, la labor de investigación y persecución de delitos ante cualquier injerencia de alguna persona física o moral ajena a la institución del Ministerio Público, abonando a la consolidación de una justicia efectiva.

Deberá regirse por los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad, perspectiva de niñez y adolescencia, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad.

La reforma más reciente a este organismo autónomo, fue publicada en fecha 25 de mayo de 2021, mediante la expedición de la Ley de la Fiscalía General de la República, fortaleciendo su autonomía de actuación y el servicio profesional de carrera.

FISCALÍAS ELECTORALES LOCALES. CHIHUAHUA Y NUEVO LEÓN

Con la reforma de 2014, se facultó al Congreso de la Unión para que expidiera la normativa en delitos electorales. Ante ello, el día 23 de mayo de ese año, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, teniendo como objetivo contemplar los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, además de proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular.

Aunado a lo anterior, se prevé en dicha normatividad que las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. No obstante, actualmente aún existen procuradurías o fiscalías que no tienen dichos recursos.

Para efectos de este estudio, se analizarán las Fiscalías Electorales de los Estados de Chihuahua y de Nuevo León.

En el caso de Chihuahua, cuentan con el Decreto número LXVI/RFLEY/0799/2020 I P.O.,²³ publicado en fecha 24 de abril de 2021, a través del cual se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, ambas del Estado de Chihuahua, con la finalidad de crear la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales. Por su importancia, se destacan los principales puntos que contiene:

²² Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, disponible en la página de internet: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018 consultado en fecha 2 de agosto de 2021.

²³ Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, disponible en la página de internet: http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/periodicos/po33_2021.pdf consultada en fecha 5 de agosto de 2021.

a) Realizará funciones de prevención, investigación y persecución de los delitos en materia electoral y de violencia política contra las mujeres en razón de género, en el ámbito de su competencia.

b) La titularidad de la Fiscalía recaerá en una persona con cargo de fiscal especializada o especializado, y contará con Cinco Unidades Regionales, una en cada zona, con una persona titular —Centro, Norte, Sur, Occidente y Noroeste, de creación progresiva hasta completarse en 2024—, que podrán auxiliarse de las coordinaciones del Ministerio Público y Policía Investigadora, y de las unidades administrativas necesarias y demás personal que se requiera con base en la incidencia delictiva, considerando la disponibilidad presupuestal.

c) El personal para el ejercicio de sus funciones deberá ser calificado y especializado en derechos humanos, perspectiva de género, en materia electoral, atención a víctimas del delito y violencia política contra las mujeres en razón de género.

d) Contará con un área encargada de recopilar, administrar, conservar y actualizar una base estatal de estadística de los asuntos que tramite referente a violencia política contra las mujeres en razón de género, y compartirla, con la Fiscalía General de la República, el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y en su caso otras autoridades, de conformidad con los lineamientos que se emitan para tal fin.

e) Contará con el personal técnico y los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con el reglamento correspondiente.

Por otra parte, resaltamos de la Constitución Política de esa entidad Federativa, lo siguiente:

a) El Ministerio Público estará a cargo de un Fiscal General del Estado, así como de una persona titular de la Fiscalía Anticorrupción del Estado cuando se trate de hechos susceptibles de constituir delitos en materia de corrupción;²⁴

b) La persona titular de la Fiscalía General será nombrada por el Gobernador y aprobada por el Congreso, mediante el voto de las dos terceras partes de las y los diputados presentes, en votación por cédula, previa comparecencia ante la Junta de Coordinación Política. Lo anterior, debido a que la Fiscalía General forma parte de la administración pública centralizada del Poder Ejecutivo;²⁵

c) La Fiscalía Anticorrupción del Estado es un órgano constitucional autónomo especializado, encargado de ejercer las facultades atribuidas por la Constitución Federal y Local, así como en las demás leyes aplicables a los órganos

²⁴ Artículo 121 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, disponible en la página de internet: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf> consultada en fecha 5 de agosto de 2021.

²⁵ Artículo 2, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, disponible en la página de internet: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/161.pdf> consultado en fecha 5 de agosto de 2021.

responsables de la investigación de hechos de corrupción, contando con facultades de promoción de la acción de extinción de dominio de bienes, en los supuestos establecidos en la ley de la materia, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y presupuestal, normativa y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y en cuanto a su organización interna e independiente en su funcionamiento y decisiones para la investigación y persecución de delitos por hechos de corrupción;²⁶

d) La persona titular de la Fiscalía Anticorrupción será nombrada por el Congreso del Estado con el voto de al menos las dos terceras partes de las y los diputados presentes, de una terna enviada por un panel de nueve especialistas en materia de combate a la corrupción, de los cuales cinco serán designados por el Ejecutivo y cuatro por el Legislativo, de conformidad con la convocatoria pública que para estos efectos expida el citado panel y de acuerdo con el procedimiento previsto en la ley, mismo que garantizará la transparencia del proceso y la autonomía de la Fiscalía; quien ocupe la titularidad de la Fiscalía Anticorrupción durará en su encargo siete años; y,

e) La Fiscalía Anticorrupción cuenta con una normatividad específica denominada: “Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua”, que define su organización y funcionamiento. Se enfatiza que esta autoridad tiene la atribución de implementar el Servicio Profesional de Carrera de Agentes del Ministerio Público, Policías de Investigación, analistas y personal pericial.²⁷

Por lo que hace al Estado de Nuevo León, podemos señalar que conforme al artículo 87 de su Constitución Política, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado cuenta con la autonomía para investigar y perseguir los hechos que la ley general en la materia considere como ilícitos con impacto en dicha entidad.

Esta Fiscalía, surge a partir de la designación de su titular, lo que ocurrió en fecha 9 de marzo de 2018, cuando ya estaba en marcha el proceso electoral. Considerando el reto que esto implicaba, se optó por implementar diversas acciones durante los primeros 100 días, mismas que se sintetizan enseguida:

a) Suscribir un programa de trabajo con el Gobierno del Estado, la Fiscalía General de Justicia del Estado, el Tribunal Electoral del Estado y la Comisión Estatal Electoral;

b) Capacitar a policías tanto estatales como municipales, en materia de delitos electorales con énfasis en la jornada electoral, además de trabajar en

²⁶ Artículo 122 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, disponible en la página de internet: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf> consultado en fecha 5 de agosto de 2021.

²⁷ Artículos 17, fracción XV y del 88 al 97, de la Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, disponible en la página de internet: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1529.pdf> consultado en fecha 5 de agosto de 2021.

conjunto con el Centro de Coordinación Integral, de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo del Estado (C-5), así como con los Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C4) municipales;

c) Formar parte en el Protocolo para Atender Casos de Violencia Política en Razón de Género e incluirse como miembro permanente dentro del Observatorio de Participación Política de la Mujer;

d) Generar y difundir una campaña institucional, a fin de posicionar a la recién creada Fiscalía, a través de diversos materiales como posters, banners, trípticos, guías, lonas y videos, solicitando el apoyo para la colocación en los establecimientos y lugares de trabajo de diversas empresas e instituciones del Estado;

e) Solicitar la colaboración de la Fiscalía General de Justicia del Estado, para la adscripción tanto de Agentes del Ministerio Público Orientador como de Agentes del Ministerio Público Investigador;

f) Desarrollar acciones de mejora y promoción de los servicios de atención ciudadana, facilitando la recepción de quejas o denuncias;

g) Habilitar la recepción de denuncias por medio de los Agentes del Ministerio Público Orientador, las 24 horas del día, los 7 días de la semana;

h) Implementar acciones de coordinación interinstitucional en materia de prevención de delitos electorales con organismos de los tres órdenes de gobierno; e,

i) Instalar módulos en las 51 Comisiones Municipales Electorales, 12 en las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral y en los órganos estatales electorales (Junta Local Ejecutiva del INE, Tribunal Electoral del Estado y Comisión Estatal Electoral).

Ahora bien, cabe precisar que la autonomía y profesionalización de los órganos encargados de investigar y perseguir los delitos, fortalecen el combate a la impunidad, toda vez que la independencia es un elemento clave en materia de procuración de justicia para investigar y perseguir hechos delictivos con objetividad, ya que permite:

a) Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, especialmente cuando los delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos;

b) Respetar los derechos del imputado en el proceso penal, especialmente, su derecho a la presunción de inocencia; y,

c) El cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.²⁸

²⁸ Fundación para la justicia y el estado del derecho, *Estándares Internacionales sobre la autonomía de los Fiscales y las Fiscales*, México, página 15, disponible en la página de internet: http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf p. 15, consultado en fecha 6 de agosto de 2021.

Enfatizo que resulta necesaria la autonomía como garantía institucional frente a factores externos, con especial importancia en materia de procuración de justicia electoral, en aras de fortalecer la toma de decisiones con plena imparcialidad e independencia, sobre todo cuando el bien jurídico en general consiste en proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral, la consulta popular, así como el voto libre y secreto.

DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA PENAL ELECTORAL

En este apartado, se aborda lo relativo a la designación de los titulares de las Fiscalías. De este modo, tenemos que para la designación de la persona titular de la Fiscalía General de la República, la Cámara de Senadores, lleva a cabo el procedimiento siguiente:

1. El Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.
2. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes previsto, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva.
3. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.
4. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.
5. En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista.
6. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

El Fiscal General durará en su encargo un período de nueve años, sin embargo, podrá ser removido por el Ejecutivo Federal, por las causas graves que defina la ley.

A su vez, el titular de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FISEL), es nombrado por el Fiscal General, tiene entre otras, la facultad de organizar, coordinar, planear, programar, ejecutar, administrar, dirigir, controlar, distribuir y dar seguimiento a las actividades del personal adscrito a la Fiscalía Especializada y de las unidades administrativas que les estén adscritas, conforme a lo previsto en la Ley.

A nivel local, hablando propiamente del estado de Nuevo León, el procedimiento para la designación del Fiscal General, se efectúa de la siguiente manera:

1. El Congreso del Estado emitirá una convocatoria por un plazo de quince días y contará con treinta días después de concluido dicho plazo para integrar una lista de cuatro candidatos al cargo, de entre la lista de candidatos remitida por el Comité de Selección del Sistema, en caso de ser más de cuatro. Para elegir a los cuatro candidatos, cada legislador votará por cuatro opciones de la lista de candidatos remitida y los cuatro candidatos con la votación más alta integrarán la lista.
2. El Comité de Selección del Sistema, posterior al análisis de los perfiles, definirá de manera fundada y motivada quiénes integran la lista de los candidatos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para ocupar este cargo y remitirá dicha lista al Pleno del Congreso.
3. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior y dentro de los cinco días siguientes, el Gobernador enviará la terna definitiva para la consideración del Congreso del Estado.
4. El Congreso del Estado, con base en la terna definitiva enviada por el Gobernador y previa comparecencia, designará al Fiscal General mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes de la terna que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.
5. Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos.
6. En caso de que el Gobernador no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Congreso del Estado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los cuatro candidatos de la lista.
7. El Fiscal General de Justicia del Estado será nombrado por el término de seis años; sin embargo, podrá ser removido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, por las causas que disponga la ley o en virtud de previa solicitud del Gobernador.

Por su parte, el Fiscal Especializado en Delitos Electorales (FEDE Nuevo León) será nombrado y removido en los mismos términos que el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, conforme al siguiente procedimiento:

1. Será nombrado por el término de seis años, mediante convocatoria pública que emitirá la Legislatura a partir de su ausencia definitiva o noventa días previos a que finalice su término.
2. El Congreso del Estado seleccionará de entre la lista de candidatos remitida por el Comité de Selección del Sistema, en caso de ser más de tres, a

- una terna de entre los inscritos para elegir al Fiscal. Para elegir dicha terna, cada legislador votará por tres opciones de la lista de candidatos remitida y los tres candidatos con la votación más alta integrarán la terna.
3. Será electo de entre los integrantes de la terna, previa comparecencia, en votación por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se procederá a una segunda votación entre los dos integrantes que hayan obtenido más votos. En caso de empate entre quienes no obtuvieron el mayor número de votos, habrá una votación para definir por mayoría quien entre dichos dos candidatos participará en la segunda votación. Si persiste el empate, se resolverá por insaculación entre ellos.
 4. Si en la segunda votación, ninguno de los dos obtiene el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, se procederá a la insaculación de entre estos últimos dos.

RESULTADOS DE LOS PROCESOS ELECTORALES 2017-2018 Y 2020-2021

EN NUEVO LEÓN

Para culminar, me gustaría aprovechar esta oportunidad para compartir algunas de las actividades y resultados obtenidos en el Estado de Nuevo León, relativos a los procesos electorales en la entidad.

En principio, destaco que la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales cuenta con un sistema operacional propio, referente a la presentación de denuncias presenciales y virtuales, así como con un destacamento de policía ministerial y diversos Agentes de Ministerio Público especializados en la materia.

Considerando que en el proceso comicial 2017-2018 se eligió 26 diputaciones de mayoría relativa, 16 diputaciones de representación proporcional y 51 ayuntamientos y en el proceso electoral 2020-2021 se eligió la gubernatura, 26 diputaciones de mayoría relativa, 16 diputaciones de representación proporcional y 51 ayuntamientos, se implementó un Programa Estatal en Materia de Prevención de Delitos Electorales, cuya finalidad fue inhibir eficazmente la comisión de este tipo de ilícitos, además de fortalecer la cultura de la legalidad, y que tenía como principales líneas de acción, las siguientes:

a) La ejecución de eventos de capacitación y actualización en materia de delitos electorales dirigidos a la ciudadanía, servidores públicos, grupos en situación de vulnerabilidad, empresarios, comunicadores, autoridades electorales y policías, con el fin de proteger que la democracia no fuera vulnerada por la comisión de ilícitos con impacto estatal;

b) El desarrollo de acciones de mejora y promoción de los servicios de atención ciudadana facilitando la recepción de quejas o denuncias; y,

c) La implementación de acciones de coordinación interinstitucional en materia de prevención de delitos electorales con organismos de los tres órdenes de gobierno, esto incluyó actividades como firmas de convenios de colaboración, foros informativos, participación en mesas de trabajo, distribución de material e intercambio de información.

Aunado a ello, se asumió el compromiso de la procuración de justicia con enfoque de prevención del delito electoral, bajo la firme convicción que una sociedad informada es menos propensa a ser víctima de un delito electoral o, en su caso, contar con los mecanismos necesarios y accesibles para interponer una denuncia.

En lo atinente a los resultados, tenemos que desde la creación de esta Fiscalía Especializada se obtuvo lo siguiente:

Reporte General

DENUNCIAS	
Total	1258
REPORTES	
Asesorías	1157
Predenuncia	32
Orientaciones	110
Portal anónima	274
Atención Whatsapp	322
Total	1895
DETERMINACIONES	
Ampos	
Incompetencia	20
Remisión	26
Abstención de investigar	37
Acumulación	49
No ejercicio de la acción penal	19
TOTAL	151
Ampis	
Abstención de investigación	3
No ejercicio de la acción penal	264
Acumulación	43

Incompetencia	45
Archivo temporal	1
Sobreseimiento	16
Sentencia	3
TOTAL	375
RECURSOS DE IMPUGNACIÓN	
Apelaciones interpuestas	3
Revocación interpuesta	2
Revocación concedida	1*
TOTAL	5
AUDIENCIAS	
Iniciales solicitadas	63
Iniciales desahogadas	51
Vinculaciones	30
No vinculaciones	23
Suspensiones condicionales	24
Abreviados	2
Intermedias	2
Criterios de oportunidad	3
Cateos solicitados	4
Cateos concedidos	2
AMPAROS	
TOTAL	43 (1 corresponde a materia administrativa y 2 a la Dirección Jurídica)
DESTACAMENTO	
Denuncias investigadas	348
Oficios de investigación	499
Inspecciones	49
Entrevistas	820
Detenciones	16
Cateos	1
TOTAL	1733

CONCLUSIÓN

Una característica fundamental de la democracia mexicana, consiste precisamente en la división de poderes, que implica el ejercicio de la función pública a través de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, cada uno con sus atribuciones, en aras de generar un equilibrio y contrapeso entre ellos mismos.

Pero adicionalmente a esta estructura, surge la creación de los órganos constitucionalmente autónomos, los cuales son independientes entre sí, para garantizar la libertad y evitar los abusos de poder, buscando impedir su concentración en una sola persona o un grupo de ellas.

Tales organismos, se generan ante la necesidad de contar con la especialización en ciertas tareas de la función pública, relativas a la materia electoral, procuración de justicia, energía, telecomunicaciones, transparencia, entre otras.

Sobre este particular, es de resaltar la importancia de la autonomía en la impartición de la justicia, a fin de evitar la injerencia por parte de entes públicos, permitiendo que realicen su función de manera eficaz y expedita. Además, se vislumbra esencial contar con un servicio profesional de carrera con el que se profesionalice a todos los integrantes de las Fiscalías, buscando tener un mejor desempeño, situación que abonará para la imparcialidad de dichos organismos autónomos.

En esa tesitura, la expedición de la Ley de la Fiscalía General de la República y la designación del titular de la misma, constituyen el punto de partida para la transformación en la procuración de justicia. Precisamente, las análogas de las entidades federativas, tanto a los titulares de la Fiscalía General de la República como de las Fiscalías de los estados se nombran por medio de un procedimiento público y transparente, en los que se analiza el perfil de cada uno de los participantes.

Con estas reformas, también surgen las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción y en Delitos Electorales, para dar credibilidad y legitimidad a las funciones encomendadas conforme a la competencia de cada una de ellas, gozando ahora de notas distintivas de autonomía.

Al respecto, las Fiscalías Especializadas en Delitos Electorales, juegan un rol determinante con la ciudadanía, dado primeramente por la prevención exhaustiva que realizan contra los hechos que puedan ser considerados como delitos en materia electoral, pero también al generar una sinergia con las demás autoridades electorales encargadas de organizar las votaciones, garantizando así la equidad y legalidad de las mismas. De esta manera, de acuerdo con su ámbito de competencia —local o federal—, están facultadas para integrar las carpetas de investigación en términos de lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, sin coacción de otra instancia de la propia Fiscalía General o de algún organismo externo.

Es necesario hacer mención que el trabajo de los Agentes del Ministerio Público Investigador, no es una tarea fácil, sin embargo, gracias a la especiali-

dad con que cuentan y el estudio de los elementos constitucionales, legales y criterios que emite nuestro máximo tribunal supremo en la toma de sus decisiones, para ejercer o no la acción penal, se consideran suficientes para las investigaciones, siempre y cuando no sean contrarios a la normativa que resulte aplicable.

A pesar de los avances que han existido, existe un amplio camino por recorrer en el tema de la autonomía en la procuración de justicia, con énfasis en la materia electoral y, sobre todo, en la creación de órganos dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación, a fin de cumplir a cabalidad con su encomienda legal.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone que el Presidente de este propio cuerpo colegiado promueva ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales, disponible en la página de internet: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/feb94/AOP17280294A.htm>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua, disponible en la página de internet: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>.
- Controversia constitucional 32/2005, disponible en la página de internet: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias>.
- Diccionario de la Real Academia Española, disponible en la página de internet: <https://dle.rae.es/>
- Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, disponible en la página de internet: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546647&fecha=14/12/2018.
- Francisco Javier EZQUIAGA GANUZAS, La motivación de las decisiones interpretativas electorales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- , La “Autonomía constitucional” de la Fiscalía General de la República. Su análisis a la Luz de la teoría de la Constitución Mexicana p. 195, disponible en la página de internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5145/8.pdf>.
- Filiberto Valentín UGALDE CALDERÓN, Órganos constitucionales autónomos. México. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número 29. México.
- Fundación para la justicia y el estado del derecho, Estándares Internacionales sobre la autonomía de los Fiscales y las Fiscales, México, disponible en la página de internet: http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf.
- Juan Antonio RODRÍGUEZ CORONA, El Principio Jurídico Político de la División del Poder y los Órganos Constitucionales Autónomos, Ciencia Jurídica, Campus Guanajuato, año 3, número 6, disponible en la página de internet: <http://www.ciencia-juridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/114/112>.

- Jurisprudencia 3/2005, de rubro: ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley de la Fiscalía General de la República, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley del Banco de México, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>
- Ley Federal de Competencia Económica, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible para consulta en la página de internet: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, disponible en la página de internet: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/161.pdf>.
- Ley Reglamentaria y Orgánica de la Fiscalía Anticorrupción del Estado de Chihuahua, disponible en la página de internet: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1529.pdf>.
- Mónica DUHEM, La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia, El Cotidiano, vol. 21, núm. 140, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2006.
- Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, disponible en la página de internet: http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/periodicos/po33_2021.pdf.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. La división de poderes., México, primera edición, 2005.
- Tesis XCIV/2002 de rubro: INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003.

Fiscalía General del Estado de Puebla

**Fiscalía Especializada en Investigación
de Delitos Electorales**

EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, APLICACIÓN, IMPACTO, Y DEFICIENCIA EN LA DEMOCRACIA MEXICANA CASO ESPECÍFICO: ELECCIÓN ORDINARIA CONCURRENTES DE DIPUTADOS LOCALES EN EL ESTADO DE PUEBLA, PROCESO 2020-2021

Rodrigo Segura Suriano

Una gran democracia debe progresar o pronto
dejará de ser o grande o democracia.

THEODORE ROOSEVELT

INTRODUCCIÓN

En México el sistema electoral que predomina es mixto, esto es, que mantiene la esencia de “mayoritario” pero incorpora “el principio de representación proporcional” a fin de garantizar espacios a las minorías o a los partidos políticos que tengan un mínimo requerido de votos.

La incorporación del Principio de Representación Proporcional, hace ya algunas décadas, representó la promesa de alcanzar el ideal democrático, sin embargo la realidad político-jurídica aún dista mucho de tal ideal, originando que elección tras elección, exista falta de certeza sobre quienes nos representarán en los Congresos, y por la otra, una serie de contradicciones sistemáticas entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes generales de la materia, Constituciones Locales, Leyes locales aplicables, acuerdos de los OPLES y la interpretación y criterios de las autoridades electorales.

Esto se ve reflejado a la hora de integrar los Congresos Locales, generando que la asignación por principio de representación proporcional, la mayoría de veces sea resuelta vía jurisdiccional.

Tal es el caso del pasado 6 de junio, con la elección ordinaria concurrente de diputados locales en el Estado de Puebla, proceso en el cual existieron resultados diversos respecto a la asignación de curules por el Principio de Representación Proporcional.

Es en razón a lo anteriormente expuesto que, este ensayo tiene por objetivo analizar los factores que influyen a la hora de realizar la asignación por repre-

sentación proporcional, ejemplificándolo con un caso específico actual, a fin de atender las áreas de oportunidad y afianzar la construcción de un estado democrático y su sistema jurídico.

En ese orden de ideas, para efectos del presente ensayo, este se desarrollará con base en la siguiente lógica argumentativa. En el primer capítulo correspondiente al *Marco teórico*, partiremos por el abordaje de tres conceptos que son fundamentales para adentrarnos en materia: *Sistemas electorales y Sistemas de Partidos*. En el segundo, que corresponde al *Principio de Representación Proporcional en México y su Marco jurídico*, se esboza el contexto político jurídico en el que se ubica el sistema electoral mexicano, así como sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo. Finalmente en el tercer y último capítulo, atañe a un *Caso Específico*, en el que se observa y analiza cada uno de los puntos previamente abordados.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. SISTEMAS ELECTORALES

Aristóteles afirmaba que el hombre es un animal político por naturaleza y que la *polis* es una de las cosas naturales,¹ es decir es una consecuencia lógica, y como consecuencia también lógica, entre más complejas se han vuelto las sociedades, el ejercicio del poder también se ha complejizado, es por ello que como producto de tal evolución hoy se habla del Sistema Electoral como elemento necesario para la construcción de la democracia.

Al respecto, un Sistema Electoral se puede definir, en un sentido amplio, como el “conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización de las elecciones, la integración de los órganos de representación popular y, generalmente a los partidos políticos”.²

Nohlen define a los sistemas electorales como “el mecanismo por el cual los votos se transforman en escaños” y señala que para el caso de América Latina, el concepto es usado a menudo de manera muy poco específica. De esta forma se aplica, entonces, para todo lo que tenga que ver con elecciones y sus leyes y reglamentos como, por ejemplo, la organización electoral.³

Así como no hay una forma de gobierno única y óptima, tampoco los sistemas electorales son homogéneos, existen muchos Sistemas Electorales

¹ ARISTÓTELES, *La Política*, Traducción Manuela García Valdés, Madrid, Editorial Gredos, 1998, p. 50.

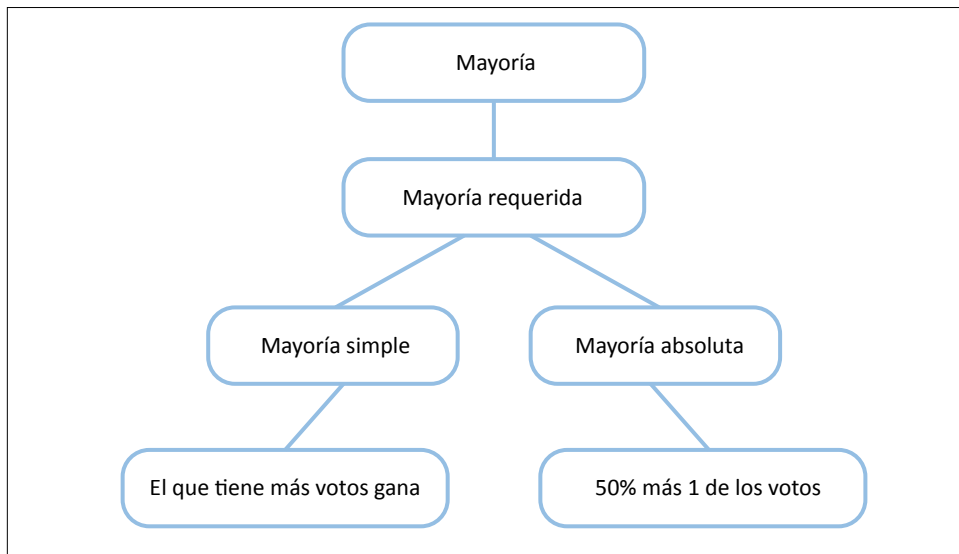
² AGUIRRE, P. (coord.), *Costa Rica, en Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 10.

³ NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona, Universität Heidelberg, 1992, p. 10.

alrededor del mundo, sin embargo, son tres los que predominan: los sistemas mayoritarios, los sistemas de representación proporcional y los sistemas mixtos.

Sistema de mayoría

Estos sistemas pueden ser por mayoría relativa o mayoría absoluta. El ganador es el candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos, aunque no necesariamente la mayoría absoluta. Es decir, consiste en la elección por mayoría de votos de representantes populares a cargos únicos. Su rasgo distintivo es que normalmente utilizan distritos unipersonales o uninominales. Este tipo de sistemas se pueden ejemplificar de manera práctica en el siguiente gráfico:



Sistema de Representación Proporcional

En este tipo de sistemas se elige en circunscripciones plurinominales y los ganadores son los partidos que obtienen determinado porcentaje de los votos, según lo requieran las fórmulas electorales respectivas, así como su propio marco jurídico. Estos tipos de sistemas tienen la finalidad de garantizar la representación de las fuerzas políticas de un país. Para su ejercicio es necesaria la aplicación de fórmulas matemáticas.

Sistema Mixto

Los Sistemas Mixtos combinan elementos de mayoría y representación proporcional. Algunos autores lo definen como “lo mejor de dos mundos”, es el caso del estado mexicano.

Esto es por un lado y a *grosso modo*, no hay que dejar de observar que los sistemas electorales están íntimamente relacionados con otro concepto que es el sistema de partidos.

1.2. SISTEMA DE PARTIDOS

Los partidos políticos son los actores políticos más importantes en un estado democrático, pues además de ser el instrumento idóneo para postular ciudadanos en las elecciones, también sirven como mediadores entre el gobierno y los ciudadanos.

Un sistema de partidos es el conjunto de elementos implicados en la competencia entre partidos políticos, sus reglas, relaciones y dinámicas. Con la finalidad de compensar intereses y proyectos políticos, contrastar opciones políticas, entre otras.

Los sistemas de partidos tienen una estructura marcada que se conjunta del número, tamaños y tipos de partidos, distancias ideológicas entre ellos y grado de institucionalización de los mismos.

Es derivado de lo anterior la importancia que tiene el sistema de partidos dentro de un sistema electoral, con el fin de equilibrar el ejercicio del poder. Pues el sistema electoral es uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano.⁴

Esto es importante para entender las reglas del juego electoral en México y la trascendencia de la correcta aplicación del Principio de Representación Proporcional al integrar los congresos locales.

2. PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SU MARCO JURÍDICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 39, señala que:

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.

Mientras que en su artículo 40 establece que:

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.

⁴ SARTORI, Giovanni, *La ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 79.

Esto es, que el poder político supremo radica en todos los mexicanos, y que el país está constituido por Estados libres y soberanos, es decir, cada estado se gobierna a sí mismo.

Siguiendo este orden de ideas, establece la división de poderes para su ejercicio:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (...)

Por lo que respecta al Poder Legislativo señala que:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Lo resaltado es propio.

Estableciendo cuáles serán los lineamientos a seguir para su asignación por este principio:

Artículo 54. (...) I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

(...)

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

(...)

Estas fracciones marcan la simetría que debe existir en la representación legislativa al transformar votos en escaños.

De la misma manera nuestra Carta Magna señala que el Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por lo que respecta al Legislativo que es el tema que nos ocupa, fija lo siguiente:

Artículo 116. (...) II. 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.

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

(...)

A pesar de que existen lineamientos ya establecidos en la Constitución, las legislaciones estatales en materia de representación proporcional son con frecuencia motivo de controversia, pues cada estado con la libertad configurativa de la que está facultado, establece sus propias bases para la asignación de curules por este principio, generando profusión de criterios y modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, por consiguiente la actividad legislativa implica trabajar con apego a la legalidad, y certeza, en función de lo que es mejor para un estado democrático, tomando en cuenta no solo la Supremacía Constitucional, sino aspectos más técnicos como lo es la manera y el momento en el que se corrige la sobre y sub-representación, si para la conversión de votos a escaños se toma en cuenta la votación válida emitida o la votación válida efectiva, entre otros factores determinantes.

3. CASO ESPECÍFICO: LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES EN EL ESTADO DE PUEBLA, 2021

El artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece lo siguiente:

Artículo 33.—El Congreso del Estado estará integrado por 26 Diputadas y Diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y *hasta 15 Diputadas y Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, conforme al procedimiento que se establezca en el Código de la materia.*

Lo resaltado es propio.

Retomando lo anterior, hablamos que la voluntad del legislador poblano, acorde a la Constitución, actúa con plena libertad configurativa, es decir, en independencia y autonomía política autentica para la realización de contenidos normativos.

Lo que conlleva a la posibilidad de reemplazar las normativas al ámbito jurídico que se vive en la actualidad, tomando en consideración, circunstancias de modo, tiempo y lugar, ósea, tomar en cuenta la adaptación del derecho a nuevas exigencias sociales, culturales, políticas y económicas.

Entonces, previendo el legislador tales factores, faculta, en este caso al Instituto Electoral del Estado para que, en plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, de carácter permanente, al que se le encomendó la función estatal de organizar las elecciones, realice todo lo conducente para que se establezcan las reglas generales para la elección de Diputados por la vía de Representación Proporcional.

En relación al artículo 35 de la Constitución Local de Puebla que establece lo siguiente:

Artículo 35. *La Elección de Diputadas y Diputados por el principio de representación proporcional, se sujetará al principio de paridad de género y a lo que disponga el Código respectivo y las siguientes bases:*

I. *Un Partido Político, para obtener el registro de sus listas, deberá acreditar su registro como tal y que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos las dos terceras partes de los Distritos Electorales uninominales.*

II. *Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, tendrá derecho a que le sean atribuidos Diputados por el de representación proporcional según el mecanismo descrito en la ley;*

III. *Al Partido Político que cumpla con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán atribuidos por el principio de representación proporcional, el número de Diputados que les corresponda de acuerdo a lo dispuesto por el Código correspondiente. Dichas asignaciones se sujetarán al orden que tuviesen las candidatas y candidatos en las listas correspondientes, las que deberán encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo;*

IV. *Ningún Partido Político podrá contar con más de veintiséis Diputados por ambos principios.*

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

V. En términos de lo establecido en las fracciones anteriores, las Diputaciones de Representación Proporcional, *se asignarán a los partidos políticos con derecho a ello. El Código de la materia desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos. (Lo resaltado es propio).*

Cabe precisar, nuevamente, que la intención del legislador constituyente es que las reglas generales para la designación de Diputados de Representación Proporcional, se designen a través de la legislación secundaria ya que resulta más hacedera adecuar dicha normativa para el contexto que se podría vivir en la Entidad, por lo que el artículo 16 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, señala como está comprendido e integrado el Poder Legislativo, precisando que la representación proporcional que corresponda a cada partido político con derecho a asignación, será:

conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal única, que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas, en la asignación de diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputadas y diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputadas y diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor sub-representación.⁵



Por su parte los preceptos 320 y 231 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla señalan el procedimiento y la forma de aplicar la fórmula electoral junto con los elementos a seguir para la asignación de Diputados de Representación Proporcional.

En relación a lo expuesto, el Instituto Electoral del Estado de Puebla, emitió el Acuerdo CG/AC-071/2021, mediante el cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, por el que establece criterios para la aplicación de la fórmula para la asignación de diputados y regidurías por el principio de representación proporcional; interpretando 4 criterios fundamentales para garantizar la adecuada aplicación de la referida fórmula, mismos que son: porcentaje mínimo, asignación por cociente natural y resto mayor, orden de los partidos con derecho a participar en la asignación y cálculo de la sobre y sub representación.

Respecto a este último criterio, es importante referencia su contenido de manera textual para estar en medida de las posibilidades de emitir comentarios posteriormente:

⁵ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla. Consultable en: https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Codigo_de_Instituciones_y_Procesos_Electorales_del_Estado_de_Puebla.pdf

CG/AC-071/2021

d) Cálculo de la sobre y subrepresentación.

Tal y como lo instruye el artículo 321, incisos a), b) y c), del Código, una vez que se aplicó la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, se procederá a verificar que los partidos políticos que participaron en el ejercicio no se encuentren fuera de sus límites superior e inferior.

Para ello, se hará lo siguiente:

d.1 Se identificará el número de diputaciones por ambos principios que le corresponden a cada uno de los partidos políticos que participaron en la asignación.

d.2 Se procederá a identificar el porcentaje de representación en el Congreso del Estado de cada uno de los partidos políticos, lo que se hará calculando el valor porcentual de una diputación, respecto del total de las curules que integran el citado Órgano Legislativo.

La operación se hará aplicando una regla de tres, como se ejemplifica a continuación:

$$\begin{array}{r} 41 - 100 \\ 1 - X \\ 100/41 = 2.44\% \end{array}$$

De modo que, mediante acuerdo identificado con clave CG/AC-122/2021, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, se efectuó el cómputo final, declaró la validez de la elección y la elegibilidad de las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional y asignó diputaciones por el mencionado principio.

Bajo este contexto, se procedió a ejecutar el procedimiento descrito en el acuerdo CG/AC-071/2021, efectuando la sumatoria de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital emitidas por los respectivos Consejos Distritales, respecto a las diputaciones locales de mayoría relativa, dando como resultado el total de la votación obtenido por los partidos políticos participantes en el proceso electoral local. En el mismo sentido los conceptos que se deben de tomar en consideración para la asignación de Diputaciones por el principio de representación proporcional son: Cociente Natural, Límite Inferior, Límite Superior, Porcentaje Mínimo, Resto Mayor, Sobre-representación, Sub-representación, Votación Total Emitida, Votación Válida Emitida, Votación Válida Efectiva.

El resultado de las operaciones aritméticas, será compuesto de la elección de Diputaciones por el principio de representación proporcional, que servirá de base para la asignación correspondiente, como se evidencia en la siguiente tabla:

Votación total emitida	Votación recibida por candidaturas no registradas	Votos nulos	Votación válida emitida
2,615,442 (Dos millones seiscientos quince mil cuatrocientos cuarenta y cuatro)	2,255 (Dos mil doscientos cincuenta y cinco)	112,940 (cientos doce mil novecientos cuarenta)	2,500,247 ⁶ (Dos millones, quinientos mil, doscientos cuarenta y siete)

Sin embargo, falta un dato importante de señalar en Puebla, participaron trece partidos políticos en la contienda electoral, de esos solo ocho alcanzaron el porcentaje de votación requerido siendo este: **2, 325, 356 (dos millones, trescientos veinticinco mil, trescientos cincuenta y seis)**,⁷ mismo que se cataloga como **Votación Válida Emitida**.

Partido político	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total	% de representación	% de votación	% de sub o sobre representación
PAN	7	93	10	24.39	21.10	3.29
PRI	3	3	6	14.63	17.14	-2.51
PT	3	1	4	9.76	5.95	3.81
VERDE	0	1	1	2.44	6.18	-3.75
MC	0	1	1	2.44	6.29	-3.85
PSI	0	1	1	2.44	3.55	-1.11
MORENA	13	5	18	43.90	36.25	7.66
NUEVA ALIANZA	0	0	0	0	3.52	-3.52
TOTAL	26	15	41	100%	100%	⁸

⁶ Resolución SCM-JRC-260/2021, Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Regional Correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con Sede en la Ciudad de México, 13 de septiembre de 2021, Disponible en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0260-2021.pdf>

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

3.1. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EFECTIVA, (CASO PUEBLA)

Al dictarse el acuerdo identificado con clave CG/AC-122/2021, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla al correr la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, utilizó como elemento o criterio la “votación válida emitida”, sin que, por el contrario, hubiese ocupado el parámetro consistente en la “votación válida efectiva”.

Con posterioridad, al resolverse el expediente: *TEEP-A-048/2021* y *acumulados*, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, nuevamente, al correr la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, utilizó como elemento o criterio la “votación válida emitida”, sin que nuevamente se hubiese ocupado el parámetro consistente en la “votación válida efectiva”.

Es hasta que la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconfigura o realiza ajustes a la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, cuando se utiliza el elemento o criterio de la “votación válida efectiva” en lugar de la “votación válida emitida”.

Sin embargo, en la resolución de la Sala Regional CDMX del TEPJF no solo debió considerar la sumatoria de los partidos políticos ya precisados, sino que, además, debió sumar y considerar la votación que obtuvo el Partido de la Revolución Democrática y el partido político local Compromiso por Puebla, con base en las consideraciones siguientes:

A. El Partido de la Revolución Democrática, en la postulación de todas las candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa (26 Distritos Electorales uninominales), acompañó a los partidos políticos PAN y PRI (conformando la Coalición Va por Puebla).

De esa manera, el PRI ganó en los Distritos Electorales uninominales 2, 4 y 26; mientras que el PAN ganó en los Distritos Electorales uninominales 3 (con cabecera en Zacatlán), 5 (con cabecera en Tlatlauquitepec), 9 (con cabecera en Puebla de Zaragoza), 14 (con cabecera en Ciudad Serdán), 16 (con cabecera en Puebla de Zaragoza), 17 (con cabecera en Puebla de Zaragoza) y 18 (con cabecera en Cholula de Rivadavia).

Sin embargo, lo que la Sala CDMX omitió tomar en consideración, es que los triunfos del PRI y PAN en sus respectivos Distritos Electorales uninominales, no se debieron únicamente a méritos propios, sino que esos triunfos también se verificaron gracias a las aportaciones que hizo el Partido de la Revolución Democrática en cada uno de esos Distritos, tan es así que los tres conformaron de manera conjunta, la Coalición “Va por Puebla”. En ese tenor, como se muestra a continuación, la aportación de votos que hizo el PRD a favor de la Coalición “Va por Puebla”, fue determinante en la obtención de los respectivos triunfos:

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
2 Huachinango	1er lugar	Laura Ivonne Zapata Martínez (Va por Puebla)	PAN 12,969	PRI 15,011	PRD 4,787	32,767	3,192	4,787
	2do lugar	Yeny Servella Rodríguez Almaraz (Juntos Haremos Historia)	morena 24,390	PT 3,275	PSI 1,910	29,575		
Nota: la Coalición “Va por Puebla” no hubiera ganado sin la aportación del PRD								

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
3 Zacatlán	1er lugar	Juan Enrique Rivera Reyes (Va por Puebla)	PAN 6,879	PRI 28,615	PRD 1,512	37,006	4,068	1,512
	2do lugar	Efraín Carrasco Rodríguez (Juntos Haremos Historia)	morena 28,641	PT 4,297		32,938		
Nota: el porcentaje que el PRD aportó para la coalición “Va por Puebla” es de 4.08%								

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
4 Zacapoxtla	1er lugar	Norma Sirley Reyes Cabrera (Va por Puebla)	PAN 8,873	PRI 33,071	PRD 2,794	44,738	100	2,794
	2do lugar	Ebodio Santos Alejo (Juntos Haremos Historia)	morena 36,995	PT 7,643		44,638		
Nota: la coalición “Va por Puebla” no hubiera ganado sin la aportación del PRD.								

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
5 Tlatlauquitepec	1er lugar	Nancy Jiménez Morales (Va por Puebla)	PAN 12,129	PRI 23,756	PRD 2,642	38,527	5,598	2,642
	2do lugar	Karla Vázquez Martagon (Juntos Haremos Historia)	morena 24,794	PT 8,135		32,929		
Nota: el porcentaje que el PRD aportó para la coalición “Va por Puebla” es de 6.8%.								

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación CPP
6 Teziutlán	1er lugar	Corona Salazar Álvarez (Va por Puebla)	PAN 19,550	PRI 16,583	PRD 1,098	37,231	1,628	5,102
	2do lugar	Karla Victoria Martínez Gallegos (Juntos Haremos Historia)	morena 26,804	PT 6,953	Compromiso Puebla 5,102	38,859		

Nota: la coalición “Juntos Haremos Historia” no hubiera ganado sin la aportación del CPP.

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación CPP
8 Huejotzingo	1er lugar	José Cano Vázquez (Va por Puebla)	PAN 8,784	PRI 8,427	PRD 5,408	22,619		5,408
	2do lugar	Roberto Solís Valles (Juntos Haremos Historia)	morena 29,201	PT 7,536	Compromiso Puebla 2,352	39,089		

Nota: el porcentaje que el CPP aportó para la coalición “Juntos Haremos Historia” es de 6.01%.

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
9 Puebla	1er lugar	Mónica Rodríguez Della Vecchia (Va Por Puebla)	PAN PRI PRD 38,467			38,467	47	1,061
	2do lugar	Melissa Jauli Gutiérrez (Juntos Haremos Historia)	morena PT 38,420			38,420		

Nota: la coalición “Va por Peubla” no hubiera ganado sin la aportación del PRD.

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
10 Puebla	1er lugar	Jesús Salvador Zaldivar Benavides (Va por Puebla)	PAN 26,262	PRI 7,256	PRD 1,161	34,679	1,531	1,161
	2do lugar	Nora Yessica Merino Escamilla (Juntos Haremos Historia)	morena 34,035	PT 2,175		36,210		

Nota: el porcentaje que el CPP apporto para la coalición “Juntos Haremos Historia” es de 3.34%.

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
15 Tecamachalco	1er lugar	María Ruth Zárate Domínguez (Va Por Puebla)	PAN 8,850	PRI 10,276	PRD 3,982	23,108		3,982
	3er lugar	Carlos Froilán Navarro Corro	Compromiso Puebla 1,155	PSI 16,734		18,289		Aportación CPP 1,155
	2do lugar	Nora Yessica Merino Escamilla (Juntos Haremos Historia)	morena 26,453	PT 3,259		29,712		
Nota: el porcentaje que el PRD aporto “Va Por Puebla” el 4.25% y CPP a su respectiva candidatura común el 1.66%.								

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación CPP
24 Tehuacán	1er lugar	Yolanda Rodríguez de Jesús (Va por Puebla)	PAN 10,146	PRI 12,836	PRD 829	23,805	10,827	968
	2do lugar	Roberto Solís Valles (Juntos Haremos Historia)	morena 29,498	PT 4,166	Compromiso Puebla 968	34,632		
Nota: el porcentaje que el CPP aporto para la coalición “Juntos Haremos Historia” es de 3.34%.								

Distritos	Nombres		Partidos			Total de votación	Diferencia entre ambos	Aportación PRD
26 Ajalpan	1er lugar	Adolfo Alastriste Cantú (Va por Puebla)	PAN 16,503	PRI 19,638	PRD 5,173	41,314	4,274	5,173
	2do lugar	Rosalío Zanatta Vidaurri (Juntos Haremos Historia)	morena 26,162	PT 8,724	2,154	37,040		
Nota: la coalición “Va por Puebla” no hubiera ganado sin la aportación del PRD.								

El partido político local Compromiso por Puebla acompañó a la “Coalicón Juntos Haremos Historia” conformada por los partidos políticos MORENA y

PT, en 3 Distritos Electorales uninominales, que fueron el 6 (con cabecera Teziutlán), 8 (con cabecera en Huejotzingo) y 24 (con cabecera en Tehuacán).

De esa manera, la Coalición Juntos Haremos Historia ganó en los Distritos Electorales uninominales antes mencionados.

Sin embargo, lo que la Sala CDMX omitió tomar en consideración, que los triunfos de la “Coalición Juntos Haremos Historia” en los Distritos Electorales uninominales precisados, no se debieron únicamente a méritos propios, sino que esos triunfos también se verificaron gracias a las aportaciones que hizo el partido político local Compromiso por Puebla en cada uno de esos Distritos. Tan es así que, como se mostró en las imágenes previas, la aportación de votos que hizo Compromiso por Puebla a favor de la Coalición Juntos Haremos Historia, fue determinante en la obtención de los respectivos triunfos:

Por lo expuesto, la Sala Regional CDMX del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al calcular la votación válida efectiva, debió considerar que los votos que aportaron tanto el PRD como Compromiso por Puebla, respectivamente, si fueron determinantes para la obtención de los triunfos que obtuvo tanto la Coalición Juntos Haremos Historia como la Coalición Va por Puebla, en cada uno de los Distritos Electorales uninominales precisados en este agravio, motivo suficiente para haber sumado los votos que obtuvo el PRD en los 26 Distritos Electorales que acompañó a la Coalición “Va por Puebla”.

En conclusión, al correr la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, las autoridades jurisdiccionales electorales, debieron tomar en consideración la votación que aportó el Partido de la Revolución Democrática (siendo que dicho partido político formó parte de la Coalición Va por Puebla); así como la votación que por su parte, aportó el partido político local Compromiso por Puebla (siendo que la aportación de votos de dicho partido político fue determinante para que la Coalición Juntos Haremos Historia ganara los Distritos Electorales uninominales 6, 8 y 24.

Es coincidente con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversos precedentes, recientemente en el SUP-REC-1540/2021, en el que precisó lo siguiente:

A partir de ello, la Sala Superior en diversos precedentes ha establecido que para verificar los límites de sobre y sub representación deben considerarse los votos tanto a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de RP, *como los votos de aquellos partidos políticos que hubieren obtenido un triunfo de MR.*

De esa manera, una coalición está conformada por diversos partidos, no solo por uno; por lo tanto, el triunfo obtenido por una coalición en un Distrito Electoral uninominal, es consecuencia del cumulo de esfuerzos de todos y cada uno de los partidos políticos que integran esa coalición. Al caso en concreto, los triunfos que obtuvo la Coalición Va por Puebla no solo pueden refutarse como mérito del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional,

sino que también debe reconocerse el mérito y aportación del Partido de la Revolución Democrática.

Con base en ello, el criterio sostenido en el expediente 1540/2021 debe aplicarse en el asunto que nos ocupa, en lo relativo a reconocer que el Partido de la Revolución Democrática, como integrante de la Coalición Va por Puebla, también debe ser reconocido como triunfador de mayoría relativa, y por ende, debe considerarse la votación que dicho partido político obtuvo para efectos de calcular la votación válida efectiva, como parámetro o elemento necesario para correr la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de Puebla. Resulta aplicable la tesis XXIII/2016 con rubro “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)”, *en lo relativo a que para calcular los límites a la sobre y sub-representación de los partidos políticos deben tomarse como base o parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello a efecto de no alterar la relación entre votos y curules del Congreso local, al momento de la asignación.*

Así sucede en el caso del partido político Compromiso por Puebla, el cual también debe considerarse como triunfador en los Distritos Electorales Uninominales 6 (con cabecera Teziutlán), 8 (con cabecera en Huejotzingo) y 24 (con cabecera en Tehuacán), siendo que acompañó a la Coalición Juntos Haremos Historia en la postulación de candidatos por mayoría relativa en cada uno de esos Distritos Electorales; motivo suficiente para considerar su votación al calcular la votación válida efectiva, como parámetro o elemento necesario para correr la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional en el Estado de Puebla.

Por lo tanto, no se puede ir “depurando” cada vez más el tipo de votación, es decir, primero la Votación Total Emitida (sin descontar votos nulos y a candidatos independientes), Votación Válida Emitida (descontando los votos nulos y a candidatos independientes), Votación Válida Efectiva (descontando los votos nulos, a candidatos independientes y a los partidos políticos que no obtuvieron el registro), es decir, todos los deben de valer por igual y al momento de hacer el descuento hace referencia que los partidos con mayor números de votos se vean beneficiados, ya que no estarían en sobre representación y también como ya se señaló, hay partidos que fueron en coalición y que no alcanzaron el registro, votos que fueron descontados al momento de realizar la resta para sacar la Votación Válida Efectiva, se ven afectados los partidos con menos números de votos y aunque ellos en muchos casos propiciaron el gane de su distrito, por lo que es anticonstitucional el aplicar la Votación Válida Efectiva al momento de tomarlos en cuenta únicamente con el supuesto de que no lograron el tres por ciento de la votación total.

3.2. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 321 DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, POR CONTRAVENIR LOS ARTÍCULOS 52, 54 Y 116 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA: EN LO RELATIVO A QUE MEDIANTE ACUERDO CG/AC-122/2021, SE ASIGNARON DIPUTACIONES EN CONTRAVENCIÓN AL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, estimó que la constitución de cada entidad federativa debe acoger, en algunos aspectos, a la Constitución Federal, pues los Estados están sometidos a ella y los principios fundamentales que les impone. Por ello, la Corte determinó que, en la interpretación y aplicación del principio de representación proporcional, las entidades federativas deben observar y dar cumplimiento a lo que mandatan los artículos 52, 54 y 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por su parte, el artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establecen lo que sigue:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, determinó que el principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, persigue como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías, y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple.

La Corte concluyó que “la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos”; además, de que el examen del referido principio debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de las normas que lo regulan, sino también al contexto de la norma que lo establece, así como a los fines y objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela.

Por lo expuesto, la corte señaló siete bases generales que deben observar las legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad de diputados, entre los que se encuentra que 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 propia sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación, al resolver el SUP-REC-1209/2018 y acumulados, determinó que el principio de representación proporcional permite la mayor aproximación posible entre

los porcentajes de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 116, fracción segunda, de la Constitución.

De hecho, verificando una interpretación gramatical al principio de “representación proporcional”, la Real Academia de la Lengua Española define a la expresión “representación proporcional” como un “procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos”. De esa manera, en su sentido gramatical, la representación proporcional establece una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular, que se conoce en la doctrina como un sistema puro o ideal.

Conforme al criterio sustentado en el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de observancia obligatoria conforme lo ha expuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación), la asignación de diputaciones a los partidos políticos por el principio de representación proporcional es independiente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, por lo que la asignación de escaños bajo la perspectiva de la representación proporcional, es de acuerdo con su votación emitida. En ese sentido, es inconstitucional que los partidos que van en coalición, cuenten con un mayor número de diputaciones en Puebla por el principio de representación proporcional (en relación a la aplicación del artículo 321 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla), en comparación con el curul que los partidos que no fueron en candidatura común, y resulta más evidente cuando la diferencia de votación válida emitida entre dichos partidos políticos es abismal, tanto así que la votación que recibió, como ejemplo, el partido Movimiento Ciudadano casi duplica a la de Pacto Social de Integración, y sin embargo, y en estricto sentido, éste último partido político se vería beneficiado al asignarle ilegítimamente un número mayor de diputaciones locales por ese principio.

El principio de representación proporcional persigue la participación de todos los partidos políticos según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido. En ese sentido, es evidente que la representatividad de los partidos políticos en el Congreso del Estado de Puebla debe ser aproximada al porcentaje de votación total de cada partido, situación por la que se concluye que es inconstitucional e ilegítimo que la aplicación del artículo 321 fracción d) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ya que se puede conceder un mayor número de curules por el principio de representación proporcional a partidos políticos (*Partido del Trabajo, Pacto Social de Integración y Nueva Alianza*) que obtuvieron una votación válida mucho menor a otros partidos políticos (*Movimiento Ciudadano, Partido Verde Ecologista*).

La asignación de diputados a los partidos políticos, es independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos

del partido de acuerdo con su votación. En ese sentido, es evidente que nada tiene que ver y es totalmente independiente si los partidos políticos celebraron coaliciones o candidaturas comunes con otras fuerzas políticas en la postulación de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, siendo que, tratándose del principio de representación proporcional, esa alianza electoral se rompe y, por el contrario, cada partido político tiene que recibir un tratamiento independiente e individualizado.

El principio de representación proporcional permite la mayor aproximación posible entre los porcentajes de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos. En ese sentido, es evidente que el porcentaje de escaños que debe recibir, debe guardar íntima relación con el porcentaje de votos obtenidos por ellos en la pasada jornada electoral; sin embargo, contrario a dicho postulado, resultó inconstitucional e ilegítimo que partidos políticos que recibieron una menor votación reciban una mayor cantidad de curules bajo el principio de representación proporcional, y partidos políticos que pueden hasta duplicar su votación válida que recibió con relación a otros que solo son beneficiados porque fueron en coalición.

La expresión “representación proporcional” al ser definida como un “procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos”, implica que al caso en concreto debe imperar un sistema puro o ideal del principio de representación proporcional, en el entendido que debe respetarse una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular, es decir, resulta inconstitucional e ilegítimo que partidos políticos que recibieron una menor votación, pretendan recibir una mayor cantidad de curules bajo el principio de representación proporcional.

En consecuencia, debe inaplicarse al caso en concreto y por causal de inconstitucionalidad, lo previsto en el artículo 321 del código de instituciones y procesos electorales del estado de Puebla, por las causas y razonamientos ya expuestos, además de los siguientes:

A. El artículo 321, párrafo tercero, inciso d) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, establece que

Las curules que se descuenten según lo previsto en el inciso anterior se distribuirán en primer lugar entre los partidos políticos que hubiesen participado en coalición o postulación en común con el instituto político que sufrió el decremento, según corresponda, comenzando por el que se encuentre más sub representado de entre ellos, sin importar que se encuentre dentro de sus límites y verificando en su caso, que estas asignaciones no impliquen que superen su límite superior.

Se considera que dicho precepto legal es inconstitucional, siendo que como ya se expuso, la asignación de diputaciones bajo la perspectiva de la representación proporcional, es independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su

votación, es de acuerdo a la votación emitida a favor de cada uno de los partidos políticos, persigue la participación de todos los partidos políticos según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido, aunado a que permite la mayor aproximación posible entre los porcentajes de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos.

En consecuencia, es inconstitucional, ilegítimo, inequitativo e injusto que, conforme al precepto legal tachado de inconstitucional, si al partido que se le descuenten por estar en sobre representación, los mismos hayan sido distribuidos entre los Partidos Políticos que hubiesen participado en coalición o candidatura común con ellos, por lo que deben de ser asignados conforme a la votación emitida a favor de cada uno de los partidos políticos, de manera independiente a la manera en que fueron postulados los candidatos por el principio de mayoría relativa, en consideración a que el tratamiento que debe darse a uno y otro principio, son autónomos e independientes.

B. Otro supuesto, es que las coaliciones no se den únicamente en su totalidad, es decir, en el caso de Puebla la alianza electoral conformada entre MORENA y cada uno de los partidos políticos Partido del Trabajo, Nueva Alianza y Pacto Social de Integración, en la postulación de candidatos por el principio de mayoría relativa, únicamente se dio en algunos de los Distritos Electorales Locales, no en todos ni de manera total, como se aprecia a continuación:

Distrito electoral local	Alianza electoral
1. Xicotepec	Morena, Partido Del Trabajo Y Pacto Social De Integración (Sin Nueva Alianza)
2. Huauchinango	Morena, Partido Del Trabajo Y Pacto Social De Integración (Sin Nueva Alianza)
3. Zacatlán	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
4. Zacapoaxtla	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
5. Tlatlauquitepec	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
6. Teziutlán	Morena, Compromiso Por Puebla Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
7. San Martín Texmelucan	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
8. Huejotzingo	Morena, Compromiso Por Puebla Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)

Distrito electoral local	Alianza electoral
9, 10, 11, 16, 17, 19 Y 20. Puebla	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
12. Amozoc	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
13. Tepeaca	Morena, Partido Del Trabajo Y Nueva Alianza (Sin Pacto Social De Integración)
14. Ciudad Serdán	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
15. Tecamachalco	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
18. Cholula	Morena, Partido Del Trabajo Y Nueva Alianza (Sin Pacto Social De Integración)
21. Atlixco	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
22. Izúcar de Matamoros	Morena, Partido Del Trabajo Y Nueva Alianza (Sin Pacto Social De Integración)
23. Acatlán de Osorio	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
24. Tehuacán	Morena, Compromiso Por Puebla Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
25. Tehuacán	Morena Y Partido Del Trabajo (Sin Nueva Alianza Ni Pacto Social De Integración)
26. Ajalpan	Morena, Partido Del Trabajo Y Nueva Alianza (Sin Pacto Social De Integración)

De esa manera, como puede apreciarse, la alianza electoral entre MORENA y Nueva Alianza únicamente se llevó a cabo en 4 de los 26 Distritos Electorales uninominales, es decir, menos de un 20%, mientras que la alianza MORENA y Pacto Social de Integración únicamente se llevó a cabo en 2 de los 26 Distritos Electorales uninominales, es decir, menos de un 10%.

Por consiguiente, el artículo 321, párrafo tercero, inciso d) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es inconstitucional, siendo que como ya se expuso, la asignación de diputaciones bajo la perspectiva de la representación proporcional, es independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación, es de acuerdo a la votación emitida a favor de cada uno de los partidos políticos, persigue la participación de todos los partidos

políticos según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido, aunado a que permite la mayor aproximación posible entre los porcentajes de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos.

En consecuencia, es inconstitucional, ilegítimo, inequitativo e injusto que, conforme al precepto legal tachado de inconstitucional, si, en este caso, el partido con mayor número de votación, y si callera en sobre representación le fueron descontados tres curules, los mismos hayan sido distribuidos entre Partidos Políticos que únicamente participaron en alianza electoral en menos de un 10% y 20%, respectivamente, del total de Distritos Electorales uninominales en Estado de Puebla.

Por el contrario, como lo precisa Héctor Solorio Almazán en su obra “La representación proporcional”: *la intención de las diversas reformas Constitucionales en materia de interpretación del principio de representación proporcional, fue acotar la fuerza parlamentaria de una fuerza dominante*,⁹ de esa manera, lejos de acotar la fuerza parlamentaria de la fuerza dominante denominada al retirarle por sobre representación curules del Congreso del Estado de Puebla, la realidad es que nada cambia si esas curules son repartidos entre partidos políticos que constituyeron coalición o candidatura común con la fuerza política más grande, al final, solo se generaría un contrapeso ficticio o en apariencia.

El sentido de que su objeto es alcanzar una mejor representación y equilibrio en el Congreso de Puebla, y que tal consideración está respaldada por lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, se pierde de vista que tal y como lo consideró el Tribunal Local para la verificación de los límites de sub y sobre representación se debe atender a los votos obtenidos por los partidos políticos en lo individual, pues los obtenidos por una coalición no harían patente la expresión política emitida en las urnas; y sumado a esto, ya existen precedentes de la Sala Superior que abordan este tema como los siguientes: SUP-REC-1036/2018 y SUP-REC-941/2018; los que evidentemente son de fecha más reciente que los invocados erróneamente por la Sala regional responsable en su resolución SCM-JRC-260/2021 (quien precedentes de 2015 que ya han sido superados).

Incluso, la propia Sala Regional Ciudad de México responsable resolvió contra sus propios precedentes, pues en el expediente SCM-JDC-1091/2018 y acumulados, dicho Tribunal resolvió modificar la sentencia dictada por el Tribunal de Puebla, en el expediente TEEP-A-69/2018 y acumulados; para que este último en el tema de asignación de diputaciones por el principio de repre-

⁹ SOLORIO, Hector, *La Representación Proporcional en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial, Ed. 1, 2008, pág. 18.

sentación proporcional, únicamente tomara en consideración los votos obtenidos por los partidos políticos en lo individual y no por coaliciones.

Por ello, se considera que la resolución de las diversas autoridades electorales no es apegada a derecho, y vulnera las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en nuestro perjuicio, además, de que transgrede también los principios de congruencia y exhaustividad que debe contener toda resolución de índole judicial, pues no fue exhaustivo al momento de analizar el tema referente a la inaplicación del artículo 321, inciso d) del Código electoral local, pues es claro que dicho precepto no persigue un fin constitucionalmente válido.

En conclusión, dicho precepto no tiene un fin constitucionalmente válido, al prever que en caso de sobre representación, el descuento de la curul respectiva, se asigne a alguno de los partidos con lo que conformó la coalición o la candidatura común; pues con ello, se vulnera el principio de representación proporcional tutelado en los artículos 116, fracción II, de la Constitución Federal, y 35 de la Constitución local, porque el citado principio tiene como finalidad, reflejar la preferencia ciudadana en el diseño y conformación de los órganos de gobierno y la representatividad de las distintas opciones políticas en éstos; ya que el derecho de asignación de diputaciones por el citado principio y la verificación de los límites de sub y sobre representación es propio de los partidos políticos en lo individual; pues los votos obtenidos por una coalición no harían patente la expresión política emitida en las urnas, de ahí que este último fin no sería válido constitucionalmente.

La democracia necesita una virtud: la confianza.
Sin su construcción, no puede haber una auténtica democracia.

VICTORIA CAMPS

4. BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ARISTÓTELES, *La Política*, Disponible en: <http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03211.htm>
- AGUIRRE, P. (coord.) *Costa Rica, en Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y gobernabilidad*, Barcelona, Universität Heidelberg, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *La Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- SOLORIO, Héctor, *La Representación Proporcional en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial, Ed. 1, 2008.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 28-05-2021. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Última reforma publicada 09-04-2021. Disponible en: <https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local>

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Última reforma publicada 29-07-2020. Disponible en: https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Codigo_de_Instituciones_y_Procesos_Electorales_del_Estado_de_Puebla.pdf

Acuerdos

Instituto Electoral del Estado de Puebla

CG/AC-071/2021. Disponible en: https://www.ieepuebla.org.mx/2021/acuerdos/CG/CG_AC_071_2021.pdf

CG/AC-122/2021. Disponible en: https://www.ieepuebla.org.mx/2021/acuerdos/CG/CG_AC_122_2021.pdf

Tesis y criterios

Tesis XXIII/2016 con rubro “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA (LEGISLACIÓN DE JALISCO)”.

Resoluciones

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-1540/2021. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1540-2021.pdf

SUP-REC-1209/2018. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1209-2018.pdf

Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con Sede en Ciudad de México

SCM-JRC-260/2021. Disponible en:

<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JRC-0260-2021.pdf>

Tribunal Electoral del Estado de Puebla

TEEP-A-048/2021 y acumulados. Disponible en: https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2021/apelaciones/RESOLUCION_TEEP-A-048-2021-AC.pdf

SEGUNDA PARTE
PODER LEGISLATIVO FEDERAL

Senado de la República

Junta de Coordinación Política

PRESIDENCIALISMO EN DEMOCRACIA

Ricardo Monreal Ávila

El Estado mexicano que surgió de la Revolución Mexicana se concibió para conducirse por un gobierno fuerte. Esta importancia nace de la responsabilidad que se le otorgó al propio Estado para alcanzar los objetivos sociales revolucionarios y alcanzar la estabilidad política y la paz social. Se diseñaron diversas instituciones en todos los ámbitos de la vida pública: sociales, económicas y políticas. En materia política, las principales instituciones fueron, por un lado, la Presidencia de la República y, por el otro, el partido del Estado.

En el caso de la Presidencia, su naturaleza responde al liderazgo caudillista que dominó los años de la lucha armada. El caudillo revolucionario se debía al compromiso contraído con sus bases sociales de luchar por los ideales constitucionalista, por lo que la institución presidencial puede entenderse en dos dimensiones íntimamente relacionadas entre sí: la política y la social. Parte de la fuerza del Presidente de la República responde a su capacidad institucional para garantizar la paz social y para satisfacer las demandas sociales de las clases populares.

En su diseño institucional, Carranza fue quien impulsó este rasgo particular del sistema político mexicano al plasmarlo en su propuesta de Constitución y que en las deliberaciones constituyentes alcanzó proporciones que superaron las expectativas originales. El Primer Jefe Constitucionalista consideraba que la eficacia administrativa de un gobierno sólo podría alcanzarse en manos de un Poder Ejecutivo preponderante sin que por eso se entendiera un gobierno antidemocrático. México requería de un gobierno fuerte que pudiera atender las circunstancias que enfrentaba y hacer valer la ley en un periodo que se distinguió por una prosperidad institucional que le permitió al Estado reconstruir a un país devastado por la pobreza del régimen anterior y la violencia revolucionaria.

Así nació la principal institución del régimen político con capacidad suficiente para poder llevar a cabo todas las transformaciones necesarias para materializar los ideales de la Revolución. Sin embargo, sus primeros años de vida estuvieron sujetos a la falta de institucionalización de las reglas de sucesión presidencial que llevó a la creación del partido oficial como una forma de regular la lucha por el poder transfiriéndolo a la arena de las instituciones. El viejo partido oficial, se convirtió en una organización con capacidad para

administrar la competencia política bajo la influencia del Ejecutivo Federal. En su primera versión, el Partido Nacional Revolucionario (PRN) sujetó las reglas del relevo político al liderazgo de Plutarco Elías Calles quien intervino activamente en la integración del Poder Ejecutivo; la versión cardenista del partido oficial, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) sentó las bases de su hegemonía en el control corporativo de las clases sociales. Finalmente, desde su surgimiento en 1946, el Partido Revolucionario Institucional se concentró en la administración de la conquista del poder por la vía electoral para conservar su posición hegemónica dentro de un sistema electoral con baja competitividad.

Así se consolidó una relación entre la Presidencia de la República y la existencia de un partido del Estado que le permitieron al primero desplegar todas sus potencialidades institucionales para ejercer el poder. Su capacidad de intervención en la vida partidista; su rol como árbitro en la regulación de las relaciones obrero-patronales y como tutor de las relaciones de propiedad; así como su facultad para presentar iniciativas legislativas sobre temas de su interés, entre otras, son los rasgos que permiten sostener que, en México, el régimen político es de naturaleza presidencialista y que el titular del Poder Ejecutivo poseía facultades que le permitían ejercer su autoridad con mucha mayor intensidad.

Esa realidad garantizó la estabilidad política de la nación durante buena parte del siglo XX. Sin embargo, esta estabilidad estuvo sostenida por la falta de apertura democrática y de competitividad política real. Esta cerrazón, con el paso de los años, se tradujo en la persecución y la represión de las expresiones políticas de oposición, tanto en el campo de los movimientos sociales como en el de la política institucional. La expresión más extrema de esto fue lo ocurrido con el movimiento estudiantil de 1968 por la manera en la que el gobierno optó por el ejercicio de la violencia sobre el diálogo.

En el campo de las instituciones, el Ejecutivo ocupó frente a sus contrapartes, los poderes Legislativo y Judicial, una posición privilegiada. Para el Ejecutivo, la posibilidad de que el partido del presidente fuera la mayoría parlamentaria de forma permanente, ofreció mejores condiciones para que cada nuevo presidente pudiera poner en marcha su proyecto de gobierno. Cuando estos proyectos se alejaron irremediamente de las causas sociales y se defraudó la voluntad popular para imponerlos, el propósito de democratizar el régimen adquirió un nuevo impulso que se tradujo en una serie de reformas político-electorales que buscaron abrir la competencia electoral a otras posiciones políticas y que modificaron las relaciones entre el presidente y el Congreso.

Los momentos culminantes de este proceso, fueron, por un lado, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del PRI con lo que se le despojaba por primera vez en su historia de la holgura parlamentaria de la que habían gozado los presidentes mexicanos. Por el otro, en el 2000 se experimentó por primera vez la alternancia en la Presidencia de la República poniéndose fin a la hegemonía oficial del PRI. A partir de entonces, las relaciones entre los poderes de la Unión se reformularon a luz de las nuevas condiciones

políticas de que se abría paso a la democracia. Sin perder su naturaleza presidencialista, nuestro régimen político experimentó ajustes en la forma de procesar la deliberación pública entre fuerzas gobernantes distintas y opositoras.

Parecía que el fantasma de las mayorías dominantes se había desterrado de la vida política nacional, en un país que se celebraba una transición a la democracia que, si bien ofreció avances importantes en las condiciones de competencia electoral, sus resultados económicos y sociales estaban lejos de satisfacer las demandas sociales. No obstante, la puesta en marcha, en paralelo a las reformas democratizadoras, de un modelo de desarrollo centrado en el individualismo y la acumulación material como sinónimo de felicidad humana, originó después de treinta años las condiciones necesarias para la formación de una nueva mayoría política en nuestro país.

El triunfo electoral de 2018 y la ratificación de las preferencias electorales por el partido gobernante en 2021, reflejan la existencia de amplios sectores de la sociedad que ven en el proyecto de regeneración nacional una manera de abatir las carencias sociales que se fueron acumulando a lo largo de los años. Pero esta realidad tampoco debe llamar a equívocos: si bien los primeros años de la actual administración estuvieron acompañados de una mayoría parlamentaria coincidente, el proceso parlamentario no parece haber retornado a las prácticas del viejo régimen. Por el contrario, se vive con mayor intensidad los hábitos democráticos aprendidos desde 1997.

Diversos temas de la agenda de gobierno, como la creación de la Guardia Nacional en la LXIV Legislatura o la reglamentación de la revocación de mandato en la actual Legislatura, que se han presentado para su análisis ante el Congreso de la Unión, se han logrado procesar satisfactoriamente mediante la construcción de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas. Parte de la responsabilidad de cualquier mayoría política es la de ser capaces de entablar diálogo con sus adversarios para abordar temas prioritarios de la agenda y encontrar la mejor propuesta que respete no sólo los intereses propios sino los del resto.

México vive una nueva realidad política. Por un lado, el retorno de una figura presidencial que conoce los alcances de un gobierno fuerte que le permite ejercer su autoridad dentro de los márgenes establecidos constitucionalmente. Por el otro, una cultura democrática que se arraigó con los años de la alternancia y que coloca al Congreso de la Unión como un factor estratégico en la toma de decisiones. El resultado es la constitución de una mayoría política democrática que respeta la división de poderes y que fomenta el sistema de pesos y contrapesos revitalizándolo.

Actualmente la agenda legislativa se procesa en apego a los procedimientos y tiempos parlamentarios que marca la ley; la relación entre los Poderes de la Unión es más dinámica que nunca; y el acercamiento con la sociedad es permanente. Es difícil establecer un paralelismo entre la tradición política del pasado y una nueva forma de conducir la vida pública de México. La existencia de un presidencialismo fuerte, como creía Carranza, no es sinónimo de

antidemocracia, el respeto a la autonomía de cada poder se vive día a día e incluso existen mecanismos institucionales para resolver controversias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Tampoco la existencia de una mayoría parlamentaria debe entenderse como la reproducción histórica del sometimiento del Legislativo. Compartimos un mismo proyecto político, pero el deber del Congreso de la Unión consiste en la interacción permanente entre fuerzas políticas. El éxito de sus labores depende del diálogo que garantice la estabilidad política, social y económica de la nación. La existencia de una Presidencia fuerte ya no tiene las mismas implicaciones que en el pasado. La garantía son los límites que marca el estado de derecho al ejercicio de cada uno de los tres poderes de la Unión.

Cámara de Diputados

**Grupo Parlamentario
del Partido Acción Nacional**

¿ES VIABLE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA SIN PLURALISMO?

Santiago Creel

El pluralismo debe construirse bajo una auténtica representación, de otra manera un pluralismo artificial o caótico es el veneno que ha destruido muchas democracias.

1. INTRODUCCIÓN

Empezaré por hacer un breve análisis de las preguntas que plantea este foro y lo que considero que es el meollo del problema que enfrenta el pluralismo. Posteriormente pasaré a ver el caso concreto de las elecciones del 2018 y finalmente haré una evaluación del pluralismo que vive actualmente el país para concluir con una reflexión final.

2. ¿PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO?

Entre un pluralismo y un presidencialismo hegemónico, es claro que debemos de optar por un pluralismo, dado que representa una posibilidad democrática, en tanto que un presidencialismo hegemónico representa una forma de gobierno no democrático. Digo una posibilidad, dado que el pluralismo debe construirse bajo una auténtica representación y debe, además, poder ser gobernable, de otra manera un pluralismo artificial o caótico es el veneno que ha destruido muchas democracias.

2.1. ¿ES VIABLE UNA DEMOCRACIA MODERNA REPRESENTATIVA, SIN PLURALISMO?

La respuesta es obvia, dado que la esencia de la democracia implica pluralidad. Cada ciudadano debe tener la posibilidad de pensar de manera distinta, independientemente de poder coincidir de manera general con grupos amplios de la población, estén o no representados en partidos políticos.

2.2. ¿CUÁL ES EL VERDADERO PROBLEMA QUE DEBE RESOLVER LA PLURALIDAD?

El problema no radica en elegir entre opciones que excluyen la pluralidad, sino en cómo gobernar democráticamente esa pluralidad y que ésta auténticamente refleje los distintos pensamientos que se integran en una nación. Ahí es donde está el verdadero problema.

¿Cómo conciliarlo? Ahí se encuentra el dilema, por ejemplo: una población que cuenta con amplios sectores de marginación social, de injusticia, de pocas posibilidades para acceder a las mismas oportunidades que el resto de la población, es altamente vulnerable para poder construirse su auténtica representación y aún más, para que esa representación, se refleje en la pluralidad política del país. La marginación y la pobreza, es decir, las condiciones materiales bajo las cuales se desenvuelve la democracia, se convierten en esenciales para que ésta pueda subsistir. La democracia formal, la electoral, es fundamental, pero requiere de condiciones materiales mínimas para poderse desenvolver y desplegar su potencialidad, es decir, la democracia moderna requiere ser una democracia con adjetivos sociales, esto parafraseando en sentido contrario el ensayo de Enrique Krauze, “*Una democracia sin adjetivos*”.¹ Habrá que recordar que él escribió este ensayo a mediados de los 80’s, cuando el país lo que necesitaba en ese momento era que los votos contaran y se contaran bien. Habiendo pasado esa etapa, ahora lo que requerimos en México es una democracia real con adjetivos sociales, de manera muy subrayada.

2.3. PLURALIDAD DEMOCRÁTICA

Siguiendo con el concepto de pluralidad política, habrá que decir que cuando ésta se representa de una manera equivocada, puede provocar la ingobernabilidad y el descrédito de la democracia. No cualquier pluralidad es una pluralidad democrática. Una representación inadecuada, sea por la manipulación o compra del voto, sea por el comportamiento sesgado de los medios de comunicación, dominados por los factores reales del poder, sea por la actitud parcial de la autoridad electoral, o por carecer de condiciones mínimas materiales para que una porción de la población pueda expresarse libremente, rompe con cualquier democracia y con la pluralidad que esta debe expresar. O una pluralidad fragmentada a tal punto, que se vuelve ingobernable.

3. EL PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA FORMAL

Empecemos por el origen de la democracia formal, la electoral, cuyo principio fundamental es: “*un ciudadano un voto*”. ¿Cómo puede ese principio

¹ <https://enriquekrauze.com.mx/por-una-democracia-sin-adjetivos/>

conjugar en una democracia de masas, con las distintas formas que adoptan los estados y los gobiernos modernos?

Es muy fácil pervertir la representación y por tanto la pluralidad. Por ello, se vuelve crucial primero, que el sistema político sea auténticamente representativo y segundo, que favorezca la pluralidad, siempre y cuando se respete el principio decisorio de las mayorías, sin excluir a las minorías políticas, como tampoco a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Este principio, tan sencillo y simple de enunciar, representa el desarrollo mismo de la democracia, sin embargo, su instrumentación se vuelve altamente compleja y prácticamente cada estado moderno plantea variantes y soluciones muy distintas.

3.1. SISTEMAS POLÍTICOS Y ELECTORALES

Existen desde monarquías constitucionales parlamentarias, como es el caso de España o Gran Bretaña, pasando por sistemas presidenciales, como el nuestro y parlamentarios como sucede en buena parte de los estados europeos, o por alguna variante de cada uno de ellos. En cuanto a formas de estado, existen repúblicas federales, unitarias o centrales, ahí tampoco existe un patrón único. En los sistemas electorales pasa exactamente lo mismo, algunos optan por sistemas de mayoría donde, generalmente se afecta la pluralidad, puesto que una parte importante de la población deja de estar representada; otros optan por sistemas de representación proporcional, al punto de volver casi ingobernable al sistema, particularmente cuando se combina con un sistema multipartidista. Ahí generalmente lo que ocurre es que ese tipo de estados se gobierna a través de alianzas, que dinámicamente van cambiando, como es el caso de Israel y otros estados. Los sistemas de partidos políticos, también son cruciales para construir la pluralidad, e igualmente existen diversas modalidades, inclusive incluyen al bipartidismo, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica.

3.2. SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN

Por otra parte, se han ideado múltiples sistemas para que la representación nacional pueda ejercerse, que se resumen en sistemas de democracia directa, semi-directa y auténticamente representativa, o una combinación de cualquiera de estas tres modalidades, que a su vez se subdividen en sistemas de mayoría simple o de mayoría de representación proporcional, o alguna mezcla de ambas, como es el caso del sistema mixto de mayorías y de representación proporcional que tenemos en México que, por cierto, tiene más puntos de coincidencia con el sistema electoral alemán.

4. EL PROBLEMA DE LAS MAYORÍAS

Otro de los principios fundamentales para que la pluralidad funcione es el respeto al principio de las decisiones de mayoría. Es lo que hace auténticamente gobernable la pluralidad, sin el, sería prácticamente un caos. Pero ese principio plantea igualmente algunas problemáticas que pueden afectar severamente a la pluralidad.

4.1. MAYORÍA DEMOCRÁTICA

La primera problemática que se presenta, es que esa mayoría sea auténticamente una mayoría, por decir lo obvio, que no esté creada artificialmente desde el voto libre, pasando por la urna y traduciéndose auténticamente en asientos en un Congreso y que, además, los representantes atiendan las necesidades de la mayoría que representan, para hablar, entonces sí, de una auténtica mayoría democrática.

4.2. MINORÍAS POLÍTICAS

La segunda problemática se da cuando las decisiones de una mayoría excluyen por sistema a las demás minorías políticas, cuando el diálogo se obstruye, cuando los acuerdos se niegan y sobre todo cuando el ejecutivo rompe con la división de poderes, lo que desequilibra al sistema político e impide que una porción importante de la población tenga voz, voto y ascendencia en la cosa pública.

4.3. ¿EN QUÉ CONSISTE UNA MAYORÍA?

La tercera problemática que debe sortear una mayoría es la de su propia definición. ¿Qué pasa cuando una mayoría simple se construye con una mínima participación ciudadana en las urnas?, ¿puede ésta auténticamente reflejar la realidad plural de un país? El diseño, o mejor dicho en términos de Sartori, la ingeniería constitucional es crucial para inducir altas participaciones y evitar que la abstención se imponga. También lo es para que, una vez que los votos estén depositados en las urnas, se traduzcan auténticamente y de una manera precisa en votos en el Congreso, los cuales deben reflejar el mandato ciudadano y para ello, la ingeniería constitucional es clave puesto que es la que establece los incentivos para que eso suceda.

4.4. VOTACIONES

La cuarta problemática que plantean las decisiones de mayoría se refiere a definir qué asuntos deben ser votados por una mayoría simple y cuáles de ellos

por una mayoría calificada, o inclusive ser decididos bajo alguna de las formas de democracia semi-directa, el referéndum, por ejemplo. Todos estos temas son altamente complejos porque la voluntad del pueblo, para poderse expresar bien, debe contar con una ingeniería constitucional que pueda construir las instituciones adecuadas a las circunstancias de cada estado, tomando en cuenta su historia. Esto es muy importante porque las traducciones extra lógicas que se hacen, a través del derecho comparado, y que se intentan establecer en un estado nación, que no tiene esa otra historia del estado al cual se copia —en el cual se inspira una institución política—, simple y llanamente se vuelve una institución nominal, no formal. Por ello es tan importante tomar en cuenta la historia, circunstancias, costumbres y tradiciones, para reflejar una auténtica representación que, a su vez, sea el espejo de la pluralidad política en un país.

5. LAS ELECCIONES DEL 2018 EN MÉXICO

Ahora, abordemos el caso de las recientes elecciones presidenciales. El candidato de alianza Juntos Haremos Historia, López Obrador, obtuvo un poco más de 30 millones de votos, lo que representó aproximadamente el 53% de los votos. Hasta ahí, claramente la representación nacional le dio el triunfo a ese candidato, pero vayamos al detalle de esa elección.

5.1. PROCESO ELECTORAL

El proceso de esas elecciones presidenciales, en los hechos, comenzó cuando cada partido o coalición definió a sus candidatos, independientemente de su registro formal ante la autoridad electoral. Sin embargo, el registro oficial ocurrió al concluir el periodo de precampañas. Al finalizar esta etapa del proceso electoral, inmediatamente comenzó el periodo de intercampañas, el cual tuvo una duración de 46 días. Durante ese periodo, las reglas electorales establecen que, tanto candidatos como partidos políticos, deben abstenerse de llevar a cabo actividades políticas y electorales durante esta etapa del proceso.

5.2. ATAQUE MEDIÁTICO

Durante el periodo de intercampañas en las elecciones del 2018, ocurrió un hecho insólito: el gobierno en turno, decidió atacar al candidato de la alianza Por México al Frente, fabricándole un delito, que a la postre resultó un fiasco. El mismo Procurador que sostuvo que había cometido un delito, se desdijo oficialmente, claro, después de la elección, cuando el daño ya estaba hecho. Al inicio del ataque, es decir, cuando comienza el periodo de intercampañas y cuando, tanto la alianza Por México al Frente, como el propio candidato Anaya, no podían defenderse públicamente y utilizar las herramientas más poderosas

de la competencia electoral, que son los tiempos denominados del estado, que se ejercen en todas las estaciones de radio y de televisión del país, fue precisamente cuando se dio este artero ataque.

El gobierno utilizó todos los medios disponibles, lo que se tradujo en que, entre el 11 de febrero y el 6 de junio de 2018, se dieran un total de 2,784 notas informativas que dan cuenta de la supuesta investigación de ese delito, de las cuales 1,134 fueron a través de la televisión —el medio masivo que más audiencia tiene en el país—, 790 a través de la radio y 860 a través de la prensa escrita. No hay precedente de un asunto al que se haya dedicado esa cantidad de notas periodísticas a nivel nacional, y en el que, al concluir el proceso electoral, se haya absuelto al supuesto acusado.

5.3. ENCUESTAS

La revista Nexos del mes de mayo, titulada “2018 *La Maniobra*”,² le dedica prácticamente todo su contenido a explicar los detalles de la elección pasada. Precisamente en un artículo de Jorge Castañeda titulado: “*La Oposición ganó... con una buena ayuda del gobierno*”, cita un estudio hecho por Jorge Buendía y Javier Márquez, titulado: “2018: *¿por qué el tsunami?*”,³ el cual establece que al inicio del ataque gubernamental hacia el candidato Anaya, este contaba, de acuerdo con la mayoría de las encuestas registradas en el INE, con una preferencia electoral de un poco más del 30%. En ese momento, el candidato Anaya estaba a 8 puntos de distancia del candidato López Obrador. Después de un mes de ofensiva, la brecha ya no era de 8 puntos, sino de 18, es decir, durante ese periodo de intercampañas y de silencio para el candidato y su coalición, cuando se encontraba en estado de indefensión, perdió más de 10 puntos porcentuales, los ataques siguieron y esa brecha ya no se pudo reducir.

¿Qué hubiera pasado si no hubiera habido esos ataques desde el gobierno al candidato Anaya? Muchos encuestadores serios, vuelvo a citar el artículo de Castañeda, piensan que Anaya hubiera mantenido una votación de alrededor del 30% y no del 23% que obtuvo finalmente. López Obrador hubiese logrado su triunfo, pero de ninguna manera con el 53%, sino más bien su victoria hubiese estado en los 40%, algo muy similar a las votaciones presidenciales anteriores, con lo cual es claro que una intervención gubernamental indebida, pervierte la representación y altera la pluralidad, pero lo más grave, los resultados de la elección se interpretaron como un mandato de una mayoría inusitada que reprobaba todo el pasado, sus instituciones y sus gobiernos. Así fue interpretado por muchos de los comentócratas, al punto que el candidato triunfador se sintió con la legitimidad de plantear un cambio de régimen.

² <https://www.nexos.com.mx/?p=55414>

³ <https://www.nexos.com.mx/?p=43082>

5.4. PATRONES DE VOTACIÓN

Los problemas de la elección del 2018 no solamente tuvieron de por medio el ataque gubernamental al candidato Anaya, también es menester tomar en cuenta otros aspectos de esa elección que son igualmente importantes puesto que afectan sin duda alguna la representación y por lo tanto la pluralidad. Vuelvo a referirme a la revista Nexos del mes de mayo y particularmente al artículo de Jorge Castañeda. En los estudios que se han hecho para ver el detalle de los distintos patrones de votación que se dieron en la elección del 2018, hay ciertos patrones atípicos que llaman poderosamente la atención. El candidato López Obrador obtuvo el 53% de la votación, sin embargo, analizando a detalle la votación por entidad federativa y al estudiar las afinidades y vínculos de los gobernadores con el entonces Presidente Peña, esos estudios muestran esa atipicidad. En ciertos estados la votación oscila entre el 70% de votación a favor del candidato Lopez Obrador, es decir, 17 puntos por arriba de la media —18% más—, pasando por promedios del 65% al 59% en 7 estados de la república, que cuentan con una población electoral muy importante cada uno de ellos, lo que rebasa con creces el promedio nacional del 53%. Es difícil pensar que todo esto ocurrió sin la intervención y la operación desde los gobiernos locales. La mayoría de esos estados cuentan con los más altos índices de pobreza y marginación y, por lo tanto, no es impensable que se hayan utilizado los instrumentos de antaño en la manipulación y compra del voto. En los bastiones opositores, los patrones de votación fueron muy parejos, en esos estados la votación para López Obrador osciló en los 40%.

Tanto los ataques por parte de la Procuraduría, como el patrón atípico de votación, son elementos que deben de estudiarse más a fondo, puesto que el primero afecta la equidad en la contienda electoral, es decir, el principio de “cancha pareja” que debe de existir entre contendientes y el segundo tiene que ver con algo igualmente grave que es la manipulación del voto. También debe de analizarse el papel que tuvieron los gobernadores afines al ex Presidente Peña en esta operación atípica de votación y, sobre todo, desentrañar cual fue el pacto que, se especula, se llevó a cabo entre el ex Presidente y el entonces candidato triunfante, particularmente en lo que tiene que ver con la rendición de cuentas del pasado y la impunidad que hasta ahora se ha visto en su combate que ha sido, por decir lo menos, selectivo.

5.5. SOBRRERREPRESENTACIÓN

Otra situación derivada de las elecciones del 2018, que también incide en la construcción de una auténtica representación y por lo tanto en la pluralidad del país, fue la forma en que los votos que recibió en las urnas la alianza Juntos Haremos Historia, se tradujeron en curules efectivos en la Cámara de los Diputados. Veamos el caso concreto: Morena fue el partido que mayor votación

obtuvo, con un 38%. Esto es importante recordarlo, porque la votación de ese partido está muy lejana a ser mayoritaria y muy por debajo de la que oficialmente obtuvo el candidato López Obrador —15 puntos— y esto sin tomar en cuenta lo que antes se describe que ocurrió en la elección presidencial.

Si se suman los votos que obtuvo la coalición Juntos Haremos Historia, formada por Morena, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social, esos votos representaron el 43.6% del total de la votación. Sin embargo, esa representación se tradujo en el 61.6% de curules de Diputados en la Cámara, lo que equivale a una sobre representación del 15.7%, casi el doble del límite establecido por la Constitución, que es del 8%. Igualmente, todo esto está claramente documentado en un ensayo de la misma revista Nexos anteriormente citada, escrito por Nicolás Medina Mora Pérez, bajo el título: “*Fabricando mayorías*”. Claramente la sobrerrepresentación que la coalición Juntos Haremos Historia detentó en la LXIV legislatura, afectó el principio de una auténtica representación; igualmente, golpeó de manera irremediable a la pluralidad del país y sobre todo afectó el principio sobre el cual se sustenta la democracia formal, el de “un ciudadano un voto”.

Como se ve, nuestro sistema de representación puede vulnerarse de muchas maneras, desde intervenciones indebidas por parte del gobierno hasta una distribución inconstitucional de curules hecha por la propia autoridad electoral.

Cuando se afecta la representación, irremediablemente se afecta la pluralidad, puesto que se excluye a ciudadanos que tienen el mismo derecho político que otros. En el caso particular de las elecciones del 2018, tuvo adicionalmente otros efectos. La coalición del partido del Presidente, si se hubiese cumplido cabalmente la Constitución, como ahora ya lo reconocieron las máximas autoridades electorales del país, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, si eso hubiera ocurrido, la coalición Juntos Haremos Historia nunca hubiese obtenido ni siquiera la mayoría simple en la Cámara de Diputados y esto hubiese cambiado radicalmente las leyes que se han aprobado y las distintas votaciones que se han dado, que en el extremo llegan hasta el desafuero de un Gobernador, en medio de un proceso electoral, que además se da claramente en rompimiento del pacto federal.

6. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Muchas de las iniciativas, aprobadas por esa mayoría artificialmente construida, han tenido como destino la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por contar con claros visos de inconstitucionalidad. Hay casi 30 acciones de inconstitucionalidad y controversias que están hoy en el inventario de la Corte, algunas desde hace más de un año. Por increíble que parezca, el congelamiento de estos asuntos ha generado una enorme incertidumbre en los servidores públicos, los gobiernos estatales, los gobiernos municipales, las fuerzas armadas, en

los actores económicos, políticos y sociales del país, porque lo que ahí está pendiente, define de manera radical muchos de los aspectos e intereses que les afectan a cada uno de ellos de manera directa.

Abrámos un paréntesis sobre este tema principalísimo para la República. En abril de este año el Congreso, dominado por la coalición legislativa del Presidente, aprobó una reforma al Poder Judicial, que a última hora incluyó alargar dos años más el periodo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para empatarlo con el del Presidente de la República. Unos meses después, el pleno de la Corte se pronunció sobre la medida y decidió rechazarla por unanimidad, por ser contraria a la Constitución, la cual establece que la presidencia del tribunal dura un máximo de cuatro años. Buena parte del debate sobre la prórroga del mandato del Presidente de la Corte, tiene mucho que ver con todos esos asuntos que están pendientes de resolución en el máximo tribunal y cuya llave para desahogarlos, la tiene su propio Presidente.

7. AFECTACIONES AL PROCESO LEGISLATIVO

Regresando al tema de la representación y de la pluralidad es claro que, parte de los problemas que se dieron en la elección del 2018 y la afectación que ésta tuvo en la representación nacional y en la pluralidad del país, también se han agravado por la manera y las formas que ha adoptado la coalición gobernante para legislar. Ha habido casos en donde el Presidente de la República le ha pedido a su coalición que no le toquen ni una coma a sus iniciativas, y así ha sucedido, la oposición, que está artificiosamente subrepresentada en la Cámara y que pudo haber constituido mayoría de acuerdo con las urnas, no ha tenido prácticamente ninguna posibilidad cercana de negociar o estar presente en el proceso de construcción de lo que está siendo aprobado en la Cámara de los Diputados, han sido excluidos sistemáticamente.

La oposición al actual régimen, además de enfrentar a una representación artificiosamente creada —tanto en votos como en curules—, debe enfrentar a un Ejecutivo que auténticamente la desconoce y descalifica. En primer lugar, porque prácticamente no hay día que no le profiera insultos, agravios, acusaciones sin sustento; inclusive, en plena contradicción con el principio de presunción de inocencia. Además, polarizando al país, dividiéndolo, cuando un Jefe de Estado debe hacer exactamente lo contrario, unirlo. Porque la confrontación no es solamente con la oposición política, ha sido con el movimiento de las mujeres, con los padres de los niños con cáncer, por la falta de medicamento, con los medios de comunicación, con los empresarios, con las organizaciones gubernamentales, al punto de enviar una nota diplomática para acusar a una de ellas en los Estados Unidos de Norteamérica y la lista seguiría con innumerables casos que representan un enfrentamiento diario con una porción importante de la sociedad. Esto afecta, sin duda alguna, el ambiente de pluralidad que debe vivir el país.

8. FALTA DE DIÁLOGO CON LA OPOSICIÓN

Una circunstancia que debe llamar altamente la atención es la falta de diálogo con las oposiciones por parte del Presidente de la República. La pluralidad no es solamente que se expresen las distintas maneras de pensar de núcleos amplios de la población, sino que esas diferentes expresiones puedan convivir, dialogar, identificar puntos de acuerdo y llegar a consensos amplios en los grandes temas nacionales. Es la hora, por increíble que parezca, puesto que ya estamos adentrados en el tercer año de gobierno, que el Presidente de la República, no ha permitido diálogo alguno con las oposiciones. El Presidente no ha invitado a dialogar al Presidente del principal partido de oposición en el país; reitero, por increíble que parezca, así ha sucedido. No se ha podido establecer un diálogo político con el Presidente de la República, ni siquiera en el caso de la pandemia, ante una crisis nacional de salud que hemos padecido y estamos padeciendo, el Presidente no ha convocado a los partidos políticos para poder avalar la política pública de salud que concierne a todos los mexicanos por igual.

9. CONCLUSIONES

Convivir democráticamente en pluralidad es un enorme reto. Es el respeto al otro y a sus ideas. La pluralidad también es ejercer auténticamente el valor de la tolerancia, no como un padecimiento del otro, sino como una aceptación de una convivencia política. La democracia, por más sólida que parezca, por más desarrollados que estén sus sistemas políticos y de representación, es altamente vulnerable y esto hay que tomarlo seriamente en cuenta. Una intervención indebida en una elección, un sesgo de la autoridad electoral o las actitudes de los actores políticos predeterminan la vigencia de la democracia. Simplemente veamos lo que sucedió con una democracia que tiene más de 200 años, como es la de los Estados Unidos de América, cuando el Presidente Trump decidió no aceptar los resultados de las elecciones. Instituciones con 200 años de existencia se veían resquebrajados. Por eso es que hay que tomar muy en serio el valor de la pluralidad, contar con una verdadera representación y vivir los principios de una auténtica democracia. Favorecer un diálogo productivo, acuerdos inmediatos y de largo plazo, alianzas y unidad por el país.

La soberanía del pueblo debe poder expresarse libremente y hacer valer esa pluralidad en una representación nacional que permita florecer un diálogo renovado y productivo que encuentre los puntos de coincidencia, entre los divergentes y así pavimentar un camino de unidad, que es lo que requiere el país. Unidad y pluralidad, precisamente esa conciliación es el mejor camino para tener una democracia eficaz en México.

Estado de la República

Congreso del Estado de Oaxaca

GOBIERNO ABIERTO Y SU APLICACIÓN EN LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS EXPERIENCIA OAXACA

Luz Alejandra Hernández Rojas

I. INTRODUCCIÓN

Lo público avanza y se transforma de manera constante; por regla general para beneficio de la población a fin ofrecer una gestión de calidad que genere valor público. En esa búsqueda de las mejores herramientas para transformar la forma de conducir los gobiernos y atender las demandas sociales se ha dotado de contenido a importantes conceptos que hoy orientan las acciones de espacios donde se ejerce el poder público y se toman decisiones que impactan la vida de miles de personas.

A través de conceptos como gobernanza, nueva gestión pública, gobierno abierto, estado abierto, integridad pública, gestión pública estratégica, etcétera, hoy se sientan las bases de planes, estrategias, políticas y programas encaminados a resolver problemas reales y actuales de forma eficiente.

Para efectos de este trabajo, me referiré de manera particular a los conceptos de ‘gobierno abierto’ y ‘estado abierto’; de manera breve se abordará su contenido y los principales elementos que los componen para posteriormente analizar su aplicación al interior de los Órganos Constitucionalmente Autónomos del Estado de Oaxaca (OCAs para efectos de este trabajo).

Con esto, se pretende verificar en qué medida los OCAs están involucrados en la construcción de un estado abierto, y en caso de no hacerlo, cuáles deberían de ser las líneas de acción para su incorporación en su quehacer.

Lo anterior, obedece a la necesidad de replantear nuevos esquemas de participación y aplicación de estas construcciones que han tenido lugar en las últimas décadas como un requisito indispensable en cualquier estado que no puede permanecer estático a través del tiempo, sino que constantemente debe realizar ejercicios de rediseño en sus esquemas de gobernanza para obtener los mayores beneficios de ello.

Desde luego que un estado que cumple con esta tarea, definitivamente se acerca a más y mejores niveles de satisfacción y confianza ciudadana a la par que elimina brechas de desigualdad para transitar hacia sociedades más justas e igualitarias.

II. GOBIERNO ABIERTO

Gobierno abierto es “un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, buscando propiciar un ambiente de rendición de cuentas e innovación social”.¹

El gobierno abierto, en su versión actual, viene directamente de la administración norteamericana de Barack Obama. Son tres los hitos identificables, los dos primeros definidos a partir de los documentos Transparencia y Gobierno Abierto de enero de 2009 y Directriz para el Gobierno Abierto de diciembre de ese mismo año. El tercero de ellos comienza en 2011, cuando el mandatario estadounidense presenta, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Open Government Partnership.

Al inicio de su primer periodo gubernamental, Barack Obama firma el memorándum Transparencia y Gobierno Abierto. En él se expresa el compromiso de crear un nivel de apertura gubernamental sin precedentes a partir de tres características:

- 1) El gobierno debe ser transparente, como característica que promueve la rendición de cuentas.
- 2) El gobierno debe ser participativo, como medio para incrementar la efectividad y calidad de sus decisiones aprovechando el conocimiento que se encuentra disperso entre su gente.
- 3) El gobierno debe ser colaborativo, usando herramientas, sistemas y métodos innovadores que promuevan el intercambio y retroalimentación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado.

Consecuencia de lo anterior, en 2011 se constituye la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como iniciativa multilateral que apoya los esfuerzos nacionales para promover la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar al ciudadano”.²

¹ Sistema Nacional Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del sistema nacional de transparencia,” disponible en: <https://www.ichitaip.org/l/wpcontent/uploads/capacitacion/files/Gobierno%20abierto%20y%20transparencia%20Proactiva/Normatividad/Acuerdo-por-el-cual-se-establece-el-modelo-de-gobierno-abierto-del-sistema-nacional-de-transparencia.pdf>

² Víctor S. Peña, “Gobierno Abierto, Poder e Influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación” Revista de Gestión Pública (junio 2006): 65-91.

El objetivo de la AGA es “promover un modelo de gobernanza más abierta y horizontal que implique una nueva lógica de colaboración entre ciudadanos y autoridades públicas, a través de cuatro principios: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación. Su principal instrumento son los Planes de Acción Nacionales en los que se adoptan compromisos concretos elaborados en conjunto con la ciudadanía”.³

Sobre sus componentes mínimos, destacan la transparencia y la participación ciudadana, acompañada de la rendición de cuentas y la innovación social constante.

La transparencia en el sentido de tener información disponible y accesible para la ciudadanía que permita generar conocimiento público para incidir en las decisiones gubernamentales; la participación ciudadana por su parte, permite que las demandas y necesidades de la ciudadanía se incorporen en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; finalmente la innovación permite la mejora continua de la gestión para aportar soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas para crear valor público.

En el caso de México, es uno de los 8 países fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto y desde el 2011 ha elaborado cuatro planes de acción. Para ello, se creó la figura del Secretariado Técnico Tripartita (ahora llamado Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México) que lidera el proceso de construcción, implementación y evaluación de los Planes de Acción Nacionales.

Según los lineamientos del citado Comité⁴ este se integra por representantes de la Secretaría de la Función Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), el núcleo de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto y la academia.

En el caso de Oaxaca, el siete de abril de dos mil quince se instaló el Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca⁵ responsable de la elaboración de dos Planes de Acción Locales y actualmente integrado por las siguientes autoridades:⁶

1. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, el Honorable Congreso del Estado de Oaxaca.

³ Alianza para el Gobierno Abierto MX, “¿Quiénes somos?”, disponible en: <https://gobabiertomx.org/quienes-somos/> consultada el 4 de noviembre de 2020.

⁴ Alianza para el Gobierno Abierto MX, “Lineamientos del Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México”, disponible en: https://drive.google.com/filed/1GGGN3JnGZd8hfm_0MvbRXNaeOndTzD0Y/view

⁵ Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca, “Acta de instalación del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca para el despliegue del plan de acción local de gobierno abierto”, <http://stgao.org/archivos/acta-de-instalacioin-del-secretariado-tecnico-local-del-estado-de-oaxaca-2015.pdf>

⁶ Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca, “¿Quiénes somos”, disponible en: <http://stgao.org/quienessomos.php>

2. Fiscalía General del Estado de Oaxaca.
3. Secretaría de las Mujeres de Oaxaca.
4. Poder Judicial del Estado de Oaxaca.
5. Secretaría de Salud y los Servicios de Salud de Oaxaca.
6. Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca.
7. Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental.
8. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO).
9. Municipio de Oaxaca de Juárez.
10. Diez organizaciones de la sociedad civil.

III. DEL GOBIERNO ABIERTO AL ESTADO ABIERTO

“Probablemente, la vigencia del término ‘open government’ se debe a que, originariamente, aludía a la iniciativa lanzada por el gobierno estadounidense en los países anglo-sajones, y particularmente en los Estados Unidos, la noción de ‘estado’ se aplica, casi exclusivamente, a las jurisdicciones subnacionales. También es probable que al hablar de “government” no se esté aludiendo estrictamente al “gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido aludir al término open governance o “gobernanza abierta”.

Sea como fuere, y para no dejar el asunto simplemente en el terreno semántico, propongo la expresión “estado abierto”, por ser más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y por ser más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del “aparato estatal”.⁷

De conformidad con la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto la finalidad de todos estos esfuerzos es que “las políticas y acciones que lleven a cabo los países deberán buscar crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural”.⁸

En el caso de México, el artículo 42, fracción XX, de la Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública establece que “los organismos

⁷ Oscar Oszlak. “Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública” (trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones”, XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo, 2013.

⁸ Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, Colombia: Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2016.

garantes, en el ejercicio de sus atribuciones fomentarán los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica”.⁹

De los párrafos anteriores, se desprende un mandato general respecto a la aplicación del gobierno abierto que no se limita o es exclusivo de un poder u organismo determinado; no obstante en la práctica, los esfuerzos de los países al implementar este concepto han centrado su atención en los poderes ejecutivos, de la mano con los organismos en materia de transparencia y la sociedad civil.

Para muestra, el Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México incluye únicamente a uno de los tres poderes a través de la Secretaría de la Función Pública, al INAI y por último a integrantes de la sociedad civil y la academia, no así a los dos poderes restantes u OCAs.

Lo anterior, se confirma con los esfuerzos denominados “justicia abierta” o “parlamento abierto” a cargo de los poderes judicial y legislativo respectivamente. El primero de ellos entendido como “una forma de gestión de la administración de justicia que, desde la transparencia, la colaboración y la participación dialogante con la ciudadanía y las instituciones afines al poder judicial, busca satisfacer necesidades o pretensiones específicas de todos los interesados”.¹⁰

Por su parte, el parlamento abierto se ha definido como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el parlamento, que tiene por principios la transparencia y acceso a información sobre las legislaturas nacionales en formatos reutilizables y amigables para las y los ciudadanos. Asimismo, permite la participación de la ciudadanía en el proceso de creación de leyes utilizando las TIC e internet”.¹¹

Ambos conceptos si bien comparten rasgos característicos del gobierno abierto, su contenido, objetivos y metas se mantienen como esfuerzos aislados que no forman parte de los Planes de Acción, situación que incrementa desde mi punto de vista la brecha para alcanzar un trabajo coordinado que fortalezca no de manera aislada sino conjunta a todos los componentes de nuestro estado democrático.

En palabras de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, “el quehacer de lo público no se trata sólo de lo que haga o deje de hacer el gobierno. Se trata de fortalecer lo colectivo, lo de todos, con plena conciencia y con derechos y responsabilidades. Son bienvenidas las acciones de los gobiernos en la dirección de

⁹ Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública, México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2020.

¹⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “*De Gobierno Abierto a Estado Abierto*”, disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto>

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “*De Gobierno Abierto a Estado Abierto*”, disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto>

la transparencia, la participación y la justicia, y es necesario que participen las otras instancias del Estado, es decir, además del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, y también los niveles subnacionales de gobierno”.¹²

Aunque quizá sea tarde para sustituir el gobierno abierto por estado abierto, no es tarde para replantearnos nuevos alcances del concepto pues tal y como se señaló en líneas anteriores si los principales documentos en la materia no acotan el ámbito de aplicación del gobierno abierto no hay razón para seguir dejando fuera espacios donde se realizan funciones estatales de suma importancia como los Órganos Constitucionalmente Autónomos en donde a nueve años de la AGA aún no está del todo presente.

IV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS

“Desde la década de 1990, la estructura del Estado mexicano comenzó a experimentar la creación de órganos autónomos con rango constitucional. Con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México cuya autonomía constitucional data de 1980, desde 1993 en adelante, en que se otorga autonomía al Banco de México se produjo un vertiginoso incremento de órganos constitucionales autónomos”.¹³

En cuanto a sus rasgos característicos la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en la jurisprudencia P./J. 20/2007¹⁴ que:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “*Plan de Gobierno Abierto una hoja de ruta para los gobiernos de la región*”, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf

¹³ José Fabián Ruiz, “*Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*”, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085

¹⁴ ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=172456&Clase=DetalleTesisBL>

significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Cabe mencionar que, el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos obedece también entre otras cosas a la propia naturaleza de la administración pública que la obligan a evolucionar de manera constante para dar solución a problemáticas concretas que por su propia complejidad y naturaleza requieren de órganos altamente especializados sobre las cuáles es necesario que no existan presiones o injerencias externas.

De esta manera, se replantean funciones que históricamente estuvieron conferidas al poder ejecutivo pero que precisamente dada esta necesidad de atención eficaz poco a poco fueron adquiriendo su autonomía a nivel nacional que hoy en día les permite decidir enteramente sobre su estructura, funciones y presupuesto, no estar supeditados a algún poder público y especializarse en la materia conferida.

Para efectos de este trabajo, basta con tener en cuenta que los OCAs son órganos especializados en materias esenciales que deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, gozar de autonomía e independencia funcional y financiera para atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En el caso de Oaxaca, la Constitución Política¹⁵ en su artículo 114 otorga el carácter de Órganos Autónomos del Estado a los siguientes:

1. Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.
2. Centro de Conciliación Laboral del Estado de Oaxaca.
3. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
4. Fiscalía General del Estado de Oaxaca.
5. Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
6. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
7. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca.

Con siete Órganos Constitucionalmente Autónomos, el estado de Oaxaca atiende funciones indispensables como la impartición de justicia, la organización de elecciones locales y la protección y promoción de los derechos humanos entre otras.

Debe señalarse también que para el caso de gobierno abierto en los órganos constitucionales autónomos se requiere de un elemento importante de voluntad precisamente dada esa autonomía que impide que pueda ser un mandato directo de alguno de los poderes, aunado a que normativamente el contenido y

¹⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, México: Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, 1922.

alcances del gobierno abierto aún no se establece como una obligación puntual de estos órganos.

V. PLAN DE ACCIÓN LOCAL OAXACA 2018

Se ha precisado que el gobierno abierto no debe entenderse como exclusivo de un poder u organismo determinado, por el contrario, los esfuerzos deben orientarse cada vez más a la construcción de un estado abierto a través de todos sus componentes.

Esta dinámica de trabajo coordinado e incluyente para conseguir mejores resultados obedece justamente a que nuestro diseño institucional ha distribuido competencias a una diversidad de entes con funciones que merecen desarrollarse bajo estos modelos de gestión para la consecución integral de un desarrollo sostenible.

Bajo esta tesitura, surgen los denominados planes de acción de gobierno abierto, “un documento formal, producto de un proceso de cocreación multisectorial, a través del cual el gobierno o la administración responsable y la comunidad definen en conjunto una serie de medidas para promover la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana”.¹⁶

De manera breve, un Plan de Acción “es el instrumento central de trabajo que compila una serie de compromisos desarrollados y acordados conjuntamente (por lo tanto no modificables de manera unilateral), que son el resultado de un proceso de deliberación y co-creación, que las autoridades tienen la responsabilidad de ejecutar con la participación de la sociedad. Es el documento rector que guiará los esfuerzos de cada ejercicio y puede tener una duración de uno o dos años. Este documento debe ser público y accesible para que pueda ser verificado en su desarrollo y su cumplimiento”.¹⁷

Dichos planes de acción contienen compromisos que son acuerdos “para la modificación o creación de una política pública (o legislación de ser posible) para atender una problemática específica, que pueda ser medible en su cumplimiento e impacto y debe ser co-creado de manera conjunta y participativa entre una amplia gama de actores.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “*Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto*”, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45896/4/S2000429_es.pdf

¹⁷ Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, “*Guía de implementación de Gobierno Abierto*”, disponible en: <https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2019/05/03/guia-de-implementacion-de-gobierno-abierto/>

Los compromisos se construyen a partir de los cuatro ejes centrales del Gobierno Abierto: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e innovación cívica y tecnológica”.¹⁸

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).¹⁹ La cocreación de planes de acción locales de gobierno abierto supone una serie de beneficios y oportunidades. A saber:

Beneficios:

- Aumento de la legitimidad de las autoridades e instituciones públicas.
- Fomento del compromiso cívico de la comunidad.
- Mejora de la calidad del mapeo de problemas públicos en el territorio.
- Mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión pública.

Oportunidades:

- Establecimiento de dinámicas de participación activa y continua de la comunidad.
- Modernización de las prácticas de gestión pública relacionadas a transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
- Aprovechamiento de la inteligencia y recursos existentes en la comunidad.
- Fortalecimiento de la probidad en la gestión pública local.

Para ello, a partir de la experiencia de Oaxaca y su Plan de Acción Local, se analizará en qué medida estos compromisos de transparencia y acceso a la información pública, colaboración y participación contemplan a los Ocas.

El Plan de Acción Local de Oaxaca 2018²⁰ contempla 11 compromisos:

1. Follow the money (sigue el dinero): Programa de dotación gratuita de uniformes y útiles escolares: seguimiento de los recursos del programa para integrar información útil del y en consecuencia, otorgar certeza a la ciudadanía de su impacto en el aprovechamiento escolar.

Encabezado por: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca (IEEPO) y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (IAIP)

2. Fortalecimiento de la Accesibilidad del Espacio Público para Personas con Discapacidad: Georreferenciación y mantenimiento de espacios de estacionamiento para personas con discapacidad del Municipio de Oaxaca de Juárez.

Encabezado por: Consejo de Participación Ciudadana del Municipio de Oaxaca de Juárez.

¹⁸ Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México, “*Guía de implementación de Gobierno Abierto*”, disponible en: <https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2019/05/03/guia-de-implementacion-de-gobierno-abierto/>

¹⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “*Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto*”, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45896/4/S2000429_es.pdf

²⁰ Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca, “*¿Plan de Acción Local 2018?*”, disponible en: http://stgao.org/archivos/PLAN_ACCION_LOCAL_2018.pdf

3. Plataforma Gobierno Abierto del Municipio de Oaxaca de Juárez: Diseñar una herramienta digital que contenga información relevante de la administración pública municipal, que permita la descarga y reutilización de contenidos por parte de cualquier persona interesada, sobre temas de interés público, con información confiable, actualizada y de alto impacto ciudadano.
Encabezado por: Municipio de Oaxaca de Juárez.
4. Mujeres, transparencia y acceso a la información: Fortalecer la participación de las mujeres en las acciones en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas realizadas por la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental.
Encabezado por: Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental.
5. Métrica de valor público de las secretarías del Estado de Oaxaca: Identificar el valor numérico del valor público generado por las páginas electrónicas del gobierno del Estado a nivel Secretaría.
Encabezado por: Corporativo Governa. Innovación & buen gobierno.
6. Promoción de una cultura local para el Gobierno Abierto: La realización de actividades de difusión, promoción e implementación de ejercicios de Gobierno Abierto, su concepto y componentes, que permitan impulsar el cambio cultural necesario en el Estado, entre la población en general y las servidoras y servidores públicos del Estado y Municipios del Estado de Oaxaca.
Encabezado por: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca, IAIP, y abierto a la participación de los integrantes del secretariado.
7. Movízate 360: Crear una estrategia de Transporte Público para el Estado de Oaxaca, (TPO) basada en los principios de Gobierno Abierto con la finalidad de generar calidad en el servicio, eficiencia y sostenibilidad, a través de la participación ciudadana para la co-creación de una política pública en movilidad.
Encabezado por: KYBERNUS A.C. CAPÍTULO OAXACA.
8. Obra pública abierta: Elaborar una plataforma que permita al sector de la construcción y al público en general conocer la aplicación de recursos en obra pública.
Encabezado por: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción Delegación Oaxaca.
9. CANACINTRA móvil Oax: Elaborar una plataforma que permita al sector de la construcción y al público en general conocer la aplicación de recursos en obra pública.
Encabezado por: CANACINTRA Delegación Oaxaca.
10. Empoderamiento económico de la mujer empresaria: Recabar información sobre los programas gubernamentales enfocados al desarrollo, me-

joramiento, y crecimiento de las mujeres empresarias en el estado de Oaxaca, emprendedoras artesanas que trabajan para consolidar su empresa enfocadas al contexto oaxaqueño.

Encabezado por: Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias, Capítulo Oaxaca A.C.

11. Experiencias comunitarias exitosas de Gobierno Abierto: Generar un Repositorio Web de prácticas comunitarias que son acordes a los principios del Gobierno Abierto.

Encabezado por: Servicios Universitarios y Redes de Conocimientos en Oaxaca (SURCO).

Del análisis de los once compromisos del Plan de Acción Local encontramos que tanto el Poder Legislativo, el Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, a pesar de ser integrantes del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca, no se encuentran contemplados en ningún compromiso ni como autoridades involucradas o encabezando algún compromiso (únicamente el compromiso 6 deja abierta la posibilidad de adoptarlo, pero no los vincula).

Por otra parte, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca está presente en cuatro de los compromisos, el Poder Ejecutivo a través de sus secretarías en cinco compromisos, la sociedad civil acompaña todos los compromisos y finalmente el nivel municipal (un nivel de gobierno ejecutivo) está presente en cuatro objetivos.

Con toda esta información, la implementación del gobierno abierto continúa inclinándose hacia una visión del poder ejecutivo de la mano con un único OCA (con participación hasta cierto punto obligatoria por la Ley General).

Así, áreas esenciales como la impartición de justicia (a través del Poder Judicial, el Tribunal Electoral o la Fiscalía General), la actividad legislativa (a través del Congreso del Estado), la participación ciudadana (a través del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca) y los propios derechos humanos (a través de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca) continúan sin permear en esta construcción de la cultura de gobierno abierto.

Lo anterior, porque si bien se reconoce que existen esfuerzos tales como el Sistema georreferencial de quejas a violaciones de derechos humanos²¹ o la incorporación del gobierno abierto al programa estratégico de educación cívica, participación ciudadana promoción y difusión de la cultura política y democrática del IEEPCO,²² estos se ejecutan de manera aislada y sin el acompañamiento técnico y participativo que representa un Plan de Acción, sobre todo por los

²¹ Disponible en: <https://www.derechoshumanosoaxaca.org/index.php>

²² Disponible en: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2020/Comisiones/Programa%20de%20educación%20c%C3%ADvica%202020.pdf>

componentes de participación ciudadana, colaboración interinstitucional, metodología, seguimiento y evaluación y la alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Cabe mencionar, que precisamente uno de los elementos más valiosos de la construcción de los planes de gobierno abierto tiene que ver con servir como instrumento de la política de apertura de las instituciones mediante procesos de cocreación.

Dicha cocreación permite, por un lado, que la ciudadanía participe de forma directa en la definición de las acciones de los actores públicos para la implementación del plan de acción de tal manera que se convierte en un espacio de diálogo participativo que mejora la calidad de la identificación de problemas públicos y la generación de alternativas para elaborar los compromisos de acción.

Esto cobra relevancia precisamente por la autonomía conferida a los OCAs, la cuál permite que no se encuentren supeditados a ningún poder público y que tengan completa independencia en su organización y toma de decisiones; sin embargo, no debemos perder de vista que esta autonomía no significa que se encuentren por completo desvinculados de lo público, por el contrario, es probable que para la solución de muchos de los problemas públicos se requiera la coordinación entre poderes, instituciones y estos órganos.

De tal suerte que la existencia de un proceso participativo como la elaboración de un plan de acción de gobierno abierto pueda significar la posibilidad de establecer canales de diálogo ente estos actores y la ciudadanía, potenciando los alcances de la transparencia, la participación ciudadana y la innovación.

VI. PROPUESTA DE MEJORA

Una vez precisado el contenido de los conceptos esenciales y el panorama actual de los OCAs en el gobierno abierto es preciso proponer algunas acciones de mejora tendientes a fortalecer su inclusión en el modelo de gobierno abierto en el estado de Oaxaca.

Lo anterior, partiendo de la idea de que no basta con

El primer paso que se propone para transitar a una aplicación más incluyente e integral del gobierno abierto en Oaxaca es el relacionado con replantear las áreas y servicios públicos que deben incorporarse al STGAO, el cual como reiteradamente se ha mencionado es un órgano colegiado que no se limita a que sus integrantes pertenezcan a un determinado poder u órgano.

Luego entonces, los OCAs en Oaxaca a través de un ejercicio de compromiso y voluntad política, deberían analizar la posibilidad de sumarse a este nuevo paradigma y forma de concebir el servicio público.

Sin lugar a dudas, la presencia de los OCAs en el secretariado técnico de gobierno abierto, es una muestra de que funciones públicas de suma importancia

como las encomendadas poco a poco trabajarán para transversalizar los fines del gobierno abierto.

Lo anterior, desde luego nos habla de un ejercicio del poder público fortalecido e integral pues cada vez son más las funciones y servicios públicos que se pueden mejorar mediante la incorporación de estos esquemas de toma de decisiones y acciones bajo un fin en común: construir una forma distinta de gobernanza y buen gobierno.

Un cambio organizacional que coloque a la ciudadanía al centro de la gestión, realice una reingeniería de procesos, reorganice los puestos de trabajo orientados a la consecución de resultados y facilite las formas de relación gobierno-gobernados son tan solo algunas ideas para dar el primer paso hacia el gobierno abierto.

Por supuesto que esta tarea necesita de una amplia tarea de divulgación y familiarización con el contenido y alcances de este concepto pues difícilmente se asumirá un compromiso real con algo que se desconoce.

Para ello, es necesario primeramente generar un ambiente de voluntad al interior de los OCAs de tal manera que mediante procesos formativos y de capacitación se dimensionen tanto los beneficios como los retos que conlleva la adopción de una política de gobierno abierto.

De manera particular, resulta muy conveniente hacer énfasis en los beneficios y aportaciones a nivel local de involucrarse en este tipo de ejercicios potenciando desde luego las ventajas de trabajar de manera coordinada con el resto de actores públicos y sociedad civil haciendo especial énfasis en que esto de ninguna manera implica injerencias en su autonomía sino que desde su área de atención colaborarán a efecto de dotar de contenido los compromisos de gobierno abierto.

El segundo paso está enfocado a acciones concretas y bien puede adaptarse al contenido de la guía de orientación sobre políticas de gobierno abierto²³ presentada en el encuentro anual de la AGA como un material para los países que, poco a poco, van sumándose a esta iniciativa global, particularmente a través de temas transversales tales como:

Presupuestos: La ciudadanía tiene derecho a saber cómo recauda y gasta dinero el Estado.

Compromiso y participación ciudadana: El gobierno abierto significa participación. Los ciudadanos deben ser capaces de expresarse y ser escuchados; los gobiernos deben buscar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Datos Abiertos de Gobierno: Al abrir los datos, permitir que se compartan y se reutilicen, el gobierno facilita la generación de debates informados, de mejores decisiones, y de nuevos servicios innovadores.

Contratación pública: Con la apertura de los procesos de contratación se puede evitar la mala gestión, la ineficiencia, la malversación y la corrupción, y se facilita

²³ Disponible en: <http://www.opengovguide.com>

que los contratos públicos sean concedidos de manera justa, asegurando un valor adecuado al coste y mejorando servicios e infraestructura.

Servicios públicos: Otorgar y habilitar a la población para actuar y ayudar a encontrar soluciones es el desafío clave para los servicios públicos eficaces.

Administración de registros/archivos o gestión documental: El éxito del gobierno abierto depende de una buena gestión documental que garantice información exacta, fiable, accesible, utilizable y auténtica durante el tiempo necesario.

Derecho a la información: El derecho (de acceso) a la información está en la base del espíritu y la práctica de un gobierno abierto.

Protección de informantes (denunciantes): Quienes trabajan en una organización suelen ser los primeros en reparar en malas conductas o actividades ilícitas. Es vital que puedan informar con seguridad, y que sus denuncias sean investigadas.²⁴

El tercer paso, corresponde de manera específica a construir al interior de los OCAs un enfoque de transparencia y acceso a la información relativos a este proceso de cocreación tendiente a generar información oportuna, contenidos entendibles e información actualizada.

Este paso resulta importante pues como bien se ha señalado, el concepto de gobierno abierto tradicionalmente se asocia a funciones o entes pertenecientes al poder ejecutivo; la correcta comunicación y divulgación de esta información permite en un primer momento hacer de conocimiento general la participación de los OCAs en este proceso, fortaleciendo así la confianza ciudadana e incluso permitiendo que cada vez más personas se familiaricen con el actuar encomendado a dichos órganos.

El cuarto paso que se sugiere, obedece a los esquemas de participación; en este punto se reconoce que por las funciones que desempeñan los órganos estos se encuentran familiarizados con procesos de diálogo continuo en distintos contextos de territorio y población, ya sea mediante la resolución de quejas por violaciones a derechos humanos, desarrollo de elecciones o mecanismos de participación y la propia impartición de justicia que implican un conocimiento tanto de distintos sectores de la población como de realidades por su presencia en todo el estado.

Por último, un quinto paso sugiere el fortalecimiento de los esquemas de rendición de cuentas de los avances al finalizar cada fase del proceso de cocreación del plan de acción, deben tener en cuenta que su participación contribuye de manera significativa a validar y generar confianza en el proceso.

Esta rendición de cuentas, debe ser oportuna a fin de poder contar con un margen de intervención y realizar los ajustes necesarios, sobre todo si tenemos en cuenta que se trata de su primer acercamiento a un ejercicio de esta naturaleza por lo que deben conocer el funcionamiento y lo que se espera de ellos en cada una de las etapas.

²⁴ *Idem.*

En el mismo sentido que la cuarta recomendación, la rendición de cuentas debe contar con información actualizada y evidencia que lo respalde a efecto de que esta tenga relevancia, sobre todo por tratarse de un primer ejercicio.

Cabe resaltar que la presencia de estas prácticas permite a la ciudadanía realizar evaluaciones puntuales sobre las acciones realizadas y sus resultados para conocer fehacientemente los impactos de su incorporación al plan de acción y la manera en que sus compromisos contribuyen al fortalecimiento de sus instituciones.

De manera transversal, también se propone la adopción de un enfoque de agenda 2030; el 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible.

El documento final, titulado “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible cuyo objetivo poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030.

Este compromiso global, propone una visión ambiciosa y transformadora del desarrollo, colocando la igualdad y dignidad de las personas en el centro de un modelo que dinamice y promueva el progreso de los territorios nacionales y sus economías, proteja el medio ambiente, y garantice la mejora de la calidad de vida de todas y todos sus habitantes.

El Objetivo 16 de la Agenda 2030, transversal e indispensable para el logro de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible contemplados en esta agenda hace un llamado al logro de una participación concertada de todos los actores —gobiernos, sociedad civil, academia, sector privado— involucrados en la resolución de problemas públicos y en la generación de soluciones de valor para superar las desigualdades e injusticias que aquejan a las sociedades contemporáneas.

El llamado de la Agenda 2030 es a construir más y mejor ciudadanía, así como también más y mejor gobernanza con la participación de todas y todos en igualdad de condiciones. En tal sentido, la participación requiere de la construcción de relaciones de confianza entre los actores y de la apertura de las instituciones públicas en todas las esferas estatales y a todas las escalas territoriales.

De tal suerte que la ampliación de los esquemas de gobierno abierto mediante la ampliación de los actores involucrados es una forma de responder a dichos compromisos internacionales pues fortalecen los esfuerzos para implementar políticas que incentiven el involucramiento de la ciudadanía en el debate público y generando nuevos canales de diálogo que conduzcan a una gobernanza efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de todos los sectores de la sociedad.

VII. CONCLUSIONES

Los pasos que hemos dado en materia de gobierno abierto han sido significativos, pasamos de las discusiones teóricas a la puesta en marcha de esfuerzos que apuestan por asumir un rol activo y participativo.

Poco a poco nos alejamos de la idea de que el gobierno abierto es una variable más en las políticas estatales y nos acercamos al gobierno abierto como una forma de gobernanza que articula todo el proceso de gestión pública.

Como en todo proceso, se requiere una voluntad permanente para trabajar y tiempo para constatar los resultados y no dar marcha atrás; por el contrario, la implementación del gobierno abierto debe servir a generaciones y gobiernos presentes y facilitar el camino hacia el futuro.

Es de suma importancia seguir potenciando una participación de calidad de parte de la ciudadanía y acompañar los procesos con un esfuerzo de sensibilización, capacitación y divulgación de lo que se está haciendo para seguir sumando cada vez más actores estratégicos.

Como se mencionó en párrafos anteriores, quizá sea tarde para sustituir el concepto de gobierno abierto por estado abierto; no obstante, su esencia menos limitada y más incluyente aún se puede intentar al interior de la dinámica estatal e incluso nacional.

Más y mejores estrategias y compromisos que abarquen no solo las funciones de la administración pública centralizada (poder ejecutivo) sino que involucren al resto de poderes y órganos es una ventana de oportunidad para los gobiernos de sumar esfuerzos y terminar de consolidar un nuevo modelo de gestión pública transparente, participativo e innovador.

Las ventajas de trabajar en la consolidación de un modelo de gobierno abierto que cada vez involucre más actores públicos son claras, no sólo por la muestra de voluntades sino por el trabajo coordinado que esto representa pues si bien es cierto que los esfuerzos aislados tienen repercusiones positivas lo cierto es que si queremos avanzar a mayores escalas en el logro de las metas y objetivos es necesario apostar a esquemas más elaborados de coordinación y cooperación institucional.

Partimos de la ventaja de que cada vez existen más insumos y recursos para una aplicación efectiva del gobierno abierto y de que prácticamente corresponde una implementación efectiva; aprovechemos entonces todo este camino recorrido y terminemos de consolidar un buen modelo de gobierno abierto desde lo local.

También es cierto que se trata de un proceso paulatino y que los resultados serán visibles a través del tiempo, sin embargo, se tienen las condiciones necesarias para afianzar un buen comienzo en la forma de trabajo con la inclusión de los OCAs que en la medida en que avancen tanto los compromisos como la cocreación de los planes de acción se irán haciendo ejercicios de evaluación y mejora continua.

Así, sabremos en dónde nos encontramos, qué es lo que ha funcionado y qué es lo que debemos transformar siempre para mejorar y aprovechar cada una de las experiencias pasadas.

Encontrar en el gobierno abierto un espacio de participación y construcción de esquemas de gobierno participativos, transparentes y que rindan cuentas es una enorme oportunidad para todas las autoridades locales de ofrecer nuevas y mejores soluciones a las demandas y problemas públicos.

La construcción y consolidación de los OCAs en nuestro país no ha sido tarea sencilla, han sido años en el fortalecimiento tanto de sus designaciones como de su actuar, sin embargo la innovación y adopción de nuevos esquemas y plataformas de acción resulta pertinente y valiosa para hacer frente a los nuevos desafíos de la gestión pública.

VIII. FUENTES DE REFERENCIA

- SNT. Ver_ Sistema Nacional Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “Acuerdo por el cual se establece el modelo de gobierno abierto del sistema nacional de transparencia, <https://www.ichitaip.org/lwpcontent/uploads/capacitacion/files/Gobierno%20abierto%20y%20transparencia%20Proactiva/Normatividad/Acuerdo-por-el-cual-se-establece-el-modelo-de-gobierno-abierto-del-sistema-nacional-de-transparencia.pdf> (consultada el 3 de noviembre de 2020)
- Víctor S. PEÑA. Gobierno Abierto, Poder e Influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación: *Revista de Gestión Pública* (junio): 65-91.
- AGAMX. Ver_ Alianza para el Gobierno Abierto MX, “¿Quiénes somos?”, <https://gobabiertomx.org/quienes-somos/> consultada el 4 de noviembre de 2020.
- AGAMX. Ver_ Alianza para el Gobierno Abierto MX, “Lineamientos del Comité Coordinador de la Alianza para el Gobierno Abierto en México”, https://drive.google.com/file/d/1GGGN3JnGZd8hfm_0MvbRXNaeOndTzD0Y/view consultada el 4 de noviembre de 2020.
- STGAO. Ver_ Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca, “Acta de instalación del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca para el despliegue del plan de acción local de gobierno abierto”, <http://stgao.org/archivos/acta-de-instalacioin-del-secretariado-teicnico-local-del-estado-de-oaxaca-2015.pdf> consultada el 5 de noviembre de 2020.
- STGAO. Ver_ Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca, “¿Quiénes somos”, <http://stgao.org/quienessomos.php> consultada el 5 de noviembre de 2020.
- Oscar OSZLAK. 2013. Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Trabajo presentado en el panel “Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones, XVIII Congreso Internacional del CLAD”, 2013, en Montevideo.
- CIGA. Ver_ Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. 2016. Colombia: Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- LGTAIP. Ver_ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2015. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

- CEPAL. Ver_ Biblioteca de la CEPAL, “De gobierno abierto a estado abierto”, <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto> consultada el 6 de noviembre de 2020.
- Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México. Ver_ “Guía de implementación de Gobierno Abierto”, <https://gobiernoabierto.mx.org/blog/2019/05/03/guia-de-implementacion-de-gobierno-abierto/> consultada el 10 de noviembre de 2020.
- CEPAL. Ver_ Manuales de la CEPAL, “Plan de Gobierno Abierto una hoja de ruta para los gobiernos de la región”, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf consultada el 9 de noviembre de 2020.
- José Fabián RUIZ. Ver_ “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140591932017000200085 consultada el 7 de noviembre de 2020.
- CPEO. Ver_ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 1922. México: Honorable Congreso del Estado de Oaxaca.
- STGAO. Ver_ Secretariado Técnico de Gobierno Abierto del Estado de Oaxaca, “¿Plan de Acción Local 2018”, http://stgao.org/archivos/PLAN_ACCION_LOCAL_2018.pdf consultada el 7 de noviembre de 2020.

TERCERA PARTE
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Suprema Corte de Justicia de la Nación

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y SU CONTROL EN SEDE JUDICIAL

Juan Luis González Alcántara Carrancá
Víctor Manuel Rocha Mercado
Fernando Sosa Pastrana

I. LA CONSTITUCIÓN EN SENTIDO POLÍTICO Y NORMATIVO

La interrogante sobre ¿qué es una Constitución? históricamente ha sido objeto de múltiples e interesantes debates, libros, artículos y foros. La importancia conceptual del tema se refleja en que muchos de los textos que actualmente se consideran obras clásicas del Derecho Constitucional, sirvieron para justificar y dar cauce racional al rumbo que los Estados Nación adoptaron en su tránsito de las monarquías absolutas hacia regímenes de gobierno más controlados y democráticos.

Entre algunos de los significados más emblemáticos que se han atribuido al concepto de Constitución encontramos los siguientes:

1. La suma de los factores reales de poder (La Salle, 1862).
2. El conjunto de decisiones políticas fundamentales emitidas por el titular del Poder Constituyente (Schmitt, 1927).
3. La norma jurídica fundamental que dota de validez a las normas de un orden jurídico (Kelsen, 1934).
4. Un conjunto sistemático de normas jurídicas dotadas de mayor estabilidad que las restantes, en virtud del método más dificultoso de su reforma, y que, inspirándose en ciertos valores y principios, establece derechos y libertades de los ciudadanos y una división del poder del Estado entre distintos órganos (García Pelayo, 1950).
5. La norma jurídica fundamental de eficacia directa que se instituye como instrumento para garantizar la libertad y equilibrio en el ejercicio del Poder Público (García de Enterría, 1981).

Frente a esas definiciones que marcaron un antes y un después en los debates del constitucionalismo contemporáneo, no podemos olvidar que, con el auge del pensamiento ilustrado, el concepto de Constitución ya comenzaba a ser visto, aunque fuera solo de manera nominal, como algo más que simples

prescripciones normativas. Por ejemplo, en el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se estableció que un Estado en el que no estuvieran garantizados los derechos de los ciudadanos y la separación de poderes, carecía de Constitución.

A su vez, en “El Federalista” (1780), los padres fundadores de Estados Unidos, Hamilton, Madison y Jay se pronunciaron por garantizar que la Constitución fuera en todo momento el Derecho Supremo de la Tierra (*Supreme Law of the Land*), pensamiento que más tarde se reflejaría en la Constitución Norteamericana de 1787 y que sentaría las bases para principios como el de supremacía y rigidez constitucional, así como la institución de la “*judicial review*”, que hasta la fecha subsisten y dan sentido a la idea de una Constitución escrita eficaz.

Lo anterior pone de relieve que, a lo largo de los tres últimos siglos, el significado de Constitución ha oscilado entre forma y fondo, atribuyéndole a la primera una dimensión jurídica, y a la segunda una política, dependiendo del lente filosófico jurídico con el cual se le observe. Es justo en este contexto que cobra relevancia el tema que nos atañe, particularmente porque en función del concepto que adoptemos de Constitución es que podremos posicionarnos sobre las reformas constitucionales, el procedimiento para llevarlas a cabo, sus contenidos y, eventualmente, su revisión en sede judicial.

Si la Constitución expresa los principios y valores fundamentales sobre los cuales se erige un Estado, entonces no es deseable que sea modificada a capricho por las mayorías políticas eventuales. Sin embargo, tampoco es deseable que se petrifique en el tiempo. Cuando una Constitución es en extremo volátil, los gobernados corren el riesgo de encontrarse a merced de los grupos dominantes, pero si es demasiado rígida, puede perder eficacia y corre el riesgo de que, a través de situaciones abruptas o reaccionarias, se cambien los principios o derechos que en un momento determinado se consideraban valiosos e inalterables.

En este sentido, las constituciones, como bien apuntó el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio, se mueven entre la estática y la dinámica, puntos entre los que debe buscarse el justo medio.¹ Esta noción no fue desconocida por los órganos constituyentes que históricamente ha tenido México, mismos que plasmaron la posibilidad de enmendar las diversas leyes fundamentales que expidieron. Por ejemplo, en la Constitución de 1824 se estableció un procedimiento en los artículos 167 a 170, en virtud del cual las reformas debían ser aprobadas por dos legislaturas sucesivas, en símil al sistema establecido en la

¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 6a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 103, en Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 543-598.

Constitución Francesa. Dicho método fue modificado en las siete Leyes y en la Constitución de 1857, en la cual encontramos el antecedente directo del procedimiento actual. Así, el artículo 127 de esa Carta Liberal establecía que para que las reformas llegaran a ser parte de la Constitución, debían ser aprobadas por las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, y por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El esquema previsto por la Constitución de 1857 fue retomado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, particularmente en su artículo 135, mismo que desde su entrada en vigor solo presenta una diferencia, derivado de una reforma del año 1966, con motivo de la cual tanto el Congreso de la Unión como la Comisión Permanente pueden hacer el cómputo de los votos de las legislaturas estatales, siendo una función que anteriormente se encontraba encomendada exclusivamente al primero de aquéllos.

El procedimiento de reforma constitucional vigente en nuestro país ha llevado a múltiples sectores de la doctrina nacional, a afirmar que en el sistema jurídico mexicano existe un procedimiento de reforma agravado, en relación con la formación de las leyes ordinarias. Ello ha permitido clasificar a nuestra Constitución dentro del género de leyes fundamentales rígidas, siguiendo la tipología de James Bryce.² Sin embargo, nuestro texto constitucional, en la práctica, ha sido modificado con relativa facilidad y amplia frecuencia, lo cual contrasta con la experiencia norteamericana, en donde a más de doscientos años de su expedición (1787), la Constitución de Estados Unidos solo ha sido enmendada en 27 ocasiones, a pesar de contar con un mecanismo de reformas similar al nuestro. Ello sin desconocer que, en su sistema jurídico, la Corte Suprema Federal ha tenido un papel preponderante en el desarrollo del sentido y alcance del texto fundamental, a través de sus precedentes.³

Volviendo al caso mexicano, hace ya varios años Jorge Carpizo formuló un brillante artículo que tituló: “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas”,⁴ en éste analizó las tesis a favor y en contra de una nueva Constitución para nuestro país, concluyendo que dadas las condiciones imperantes no era necesario crear un nuevo texto constitucional,⁵ arguyendo para tal efecto, diversas y sustentadas razones, dentro de las cuales consideramos oportuno destacar las siguientes:

² Bryce, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, 2ª edición, Madrid, 2015.

³ Cfr. Scalia, Antonin, Los Tribunales del Common Law en un sistema de derecho continental: El rol de los tribunales federales de los Estados Unidos en la interpretación de la Constitución y las leyes. En Gutmann, Amy y otros, *Una cuestión de interpretación. Los tribunales federales y el derecho*, Perú, Palestra, 2015, pp. 63-116.

⁴ Cfr. Carpizo, Jorge, “¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas,” *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Núm. 24, enero-junio 2011, UNAM, México, pp. 142-167.

⁵ *Ibidem*, p. 159.

1. El diseño institucional o la ingeniería constitucional de nuestra ley fundamental es adecuado, pues la base de nuestras instituciones son el respeto de los derechos humanos, la noción de soberanía popular, la república representativa y federal, la separación de poderes y controles mutuos, entre ellos, el laicismo de la vida civil y la existencia de garantías procesales adecuadas para la defensa de la propia Constitución.⁶
2. La tesis y el aspecto más importante de nuestra Constitución es el de la justicia social. En este asunto las propuestas de nuestra ley fundamental fueron y son de vanguardia y existiría el peligro de dar pasos hacia atrás en una nueva Constitución. Algunos de los países europeos con los niveles más altos de desarrollo están desmantelando diversos mecanismos de su Estado de bienestar con el pretexto o la realidad de que el Estado ya no cuenta con recursos económicos suficientes para mantenerlo tal y como se había establecido desde hace décadas.⁷

Estas tesis del Dr. Jorge Carpizo anuncian, en el fondo, algo importante y revelador para nuestra Constitución y, en general, para la estructura jurídico-política de México: ¿Qué valores y principios siguen siendo los aspectos torales de cohesión y coherencia para ésta?; es decir, los cimientos fundamentales e imprescindibles para que la Constitución conjugue el pasado con el futuro, sin destruir o abolir los fundamentos básicos de nuestra aspiración constitucional primigenia. Estos cimientos fundamentales son lo que la doctrina constitucional ha denominado cláusulas pétreas o de intangibilidad, cuyo análisis nos parece de la mayor relevancia explorar para efectos del tema que nos ocupa.

II. CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES DE INTANGIBILIDAD

En la ambición de conformar y construir un nuevo orden constitucional, muchas veces se ha olvidado el papel que juegan los valores y principios fundamentales de nuestra Constitución, que no solo correrían el riesgo de desaparecer en la conformación de un nuevo texto, sino que, en la actualidad, poco se ha estudiado cuáles son estos y qué rol desempeñan en el orden jurídico mexicano.

Por lo anterior, resulta muy esclarecedor esbozar una breve reconstrucción de qué debe entenderse por las cláusulas pétreas en aquellos sistemas constitucionales que se asuman como democráticos, y señalar porque ameritan un estudio más serio y profundo en virtud de las múltiples reformas que han existido y seguirán efectuándose en el caso concreto de nuestra Ley Fundamental.

Siguiendo a Jon Elster: *“las constituciones políticas son mecanismos de precompromiso o auto restricción, elaboradas por el cuerpo político con el fin de*

⁶ *Ibidem*, pp. 160-161.

⁷ *Ibidem*, p. 162.

protegerse a sí mismo contra su previsible tendencia a tomar decisiones imprudentes".⁸ En un sentido más amplio, John Potter Stock ilustra este pensamiento al señalar que: "*las constituciones son cadenas con las cuales los hombres se atan a sí mismos en sus momentos de cordura para evitar perecer por suicidio el día que desvaríen*".⁹

Estas concepciones de qué se debe entender por Constitución explican básicamente la idea de que ciertos valores y principios que rigen a nuestros pactos políticos supremos son cadenas necesarias para evitar que el poder político se "desate" en perjuicio de la colectividad y la sociedad.

Cierto es que prácticamente todas las constituciones modernas contienen mecanismos de protección legislativas, populares, o judiciales contra los actos autoridad; pero hay ciertos contenidos intrínsecos de las Constituciones, que constituyen su esencia fundamental, pues son indispensables para mantener la estructura y cimientos de la conformación constitucional de un orden jurídico; son pues, el alma misma de una Constitución.

Lo que llamamos la esencia estructural, las cadenas fundamentales de una Constitución, son lo que Loewenstein entendió como: "[...] *las llamadas disposiciones intangibles de una Constitución, que tienen como fin librar radicalmente de cualquier modificación a determinadas normas constitucionales*".¹⁰

De estas disposiciones intangibles, hay que entender que pueden tener dos fines primordiales en la ingeniería constitucional, aquellas que protegen concretas instituciones constitucionales, y aquellas que sirven para garantizar determinados valores fundamentales de la Constitución, que no deben estar expresados en disposiciones o instituciones concretas, sino que rigen como "implícitos", "inmanentes", o "inherentes" a la Constitución.¹¹

En la primera de las hipótesis, determinadas normas constitucionales se sustraen de cualquier reforma o modificación por medio de una prohibición jurídico-constitucional, y en el segundo de los casos, la prohibición de reforma se produce a partir del "espíritu" o "*telos*" de la Constitución, sin una proclamación expresa en una proposición jurídico-constitucional.¹²

En ese sentido, Peter Häberle¹³ nos proporciona un bosquejo de una teoría de "*cláusulas de eternidad*", vinculadas a la noción del Estado Constitucional con base en las siguientes líneas metodológicas:

⁸ Elster, Jon, *Ulises desatado. Estudios sobre la racionalidad, precompromiso y restricciones*, traducción de Jordi Mundó, Barcelona, Gedisa, 2002, p. 111.

⁹ Citado por Elster, Jon, *Ibidem*, p. 112.

¹⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, 2ª edición, 1976, p. 189.

¹¹ *Cfr. Idem.*

¹² *Cfr. Idem.*

¹³ *Cfr. Häberle, Peter, El Estado Constitucional*, traducción de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM-IIJ, 2003, pp. 146-148.

1. Las cláusulas de eternidad son parte inmanente, escrita o incluso no escrita, de las Constituciones del Estado Constitucional en la medida que sean interpretadas desde un enfoque material.
2. Tales cláusulas son de naturaleza declarativa, en la medida en la que definan, total o parcialmente, elementos de la “sustancia” de las Constituciones.
3. Esta sustancia de las Constituciones comprende, tipológicamente hablando, los siguientes contenidos: los derechos fundamentales, con la dignidad humana en su vértice porque ésta constituye su base antropológica; la democracia y la división de poderes.
4. Los Estados constitucionales que cuentan con cláusulas simples y no especificadas sobre el “espíritu”, los “principios” o las “ideas fundamentales” de su Constitución, pueden y deben ser enriquecidos en cuanto a su contenido con los “elementos indispensables de una Constitución democrática”, tal como se encuentran de manera ejemplar, pero no exhaustiva, en otras Constituciones. A la inversa, los ejemplos expresos en tales Constituciones ofrecen indicios de lo que consideran una ilustración del tipo del Estado Constitucional, como parte de su “identidad”. Esto no tiene que ser exhaustivo, puesto que el “espíritu” de una Constitución es para el legislador constitucional intangible *per se*; siempre habrá que examinar si la Constitución corresponde precisamente con su espíritu particular, a su individualidad histórica concreta.

Las líneas metodológicas que nos ilustra Häberle sobre el camino que tendría que abarcar una posible teoría de las cláusulas pétreas o de eternidad, no es una cuestión menor, pues poco a poco se han empezado a denunciar las consecuencias perjudiciales de la creación de “cláusulas pétreas o de eternidad” en las democracias nacientes, o en las nuevas constituciones.

En ese sentido, nos explica Andrew Friedman que si en una nueva Constitución se incluye una cláusula de eternidad que es extremadamente vaga, da al Poder Judicial una tremenda cantidad de poder, mientras ata de manos a los poderes electos.¹⁴ Un ejemplo que nos proporciona Friedman, de una cláusula pétreas vaga y ambigua, es el caso de la contenida en la Constitución Turca, cuya amplitud en la redacción de la cláusula de laicidad, ha dado a sus tribunales una gran cantidad de poder, el cual ha sido empleado para revocar legislaciones y enmiendas constitucionales, e inclusive para disolver partidos políticos.¹⁵

Lo anterior contrasta con los ejemplos italianos o franceses en los que, o bien implícita o explícitamente, los Poderes Judiciales de esos países se dieron cuenta de que el lenguaje de las cláusulas de eternidad existentes en sus sistemas

¹⁴ Cfr. Friedman, Andrew, *Dead Hand Constitutionalism: The Danger of Eternity Clauses in New Democracies*, México, *Mexican Law Review*, Vol. IV, Núm. 1, Julio-Diciembre 2011, p. 93.

¹⁵ Cfr. *Idem*.

constitucionales era demasiado amplio y daría a los jueces demasiado poder. De ahí que, en un ejercicio de moderación, el Poder Judicial fue capaz de escapar del inevitable conflicto que vendría a partir de una aplicación estricta de las cláusulas excesivamente vagas.¹⁶

Friedman concluye tal preocupación, afirmando que no es difícil asegurar que las cláusulas de eternidad sean lo suficientemente específicas, al garantizar el uso de un lenguaje que asegure que las cláusulas sean interpretadas en la forma en que están destinadas.¹⁷

Sin embargo, consideramos que el problema de la creación, consolidación, interpretación de las cláusulas de eternidad, no solo es un problema de qué lenguaje se emplea para expresarlas, sino de cultura constitucional; para poder saber a dónde vamos y qué buscamos consolidar por medio de las cláusulas de eternidad en nuestro orden jurídico constitucional, es necesario e imperante empezar a construir una teoría adecuada a nuestra realidad social, sobre nuestras cláusulas pétreas, tanto en lo general como en lo específico.

III. REVISIÓN JUDICIAL Y CONTROL DE LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

Una vez expuesto el panorama sobre las llamadas cláusulas de intangibilidad y su papel en las democracias modernas, así como las tareas pendientes que existen en la dogmática nacional sobre el tema, podemos entrar al debate sobre la posibilidad de examinar la validez en sede judicial de reformas a la Constitución Política de un país. Esta problemática no es nueva y tuvo como parteaguas un brillante texto de Otto Bachof, titulado “¿Normas constitucionales inconstitucionales?”.¹⁸ Pese a que dicho texto data de 1951, el tema no ha sido definido, aún en nuestros días, en forma concluyente, ni por cuanto hace a su pertinencia o no, ni tampoco en cuanto al alcance que eventualmente tendrían las facultades de los tribunales para revisar dichas reformas (por ejemplo, aspectos meramente procedimentales o también los sustantivos e inherentes al contenido material de la reforma constitucional de que se trate).

Tal y como señaló Jorge Carpizo, invocando el pensamiento de 1984 del jurista inglés John-Anthony Jolowicz, el periodo histórico en el cual era necesario justificar la existencia de la revisión judicial de las leyes ha finalizado y los esfuerzos actuales deberían estar dirigidos a fortalecer esa revisión y a mejorar su operación práctica.¹⁹

¹⁶ Cfr. *Idem*.

¹⁷ Cfr. *Idem*.

¹⁸ Bachof, Otto, *¿Normas constitucionales inconstitucionales?*, traducción de Leonardo Álvarez Álvarez, Perú, Palestra, 2015.

¹⁹ Jolowicz, John-Anthony, *Summary of Discussion*, en Favoreu, Louis y Jolowicz, J. A., *Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*, París-Aix-en-

En general, podemos afirmar que las experiencias occidentales presentan las siguientes respuestas a la interrogante sobre el control judicial de las reformas constitucionales. La primera tiene que ver con la negativa tajante de dicha posibilidad, bien sea por la inexistencia de una competencia específica en el texto constitucional que habilite al tribunal constitucional para revisar las reformas constitucionales o porque existiendo dicho vacío normativo, la interpretación legislativa o judicial sobre el tema ha sido en el sentido de que dicha labor revisora no puede estar depositada en un tribunal sino en el propio órgano revisor de la Constitución.

La otra respuesta es aquella que abre la viabilidad del control judicial de las enmiendas constitucionales. Ella puede surgir por la existencia de una competencia constitucional expresa que faculte al tribunal constitucional para revisar las reformas aprobadas por el órgano revisor, o bien, como resultado de la interpretación efectuada en sede judicial respecto del texto constitucional. En ambos casos, la revisión de dichas reformas puede presentar dos modalidades básicas. La primera modalidad consiste en la facultad para revisar exclusivamente aspectos procedimentales. La segunda modalidad permite la revisión tanto de aspectos procedimentales como materiales, es decir, inherentes al contenido mismo de la reforma.

Frente a la posibilidad de someter a revisión judicial las enmiendas constitucionales, se encuentran preocupaciones que datan de la época de posguerra, en la cual se consolidó la necesidad de contar con un órgano independiente e imparcial que vigilara las actuaciones de autoridades electas por vía democrática, a fin de evitar la reiteración de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la segunda guerra mundial.

En este sentido, Mauro Cappelletti apuntó que, en un sistema donde se encuentre vigente la doctrina de frenos y contrapesos del poder político, ningún órgano depositario de poder público puede actuar de manera ilimitada, e inclusive, el órgano encargado de vigilar la actuación del resto de autoridades no podía estar exento ni de responsabilidad ni mucho menos de control.²⁰

En el plano teórico, la posibilidad o no de someter a control jurisdiccional las reformas al texto de la Ley Fundamental, pasa por dos categorías conceptuales básicas del Derecho Constitucional. Nos referimos a la noción de Poder Constituyente y Poderes Constituidos. El primero corresponde con la idea del poder político soberano y que en su versión jurídica corresponde a la facultad del titular de la soberanía para crear una Constitución o el orden jurídico

Provence, Economica-Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1986, p. 14, que aparece en Carpizo, Jorge, *El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLII, núm 125, mayo-agosto de 2009, p. 737.

²⁰ Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Gran Bretaña, Clarendon Press-Oxford University Press, 1989, pp. 113.

supremo de un Estado.²¹ De ahí que dicho poder sea originario y normativamente ilimitado, en tanto tiene la capacidad de crear las bases de un orden jurídico total. Por el contrario, los poderes constituidos son derivados y tienen su fundamento en el resultado mismo del despliegue del Poder Constituyente, es decir, en la Constitución.²²

Precisamente por tener su fundamento de validez en la propia Constitución de un Estado, los poderes constituidos se encuentran limitados por la norma fundamental. Sin embargo, la existencia de dichos poderes no se agota una vez que ejercen las facultades conferidas en la Constitución, sino que perviven en el tiempo tanto como la propia ley fundamental se encuentre vigente.

Por el contrario, cuando el Poder Constituyente se ejerce (bien sea por un Congreso Constituyente o algún otro órgano encargado de la creación del texto fundamental), dicha facultad se agota y solo vuelve a emerger con motivo de un evento político que rompa el esquema constitucional preexistente (bien sea una revolución o por la convocatoria popular para la elaboración de una nueva Constitución).

En el caso mexicano, existe un consenso generalizado de que el Poder Constituyente originario fue ejercido, en el tiempo más próximo, durante el Congreso Constituyente de 1916-1917, surgido con el triunfo de la Revolución Mexicana y convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza.

Como resultado de dicho Congreso, surgió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que dio lugar a múltiples poderes constituidos, tales como el propio órgano revisor de la Constitución (actualmente integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México), el Poder Ejecutivo Federal depositado en un solo individuo, el Poder Legislativo Federal, así como el Poder Judicial de la Federación.

De igual forma, dentro de los poderes constituidos vigentes, podemos encontrar a los respectivos poderes ejecutivo, legislativo y judicial de las entidades federativas, así como a los múltiples órganos constitucionales autónomos que hoy en día ejercen funciones de igual relevancia que los poderes públicos clásicos.

Todos ellos comparten el denominador común de ser poderes constituidos y, por tanto, limitados en cuanto a sus atribuciones. De ahí que, desde una primera aproximación, el debate sobre si el órgano revisor de la Constitución tiene límites pareciera estar zanjado en el sentido de que efectivamente los tiene. Sin embargo, subsiste la duda en cuanto a quién puede revisar si dichos límites

²¹ Cueva, Mario de la, *Apuntes de derecho constitucional*, México, edición mimeográfica, 1965, p. 35; Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1963, p. 306.

²² Cfr. De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.

son rebasados y si las enmiendas aprobadas por el órgano revisor pueden ser sujetas a control constitucional.

En el sistema jurídico mexicano está claro que corresponde a los tribunales de la Federación resolver las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, tal y como se dispone en la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal.

Normativamente, las reformas y adiciones al texto constitucional encuadran en el concepto de una “norma general”. Más aún, las reformas constitucionales revisten una naturaleza legislativa si las examinamos desde las perspectivas formal y material, al ser emitidas por un órgano complejo integrado por órganos legislativos (Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados) y revestir las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

En este sentido, el juicio de amparo ha sido uno de los mecanismos en los cuales el foro mexicano ha pretendido encuadrar la posibilidad de impugnar las enmiendas al texto constitucional y con ello permitir que sean los tribunales de la Federación, particularmente los competentes para conocer del juicio de amparo, aquellos a quienes se les encomiende el control judicial de las reformas correspondientes.

Sin embargo, dicha posibilidad hoy en día se encuentra restringida, por el hecho de que el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo dispone la inatracabilidad de las enmiendas constitucionales a través de dicho juicio.²³ Ello, sin embargo, no significa que el tema se encuentre agotado en forma concluyente, pues debemos recordar que la Suprema Corte de Justicia, hasta antes de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, sostuvo un amplio e interesante debate sobre el tema.²⁴

Por ejemplo, en el amparo en revisión 1334/98, promovido por Manuel Camacho Solís en contra del procedimiento de reforma al artículo 122 constitucional, conforme al cual se dispuso como requisito para ser Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, no haberlo sido con anterioridad en ningún carácter, se determinó que: 1) el artículo 135 de la Constitución delimita el procedimiento que debe observarse para llevar a cabo una reforma constitucional; y, por lo mismo, 2) aunque un texto constitucional reformado es inimpugnable, sí es posible revisar el procedimiento que le dio origen.

Poco tiempo después la propia Corte abordó de nueva cuenta el tema en la controversia constitucional 82/2001, promovida en contra de la reforma en

²³ “Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

²⁴ Al respecto, véase la interesante relatoría sobre el tema en Salazar Ugarte, Pedro, Alonso Beltrán, Carlos Ernesto, “Guardia Nacional: ¿Una reforma constitucional inconstitucional?”, en *Revista Nexos*, México, 1 de marzo de 2019.

materia de derechos y cultura indígenas. En esa ocasión, la Corte se apartó del criterio anterior al considerar que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales intervinientes en un proceso de reforma constitucional lo hacen en un carácter extraordinario y “soberano” denominado Poder Reformador de la Constitución, cuyo único límite y control es el que realiza sobre sí mismo y, por tanto, no puede ser sometido a revisión jurisdiccional.²⁵

El criterio fue reiterado con posterioridad en la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, promovidas por los partidos Convergencia y Nueva Alianza en contra de la reforma electoral de 2007, conforme a la cual solo el entonces denominado Instituto Federal Electoral podía contratar tiempos en radio y televisión. En la sentencia respectiva se indicó que si bien sería “deseable” la existencia de controles externos a las “anomalías” que pudieran suceder en el proceso de una reforma constitucional, la conclusión de la Corte fue que eso solo sería posible con mecanismos expresos establecidos en la Constitución. Y, dado que la Constitución mexicana carecía de ellos, el control no resultaba viable ni siquiera en casos anómalos.²⁶

En esa misma época, la Corte tuvo que analizar tres amparos promovidos por distintos ciudadanos en contra de la misma reforma electoral de 2007. El argumento central de esos recursos era que la prohibición para contratar propaganda política lesionaba la libertad de expresión. El primer amparo fue analizado en la ponencia del Ministro Cossío Díaz, quien claramente inspirado en el pensamiento de Pedro de Vega, argumentó que: 1) el carácter del poder reformador se encuentra acotado por los *límites implícitos formales* que el artículo 135 constitucional prevé como procedimiento para una reforma constitucional. Lo contrario sería tanto como conceder que el poder reformador es un soberano situado por encima de la Constitución, en quebranto del principio de supremacía constitucional; 2) de forma similar, el principio de soberanía popular y el respeto de los derechos fundamentales representan los *límites implícitos materiales*; 3) en este sentido, los *límites implícitos formales* permiten concluir que son necesarios mecanismos de control sobre los actos reformativos de la Constitución; y 4) “es posible considerar al Poder Reformador de la Constitución como autoridad responsable en el juicio de amparo, siempre que se impugnen presuntas violaciones al procedimiento de reforma constitucional”.²⁷

Estos criterios, que iban más allá de las primeras posturas sobre la revisión jurisdiccional de la Constitución, no llegaron muy lejos. Tres días después el Pleno resolvió el segundo amparo en contra de la misma reforma electoral. Esta vez el proyecto provino de la ponencia de la ministra Sánchez Cordero. De forma muy puntual, la Suprema Corte retomó la tesis conservadora al sostener que la Constitución no podía ser sometida a una revisión jurisdiccional porque:

²⁵ Cfr. *Idem*.

²⁶ Cfr. *Idem*.

²⁷ Cfr. *Idem*.

1) carecería de una norma similar ante la cual contrastar su validez y hacerlo frente a ella misma implicaría subordinar entre sí sus contenidos; y 2) declarar la inconstitucionalidad de un precepto constitucional sería quebrantar el principio de relatividad de la sentencias, pues el beneficio se extendería a todas las demás personas, aunque no formaran parte del juicio.²⁸

La última de las tres sentencias emitidas sobre la reforma electoral (amparo en revisión 2021/2009) siguió una ruta distinta y concluyó que antes de entrar al estudio de fondo del asunto era posible y necesario realizar un estudio anticipado de los potenciales efectos del fallo. En el caso concreto, a juicio de la Corte, otorgar la protección constitucional a los quejosos supondría retirar la prohibición de aportar recursos a las campañas electorales para comprar publicidad en radio y televisión. Con ello, según los propios jueces, se daría ventaja, tanto a las televisoras o radiodifusoras contratadas, como a los partidos políticos apoyados. Sobre esas bases, nuestro tribunal constitucional decidió sobreseer el juicio.²⁹

Como puede observarse, hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Amparo de 2013, el debate que sostuvo nuestro máximo tribunal sobre la posibilidad de revisar las reformas al texto constitucional fue dinámico y, en esa medida, considero que hoy por hoy no puede considerarse cerrado, al menos no, por la mera existencia de un mandato legislativo que establece la improcedencia de uno de los mecanismos de control constitucional de nuestro sistema jurídico, como lo es el amparo.

En todo caso, consideramos que la decisión final sobre la posibilidad de revisar las reformas a nuestro texto constitucional deberá tener en cuenta el concepto mismo que asumamos como sociedad de lo que es nuestra Constitución y también reflexionar sobre la teoría de las cláusulas pétreas, en correlación con la nueva antropología constitucional que derivó de las reformas de 6 y 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos. En la búsqueda de esa solución consideramos viable rescatar las siguientes premisas:

1. Las tesis de Jorge Carpizo, con relación al por qué no es adecuada la creación de una nueva Constitución para nuestro país, puede servir como punto de partida, para reestudiar qué principios y valores, tanto implícitos como explícitos, constituyen la esencia o *telos* de nuestra Ley Fundamental.
2. Es necesario identificar no sólo las cláusulas simples de nuestro Pacto Constitucional, es decir aquellas vinculadas al “espíritu”, los “principios” o las “ideas fundamentales”, sino aquellas que nos permitan identificar los “elementos indispensables de una Constitución democrática”, que nos permitan consolidar nuestra “identidad” con base a su individualidad histórica, social y política concreta, como serían aquellas vincu-

²⁸ Cfr. *Idem.*

²⁹ Cfr. *Idem.*

ladas a los derechos humanos por incorporación de los derechos humanos en el artículo 1º de la Constitución Federal.

3. Sin este ejercicio de arqueología constitucional, nunca podremos determinar a un nivel axiológico y ontológico la estructura actual de nuestra Constitución y, por lo tanto, cualquier discusión sobre las reformas constitucionales, sin un ejercicio, aunque sea mínimo, de qué valores y principios dan cimiento e identidad a nuestro constitucionalismo, configura un riesgo de depreciación valorativa de nuestro *telos* constitucional, y la posibilidad de que en la redacción de una nueva constitución o una enmienda se excluyan cláusulas fundamentales o se incluyan otras que en lugar de ser benéficas, sean sumamente perjudiciales para México y sus habitantes.

En suma, el análisis sobre las reformas constitucionales, el procedimiento para llevarlas a cabo y la eventual revisión de su contenido en sede judicial, a nuestro juicio, debe atravesar por el entendimiento conceptual de lo que es una Constitución, así como por la construcción de una doctrina sobre las cláusulas de intangibilidad, es decir, aquellas previsiones expresas o implícitas sobre los principios y valores que dotan de esencia al texto constitucional y que, por lo mismo, no pueden ser modificadas sin la anuencia del titular de la Soberanía.

LOS LÍMITES A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y EL DEBATE TENA RAMÍREZ-DE LA CUEVA

Fernando Sosa Pastrana
Francisco Espinosa González

Quis custodiet ipsos custodes?
JUVENAL, *Sátiras*: VI, 346-348

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de un sistema jurídico que se precia de un carácter racional, hay poco lugar para la mística y la metafísica. Una sociedad plural, donde la libertad de conciencia y el desarrollo libre del individuo constituyen máximas inquestionables, sólo puede existir dentro de un sistema jurídico-político cuyos principios esenciales puedan articularse sobre un mínimo aceptable para sus integrantes.¹ Esto no sólo excluye como potenciales fundamentos últimos a las doctrinas confesionales de origen gnóstico o sobrenatural, sino también a las construcciones metafísicas que pretendan sustituir dicha fundamentación divina por un paradigma excluyente de racionalidad o de “derecho natural”.

Esto no quiere decir, por supuesto, que las consecuencias lógicas o los principios secundarios de estas doctrinas necesariamente resulten incompatibles con el sistema y, por lo tanto, deban quedar excluidas *ex ante*, sino simplemente que su incorporación, más allá de la fundamentación ideológica o especulativa que pudiera justificar su aceptación o rechazo en un plano individual, su implementación general debe estar sujeta a cánones institucionales objetivos previamente aceptados por la colectividad.

Este último elemento constituye uno de los pilares sobre los que descansa la teoría constitucional contemporánea, según la cual es el consenso primario de la sociedad, plasmado en un instrumento (por lo general escrito) que es el

¹ RAWLS, John (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA: Belknap Press, pp. 26-29.

producto final del ejercicio primigenio de soberanía, la cual, bajo el concepto de *Estado constitucional de derecho*, reside esencial e inexorablemente en el pueblo.

Aunque lo anterior pueda resultar quizás una obviedad para el lector que se encuentre familiarizado con el concepto de orden constitucional que, en nuestro siglo, constituye la marca por excelencia de las naciones desarrolladas, la interpretación de estas premisas, que a primera vista podría parecer directa y libre de cualquier ambigüedad, en la práctica es una fuente prácticamente inagotable de tensiones y debates, de cuya resolución depende no sólo la permanencia y consolidación del sistema constitucional establecido, sino su ulterior transformación.

En este punto, hablar de “transformación constitucional” resulta, en el mejor de los casos, problemático. Si, por definición, una constitución pretende no sólo ser la expresión de los principios esenciales de la sociedad que la creó, sino también el marco de referencia sobre el cual evaluar los cambios y transformaciones de los estratos inferiores de ese orden, es lógico suponer que requiere, para ello, de un mínimo de estabilidad.

Sin embargo, esta noción de estabilidad no puede ni debe concebirse como un imperativo absoluto de inmutabilidad, esto en atención a dos imperativos primordiales, uno de carácter filosófico y otro de tinte más bien práctico.

Por lo que hace al primero de los argumentos, la mayoría de las constituciones parten de la premisa básica de que no es aceptable que las futuras generaciones queden ineludiblemente vinculadas por la voluntad de la generación actual, de tal suerte que, si esta última tuvo la oportunidad de elegir el modo en que habría de organizar su vida política, sus descendientes deben contar con la oportunidad para tomar esa misma decisión.

El segundo argumento, de tinte más pragmático, obedece a la necesidad que todo sistema de control social tiene de adaptarse a la realidad sobre la que pretende operar. Aún cuando una constitución —al igual que cualquier otra ley u ordenamiento— pueda, en el mejor de los casos, resultar idónea para las circunstancias imperantes en el tiempo y lugar en que fue creada, los cambios que dicha realidad habrá de experimentar en un futuro —y que en muchas ocasiones se encuentran no sólo fuera del alcance de los creadores de la norma sino que resultan imposibles de predecir— eventualmente habrán de producir una nueva realidad para la cual el orden establecido anteriormente ya no resulte idóneo.

Bajo estas premisas, la capacidad que tenga un determinado orden constitucional para evolucionar y adaptarse a las nuevas circunstancias constituirá el elemento más importante para determinar la viabilidad y continuidad de este o, por el contrario, su aniquilación y reemplazo por uno completamente nuevo.

II. LAS TRANSFORMACIONES DE LA CONSTITUCIÓN

Aunque resulta tentador concebir la constitución exclusivamente como el texto que la compone, es posible —y diríamos, deseable— concebirla como un concepto abstracto que rebasa esta anterior definición, como una realidad práctica histórico-evolutiva² lo que nos conduce, en palabras de Michael Núñez, a “conjugar el carácter normativo y estructural de la Constitución con sus componentes materiales extraídos de la vida social, económica y política —de la actualidad y del pasado— y al mismo tiempo tendrá que atender la justificación axiológica y teleológica que exige el ordenamiento jurídico”.³

Bajo este paradigma es que surge el concepto de *constitución viviente* de David Strauss, como “una que evoluciona, cambia con el tiempo, se adapta a las nuevas circunstancias *sin ser formalmente reformada*”.⁴ Esta doctrina ha encontrado gran acogida en la jurisprudencia americana, en donde las peculiaridades de su diseño constitucional y su sistema de partidos políticos han hecho cada vez más difícil e infrecuente el proceso de enmienda constitucional.

Este procedimiento de transformación sin reforma a menudo ocurre principalmente a través de la interpretación de los órganos jurisdiccionales, en particular, como en el caso de los Estados Unidos, de la realizada por el tribunal reconocido como intérprete constitucional último: la Corte Suprema. Este esquema se ve replicado, con ciertas diferencias, en la mayoría de las naciones que cuentan tanto con una constitución escrita como con un órgano jurisdiccional que goza de la última palabra en materia de interpretación constitucional.

Bajo este sistema de cambio gradual, los factores que inciden en la evolución de la constitución, transformando gradualmente su sentido y alcance sin modificar formalmente su contenido, pueden ser de diversos tipos, como los cambios en el contexto económico o en el sistema de valores de la población o diversas circunstancias producidas por el actuar de los poderes públicos establecidos.⁵

Pero este esquema, por más flexible que pueda resultar, está sujeto a ciertos límites, determinados justamente con base en el contenido textual de las disposiciones constitucionales, el cual admite un número limitado de interpretaciones posibles, de modo que la modificación o reforma de dicho texto puede resultar

² Cfr. ACKERMAN, Bruce (1993): *We the People: Foundations*, (USA, Belknap-Harvard), p. 34.

³ NÚÑEZ TORRES, Michael (2006): La capacidad Legislativa del Gobierno desde el concepto de institución, el paradigma entre Venezuela y España (México, Porrúa), p. 138.

⁴ STRAUSS, David A. (2010): *The Living Constitution* (New York, Oxford University Press) p. 1 [Énfasis añadido].

⁵ Cfr. LUTZ, Donald S. (1995): “Toward a Theory of Constitutional Amendment”, en LEVINSON SANFORD (editor), *Responding to Imperfection, Theory and practice of constitutional amendment* (New Jersey, Princeton University Press), p. 242.

necesaria para la implementación de ciertos cambios que no podrían introducirse bajo la lógica de una evolución interpretativa.

De igual forma, precisamente por el hecho de que este proceso tiene lugar en sede jurisdiccional, casi exclusivamente dentro del contexto de una controversia concreta, salvo contadas excepciones, no representa por lo general un cambio generalizado a gran escala, sino un proceso parcial y gradual que se desenvuelve a lo largo de un período prolongado de tiempo, de modo que resulta poco idóneo en el caso de que resulte necesario para un Estado el realizar este tipo de transformaciones en un marco de tiempo reducido y con un alcance más amplio.

Esta eventual necesidad de modificar lo que en su momento fuera concebido como la estructura organizacional óptima para el Estado ha sido reconocido prácticamente sin excepción en la doctrina constitucional moderna, tal como ilustra el texto del Artículo Quinto de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787:

Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.

En esta misma línea, la constitución francesa de 1791 disponía, en su Título VII: De la Revisión de los Decretos Constitucionales:

Artículo primero. La Asamblea Nacional constituyente declara que la Nación tiene el derecho imprescriptible de cambiar su Constitución; sin embargo, considerando más conforme al interés nacional el que solamente se use el derecho de reforma, en los términos señalados por la Constitución, respecto de aquellos artículos que la experiencia haya mostrado sus inconvenientes, decreta que una Asamblea de Revisión procederá de la manera que sigue:

2. Cuando tres legislaturas consecutivas hayan expresado una voluntad uniforme en favor de la reforma de aquel artículo constitucional, tendrá lugar la revisión propuesta.

3. La próxima legislatura y la siguiente no podrán proponer la reforma de ningún artículo constitucional.

4. De las tres legislaturas que podrán seguidamente proponer algún cambio, las dos primeras no se ocuparán de este objeto más que en los dos últimos meses de su última sesión, y la tercera al fin de su primera sesión anual o al comienzo de la

segunda. Sus deliberaciones sobre esta materia se someterán a las mismas formas que los actos legislativos; pero los decretos en los que emitan su voluntad no estarán sujetos a la sanción del Rey.

5. La cuarta legislatura, incrementada en doscientos cuarenta y nueve miembros elegidos en cada departamento, duplicando el número ordinario que corresponde a su población, formará la Asamblea de Revisión. Estos doscientos cuarenta y nueve miembros se elegirán después de que el nombramiento de los representantes del Cuerpo legislativo se termine y se hará en un acta separada. La Asamblea de Revisión se compone de una cámara.

6. Los miembros de la tercera legislatura que solicitó la reforma, no podrán ser elegidos para la Asamblea de Revisión.

7. Los miembros de la Asamblea de Revisión, después de haber pronunciado todos juntos el juramento de vivir libres o morir, jurarán individualmente limitarse a pronunciarse sobre los objetos que se le han sometido por la voluntad uniforme de las tres legislaturas precedentes; mantener, por lo demás, todo el poder de la Constitución del Reino, decretada por la Asamblea Nacional consiguiente, en los años 1789, 1790 y 1791 y ser fieles a la Nación, a la Ley y al Rey.

8. La Asamblea de Revisión está obligada a ocuparse en seguida y sin demora de los objetos que se han sometido a su examen: tan pronto como su trabajo haya terminado, los doscientos cuarenta y nueve miembros nombrados a tal efecto se retirarán sin poder tomar parte, en ningún caso, en los actos legislativos.

Estas mismas ideas fueron acogidas por las constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917. Esta última dispone, en su artículo 135:

Art. 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 y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Esta segunda vía de transformación constitucional, que en distintos sistemas ha recibido el nombre de *reforma*, *revisión* o *enmienda* constitucional, parece en principio resolver el problema planteado unos párrafos atrás: si el texto de la constitución, por la razón que fuere, resulta insuficiente o poco idóneo para afrontar un problema determinado, y su ajuste a través de una nueva interpretación resulta imposible o poco viable, la solución natural consiste en la modificación del texto para adecuarlo a las nuevas circunstancias, en el entendido de que dichas modificaciones contribuirán a perfeccionar un instrumento, depurando vicios o corrigiendo defectos o insuficiencias que no fueran aparentes al momento de su adopción.

Sin embargo, esto da pie a una nueva interrogante: ¿este procedimiento de “reforma” o “enmienda” está sujeto a algún límite? O, alternativamente ¿su

naturaleza es idéntica al acto que creó la constitución y tiene, por lo tanto, el mismo alcance, pudiendo llegar a destruirla o reemplazarla por una nueva?

Esta pregunta ha sido planteada durante más de dos siglos, y las respuestas que se le ha dado tanto en el contexto nacional como en el derecho comparado serán el objeto de reseña de las siguientes páginas.

III. EL PODER CONSTITUYENTE Y PODERES CONSTITUIDOS

James Bryce catalogó las constituciones como flexibles o rígidas con base en la facilidad con la que puede modificarse su contenido.⁶ En este entendido, una constitución es rígida cuando establece un procedimiento *agravado de reforma*, esto es, uno distinto y más complejo que el que prescribe para la creación de legislación ordinaria. En la actualidad, con las notables excepciones del Reino Unido y el Estado de Israel —que no cuentan con una constitución escrita— la mayoría de las constituciones a nivel mundial pueden catalogarse como rígidas, tal como analizamos en párrafos anteriores respecto de los casos de Estados Unidos, Francia y México.

Ahora bien, esta decisión de incorporar una “cláusula de rigidez” en las constituciones escritas responde a la percepción, por parte de sus creadores, de la necesidad de proteger o “blindar” de alguna manera los principios consagrados en su obra, la cual frecuentemente ha sido el producto de una confrontación armada, lo que explica perfectamente la necesidad de evitar —o al menos impedir— que las fluctuaciones políticas a corto o mediano plazo fueran capaces de revertir las conquistas logradas a tan alto precio.

Asimismo, la lógica de esta limitación se encuentra en sintonía con la teoría de la división de poderes, avanzada por Montesquieu, quien en su momento señalara:

Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo o en un solo cuerpo de la magistratura, no existe libertad, porque siempre estará el temor de que el mismo monarca o senado, que crea de manera tiránica la legislación, la ejecutará de manera tiránica. Tampoco existe libertad si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si estuvieran unido el poder legislativo con el poder de sobre la vida y libertad de los ciudadanos, sería arbitrario porque el juez sería el legislador. Y si estuviera unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.⁷

⁶ BRYCE, James (2005): *Studies in History and Jurisprudence*, (USA, Elibron Classics Series) Vol. I, p. 145 y ss.

⁷ MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de (2014): *The Spirit of the Laws*, (Translated and edited by Cohler, M. Anne, Miller, Basia, Stone, Harold, New York, Cambridge University Press, 1989), p. 157.

Esta noción ha alcanzado tal nivel de aceptación en la doctrina constitucional contemporánea que M.J.C. Vile ha llegado a señalar, acertadamente, que:

El constitucionalismo consiste en defender cierto tipo de arreglos institucionales, debido a que ciertos fines se lograrán de esta manera, y así se introduce el elemento normativo en la discusión; pero ese elemento normativo se basa en la creencia de que hay ciertas relaciones demostrables entre la composición institucional y la salvaguarda de valores importantes.⁸

Bajo estas premisas, entonces, podemos enmarcar el debate en torno a dos conceptos fundamentales, a saber: (1) la existencia, en un primer momento, de un poder constituyente *prejurídico*, quien ejerce a nombre del pueblo que representa una soberanía que por su propia naturaleza es indelegable⁹ para establecer un arreglo constitucional estructurado alrededor de (2) poderes constituidos, en quienes encomienda la misión de ejercer el poder público creado y regulado por dicho arreglo.

Esta distinción no es meramente teórica, sino que resulta de gran relevancia al determinar los límites en el ejercicio del poder —la finalidad esencial de las constituciones en su concepción contemporánea— ejercido por estos órganos constituidos, de tal suerte que, si bien el constituyente originario actúa en su momento al margen de todo arreglo institucional o normatividad jurídica —y a menudo su único sustento es el poder real alcanzado por vía de las armas— los poderes constituidos, en cambio, sólo existen dentro de la lógica del arreglo constitucional que los legitima, y se encuentran en todo momento circunscritos en su actuar por las normas de aquél, y es en esta lógica donde el esquema de división de poderes, concebido como un sistema de frenos y contrapesos, entra en acción, al encomendar en estos poderes la tarea de ejercer un control institucional cuando uno de ellos rebasa los límites de sus atribuciones.

Es entonces en este esquema donde es necesario ubicar a lo que doctrinariamente ha sido denominado como *poder reformador* o *revisor*, entendido como aquél en quien se ha encomendado el poder de modificar o alterar el arreglo constitucional originalmente concebido por el poder constituyente.

IV. POSTURAS EN LA DOCTRINA CLÁSICA INTERNACIONAL

1. LA TESIS ABSOLUTISTA

La noción de la inexistencia de límites al poder reformador —y, consecuentemente, su igualdad material con el constituyente— tuvo su desarrollo princi-

⁸ VILE, M.J.C. (1998): *Constitutionalism and the separation of powers* (Indianapolis, Liberty Fund), pp. 8-9.

⁹ *Cfr.* SIEYES, Emmanuel Joseph (2003): *Political Writings* (Indianapolis, Hackett Publishing), p. 99.

palmente en la doctrina francesa de principios del siglo XX, inspirada por la postura adoptada en su momento por Jean Jacques Rousseau, quien sostuvo que “no hay nada en la naturaleza de la soberanía que impida que la constitución se reforme siguiendo las mismas formalidades que se usaron para expedirla”, postura que fue acogida por algunos de los revolucionarios franceses, entre los que destaca el diputado Frochot, quien en la asamblea constituyente de 1791 sostuvo:

La soberanía nacional no puede darse cadena alguna; su decisión futura no puede ser interpretada, prevista o sometida a formas determinadas, pues es de su esencia poder lo que quiere y de la manera como lo quiere. Y es precisamente por un efecto de su omnipotencia que la nación quiere hoy, al consagrar su derecho, prescribirse a sí misma un medio legal y pacífico de ejercerlo; lejos de ver en este acto una enajenación de la soberanía nacional, hago notar, por lo contrario, que es uno de los más bellos monumentos de su fuerza y su independencia.

Estas ideas, presentes desde un inicio en la Francia republicana, fueron posteriormente desarrolladas por en la academia, en donde destaca la opinión de Carré de Malberg, quien en su momento sostuvo:

El cambio de Constitución, aunque sea radical e integral, no indica ni una renovación de la persona jurídica Estado, ni tampoco una modificación esencial en la colectividad que en el Estado encuentra su personificación. Mediante el cambio de Constitución, no se sustituye un antiguo Estado por una nueva individualidad estatal [...] A decir verdad, la idea de la soberanía nacional no exige de modo absoluto sino una sola cosa: que las Constituyentes no pueden ejercer por sí mismas los poderes que están encargadas de instituir; cumplida esta condición, la soberanía de la nación no excluye rigurosamente la posibilidad de que las Constituyentes queden investidas de un poder ilimitado de revisión. [...] Esta reforma puede ser más o menos extensa; puede tener por objeto, bien revisar la Constitución en algunos puntos limitados, bien derogarla y reemplazarla totalmente. Pero cualquiera que sea la importancia de este cambio constitucional, sea total o parcial, habrá de operarse según las reglas fijadas por la misma Constitución que se trata de modificar; [...] la creación de la nueva Constitución sólo puede ser regida por la Constitución antigua, la cual, en espera de su derogación, permanece aún vigente; de tal modo que la Constitución nueva nace en cierto modo de la antigua y la sucede, encadenándose con ella sin solución de continuidad.¹⁰

Esta postura fue también acogida por Duguit, quien no sólo la consideró suficiente como para rechazar la posibilidad de limitaciones implícitas, sino que la extendió a la posibilidad de derogar las limitaciones explícitas, como la relativa a la inmutabilidad de la forma republicana de gobierno, consagrada en el artículo 8º de la constitución francesa de 1875 (mediante reforma de 1884). Así, en su opinión:

¹⁰ CARRÉ DE MALBERG, R. (2001): *Teoría General del Estado*, (México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, 2a. ed., 2a. reimp.), pp. 1170-1173.

Una vez constituida [la asamblea nacional prevista para reformar la constitución] era una auténtica asamblea constituyente, dotada de una existencia absolutamente distinta de las de las cámaras que concurrían a su formación, [...] [la cual] tiene todos los poderes inherentes a ella, [...] [pues] si he establecido que las cámaras, una vez que se fusionan para proceder a la revisión, son una asamblea constituyente, resulta indubitable que la asamblea adquiere esa naturaleza en todos los casos.¹¹

Burdeau y Lafferrière secundaron esta postura respecto a las limitaciones expresas, señalando este último que:

Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento que consiste en decretar la inmutabilidad de una parte de la Constitución, carece de valor. El poder constituyente que se ejerce en un momento dado no es superior al poder constituyente que se ejercerá en lo porvenir, y no puede pretender restringirlo, así sea en un punto determinado. Disposiciones de este género son simples votos, manifestaciones políticas, pero no tienen ningún valor jurídico, ninguna fuerza obligatoria para los constituyentes futuros. Toda Constitución debe ser revisable en su totalidad, sin mengua de que se prevea, para algunos de los artículos, un procedimiento de revisión más complicado.¹²

Esta línea de pensamiento tuvo también sus exponentes dentro de la tradición jurídica de los Estados Unidos, como es el caso de William Bennett Munro, quien en su momento afirmó que:

Una constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones. Esto constituiría un gobierno de los cementerios.¹³

Como puede apreciarse de los autores anteriormente citados, el principal fundamento filosófico de esta tradición descansa justamente en la noción, mencionada anteriormente, de que resulta inaceptable que las decisiones políticas de una generación, por más idóneas que pudieran resultar para el momento y lugar en que fueron concebidas, resulten vinculantes e inamovibles para las generaciones futuras, cuyas circunstancias materiales, valores y sensibilidades políticas pueden resultar totalmente distintas a las de sus predecesores.

Las opiniones citadas en párrafos anteriores resultan particularmente importantes para la historia y doctrina constitucional de nuestro país en gran medida en que fueron acogidas por Felipe Tena Ramírez y, a través de él, terminaron por convertirse durante mucho tiempo en la doctrina oficial del constitucionalismo mexicano. Esta argumentación, así como sus limitaciones y los

¹¹ DUGUIT, Leon (1924): *Traité de droit constitutionnel*, (Ancienne Librairie Fontemoing, París), tomo IV, pp. 530 y ss.

¹² LAFERRIÈRE, Julien (1947): *Manuel de Droit Constitutionnel*, (2ª ed., París), p. 289.

¹³ MUNRO, William Beckett (1947): *The government of the United States*, (5ª ed., Nueva York), p. 77.

contraargumentos erigidos en respuesta a ellas, serán motivo de análisis más adelante.

2. LA TESIS LIMITACIONISTA

La postura opuesta (esto es, la que sostiene la limitación inherente al poder de reforma constitucional) podemos encontrarla en primer lugar en la postura de Carl Schmitt, quien planteó por primera vez, de manera clara y esquemática, lo que concebía como la distinción esencial entre la *constitución* propiamente, entendida como una serie de decisiones políticas fundamentales, y las *leyes constitucionales*, que son expresión normativa de la primera. En su opinión, las primeras:

son más que leyes y normaciones; son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo alemán y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, incluso para las leyes constitucionales. [...] Es un error típico de la teoría del Estado de la preguerra, desconocer la esencia de tales decisiones y hablar, sintiendo que había allí algo distinto de una normación legal, de simples proclamaciones, simples declaraciones y hasta lugares comunes. [...] Consideradas de manera razonable, aquellas decisiones políticas fundamentales son, incluso para una jurisprudencia positiva, el primer impulso y lo propiamente positivo. Las ulteriores normaciones, las enumeraciones y delimitaciones de competencias en detalle, las leyes para las que se ha elegido por cualquier causa la forma de la ley constitucional, son relativas y secundarias frente a aquellas decisiones; su singularidad externa se caracteriza en el hecho de que sólo pueden ser reformadas o suprimidas mediante el procedimiento dificultado de reforma del artículo 76. [...] Una ley constitucional es, por su contenido, la normación que lleva a la práctica la voluntad constituyente. Se encuentra por completo bajo el supuesto y sobre la base de la decisión política de conjunto contenida en esa voluntad. Si se insertan otras varias normas en la Constitución, eso tiene sólo una significación técnico-jurídica: la de defensa contra una reforma por medio del procedimiento especial.¹⁴

Así, bajo esta premisa, la limitación del poder que establece el texto constitucional (la *ley constitucional*, en palabras de Schmitt) se circunscribe justamente al contenido de éste. No es necesario, pues, hablar de disposiciones específicas que, por una u otra razón, se encuentran al margen de esta facultad, pues se sobreentiende que la misma se extiende a la totalidad del texto *siempre y cuando* el resultado de dicha reforma no contravenga la “constitución” propiamente, esto es, las decisiones políticas fundamentales tomadas por el constituyente. Así, en la tesis schmittiana, la diferencia entre los poderes constituyente y reformador no es meramente cuantitativa, sino que adquiere, de hecho, una dimensión cualitativa.

¹⁴ SCHMITT, Carl (2008): *Constitutional Theory* (Duke University Press), pp. 27-30.

Esta postura, aunque admirable desde el punto de vista de su solidez argumentativa, resulta ciertamente problemática en su implementación, pues implica, esencialmente, presuponer la emisión de dos actos donde formalmente se emitió uno solo. En otras palabras, la asamblea en turno está creando, quizás sin saberlo, una estructura paralela, no escrita, al cuerpo normativo escrito que cuya emisión era, presumiblemente, su única finalidad.

En este respecto, la postura de Hauriou, aunque menos sofisticada, resulta más accesible dentro de la doctrina jurídica, al sostener que:

En Francia, como en cualquier otro pueblo existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legitimidad constitucional superior a la Constitución escrita, y *a fortiori*, superior a las leyes ordinarias. Sin referirnos a la forma republicana de gobierno, para la que existe un texto, hay otros muchos principios que no necesitan texto.¹⁵

Esta doctrina cuenta también con un notable exponente en los Estados Unidos: el profesor William Marbury quien, a principios del siglo pasado, al abordar los límites que las enmiendas constitucionales podían tener con respecto a la soberanía de los estados, argumentó que:

Puede establecerse con toda seguridad como premisa, que en la concepción del poder de reformar la Constitución no se incluyó *el poder de destruirla*. El propósito del “pueblo de los Estados Unidos” al adoptar la constitución, según se expresa en su preámbulo, fue “formar una unión más perfecta” de los estados, más perfecta de lo que era la Unión “perpetua” que habían fundado originalmente bajo los Artículos de Confederación.

No es concebible que el pueblo, al conferir a las legislaturas de las tres cuartas partes de los estados el poder de hacer enmiendas a la constitución, hubiera entendido que autorizaba la adopción de cualquier medida que a pretexto de enmendar, produjera el efecto de destruir, en todo o en parte, a alguno de ellos miembros de la *Unión perpetua*.

[...]

El término *enmienda* implica las adiciones o cambios, dentro de los lineamientos del instrumento original, que tengan por efecto superar, o mejor expresado, *llevar a cabo el propósito para el cual fue construido*.¹⁶

Por otra parte, la doctrina italiana, a través de Paolo Barile, sostiene una postura análoga, aunque con ciertas particularidades: En primer lugar, para Barile, la diferencia entre los poderes constituyente y reformador es esencialmente cuantitativa (en oposición a lo que, como analizamos, sostenían Schmitt

¹⁵ HAURIUO, Maurice (2013): *Principios de Derecho Público y Constitucional* (Granada, Comares), p. 327.

¹⁶ Marbury, William L. (1919): “The limitations upon the amending power”, en *Harvard Law Review*, (Vol. 33, issue 2) pp. 223-235.

y Hauriou),¹⁷ y el punto crítico para establecer dicha limitación puede encontrarse, en su opinión, dentro de dos espectros.

En primer lugar —y en este punto Barile innova considerablemente con respecto a sus predecesores— la limitación puede encontrarse en la dimensión formal, pues a diferencia del constituyente, que por su naturaleza es un poder *ad hoc* y prejurídico (y por lo tanto no se encuentra sujeto a cánones procedimentales establecidos previamente) el reformador deriva la totalidad de su legitimidad del apego al procedimiento que el primero estableció en su momento. En otras palabras, mientras que el constituyente es libre de fijar su propia competencia y establecer, en el momento de su creación, las reglas de procedimiento que habrá de seguir, el reformador se encuentra constreñido por las mismas reglas que lo legitiman, y por lo tanto no puede variarlas ni delegar sus atribuciones en un nuevo órgano creado para tal efecto.

En segundo lugar se encuentran las limitaciones materiales, concebidas por Barile como las que establecen los lineamientos fundamentales de la forma de gobierno, concepto expandido por Mortati en los siguientes términos:

Mientras la constitución establece un orden total, esto es, un orden de valores en los que afirma una concepción fundamental de la vida social, la revisión adapta a las nuevas exigencias ya una, ya otra norma, bien una, bien otra institución particular, pero sin alterar las líneas fundamentales del sistema.¹⁸

En resumen, esta segunda corriente de pensamiento no se agota en el reconocimiento (negado, entre otros, por Duguit) de la validez de las cláusulas de inmutabilidad en el texto constitucional, sino que pretende ir más allá de la letra del documento para sostener la existencia de un orden normativo superior, que se encuentra sustraído de las facultades que ordinariamente se otorgan para reformar dicho texto.

Como veremos más adelante, aunque esta doctrina ha sido acogida y ampliada considerablemente por la doctrina mexicana, durante muchos años debió ceder ante la postura opuesta, y ha sido sólo recientemente que ha comenzado su revaloración en sede jurisdiccional.

V. EVOLUCIÓN DEL PROCESO REFORMADOR EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Un primer antecedente en el derecho mexicano puede encontrarse en el Decreto Constitucional de Apatzingán, reconocido como el primer ordenamiento con pretensiones de constitucionalidad en nuestro país. En su artículo 237

¹⁷ DE LA CUEVA, Mario (2008): *Teoría de la Constitución* (Porrúa, México), p. 161.

¹⁸ MORTATI, Constantino (1952): “Concetto, limiti, procedimenfo delle revisione costituzionale”, en la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, (Dott. A. Giuffré, Edicore, Milán), tomo II, pp. 29 y ss.

reconocía la posibilidad de reformar las constituciones, aunque no señalaba con claridad el procedimiento para ello, pero sí prohibía la modificación de los principios políticos fundamentales.

Esta misma línea ideológica fue retomada y desarrollada en la Constitución de 1824, en donde se estableció, en el artículo 166, la posibilidad de realizar modificaciones a “determinados artículos de la Constitución y del acta constitutiva”, lo que nos permite inferir la existencia de ciertos principios fundamentales que se encontraban al margen de las facultades del poder reformador.

Otros dos elementos destacables de este ordenamiento descansan, en primer lugar, en el énfasis que coloca en el principio federalista, al conceder, en el mismo artículo 166, la facultad exclusiva a las legislaturas locales para proponer reformas constitucionales.

En segundo lugar, debe destacarse una restricción específica establecida en el procedimiento de reforma constitucional, pues, a diferencia de sus sucesores, este ordenamiento exigía, en sus artículos 162 y 169, la intervención de dos legislaturas consecutivas: la primera debía calificarlas y, en su caso, someterlas a la aprobación de la siguiente, de tal manera que “nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación y el que decreta las reformas”.

Este ingenioso sistema tiene un efecto mucho mayor del que parecería a simple vista: no sólo prolonga en el tiempo el proceso de reforma, exigiendo una mayor deliberación y evitando reformas apresuradas e inmaduras, sino que reconoce al pueblo como titular último de la soberanía y respeta su derecho a participar activamente en el proceso, pues si bien el electorado, al momento de elegir a la primera legislatura, no tenía forma alguna de predecir la eventual presentación de una iniciativa de reforma, es, por el contrario, perfectamente consciente de ello al elegir a la segunda, que habrá de aprobar o rechazar la reforma. En este sentido, resulta claro que la intención del constituyente de 1824 era reconocer el papel activo que los votantes ejercen, al momento de elegir a sus representantes, en el proceso de reforma constitucional, participación que queda profundamente menoscabada cuando una legislatura, elegida para el desempeño de sus funciones ordinarias, se transforma de pronto en poder reformador y toma decisiones sin la participación de sus electores.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que hicieron las funciones de norma suprema durante el breve gobierno de la facción conservadora a mediados del siglo antepasado, abandonaron completamente el sistema de rigidez constitucional, estableciendo para su reforma (denominada por dicho ordenamiento como “variaciones a las leyes constitucionales”) el mismo procedimiento para la emisión de legislación ordinaria, el cual estaba sujeto a la posibilidad de ser vetado por el Supremo Poder Conservador, constituido como un medio *político* de control constitucional a semejanza del *Conseil d'État* francés. En este sentido, podemos considerar esta constitución como la única que cabría en la categoría de “flexible”, en términos de Bryce.

La Constitución de 1857 intentó volver al esquema anterior con un proyecto inicial que no sólo reconocía la participación del pueblo, suprimida en 1836, sino que la ampliaba, al prescribir:

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del congreso inmediato; que todos los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

Como puede apreciarse, este esquema propuesto inicialmente conservaba la intervención de dos legislaturas consecutivas —garantizando así, junto con las exigencias de publicación, un período amplio para debatir la idoneidad de la iniciativa de reforma— pero además añadía, por primera vez, un elemento de democracia directa, al depositar en el electorado, en su calidad de titular originario de la soberanía nacional, la decisión final sobre la aprobación de la reforma.

Naturalmente, las posturas en contra no se hicieron esperar, alentadas en buena medida la reticencia de muchos de los legisladores de depositar en las masas lo que, a su entender, constituía un asunto de Estado delicado que era mejor reservar a los funcionarios electos. Por lo tanto, se omitió no sólo la innovación sobre la participación directa del pueblo, sino también su posibilidad de tomar parte, a través de la elección de la segunda legislatura, en el proceso, aprobándose finalmente una versión definitiva en los siguientes términos:

La presente constitución puede ser adicionada o reformada; mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que el congreso por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de a ver sido aprobadas las adiciones o reformas.

Nuestra actual constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, conserva la misma fórmula¹⁹ en su artículo 135, quedando así depositado el poder de reforma en un órgano complejo integrado por el Congreso de la Unión —con el requisito adicional de que las reformas sean aprobadas por una mayoría calificada de dos tercios de los presentes— y las legislaturas de los estados y la

¹⁹ Salvo la adición, introducida en 1966, que autoriza a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de aprobación.

Ciudad de México —de las cuales únicamente se exige una mayoría simple, esto es, diecisiete votos.

En primer lugar, debe decirse que este esquema fue adoptado a imitación de uno de los dos procedimientos establecidos en el Artículo V de la Constitución de los Estados Unidos —el otro procedimiento implica la convocatoria de una convención nacional— con lo que se abandona el esquema anterior, más bien inspirado por el esquema establecido como resultado de la Revolución Francesa.

Aunque son varias las objeciones que pueden erigirse contra este procedimiento (como el requisito de mayoría simple de las legislaturas, a diferencia de su homóloga estadounidense que exige tres cuartas partes), consideramos que la deficiencia principal del mismo es la extirpación de la participación (directa o indirecta) de la población en el proceso de reforma.

Lo anterior resulta evidente cuando consideramos que tanto las legislaturas locales como el Congreso de la Unión son elegidos periódicamente por la población con el objeto principal, presumiblemente, de aprobar la legislación ordinaria. Sin embargo, al momento de presentarse una iniciativa de reforma constitucional,²⁰ estos órganos se transforman en uno encargado de desarrollar una función para la cual no fueron elegidos originalmente, ni existió oportunidad alguna para que los votantes consideraran, al momento de acudir a las urnas, las posturas que sus representantes pudieran adoptar respecto de esta clase de reformas, que por su envergadura y por el nivel que ocupa la constitución en nuestra jerarquía normativa, difieren considerablemente de aquellas propias de la legislación ordinaria.

Lo anterior ha tenido como resultado la *trivialización del procedimiento de reforma constitucional*. A poco más de un siglo de su promulgación, nuestra norma fundamental ha sufrido setecientos ocho reformas, un número considerablemente mayor que la mayoría de sus homólogas en otras naciones. Además, en muchos casos se trata de reformas aprobadas en un período reducido, con escasa publicidad, en un procedimiento mecanizado en el que la población carece de toda oportunidad para participar o, al menos, externar su opinión antes de que la reforma sea aprobada y publicada.

Como analizaremos en las siguientes secciones, estas características, combinadas con la postura que identifica al poder reformador con el constituyente originario —al grado de denominarlo “constituyente permanente”— trivializa no sólo el proceso de reforma constitucional, sino el concepto mismo de la Constitución como marco jurídico supremo e instrumento de protección de garantías y limitación del poder.

²⁰ Esta atribución, de acuerdo con el artículo 71 (aplicado por analogía) corresponde al Presidente de la República, los diputados y senadores federales y a las legislaturas locales.

VI. EL DILEMA TENA RAMÍREZ-DE LA CUEVA

1. ANTECEDENTES

Antes de abordar lo que constituye el punto central del presente artículo, conviene hacer ciertas precisiones sobre el estado de la doctrina mexicana a finales del siglo XIX y principios del XX, para lo cual es necesario remontarnos primeramente al pensamiento de José María del Castillo Velasco, diputado constituyente en 1857, quien adelantó, antes que Schmitt o Hauriou, una tesis de tinte iusnaturalista sobre los límites a la reforma constitucional:

Pero las adiciones y reformas no podrán nunca ser para limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella. Y nunca podrán ser de esta manera, porque esos derechos y la soberanía del pueblo son naturales, proceden de la naturaleza del hombre, son condiciones indispensables de su vida y de su desarrollo: porque la libertad y el derecho no son concesiones de la ley ni del gobernante, sino verdades eternas e inmutables que el gobernante y la ley deben respetar siempre, proclamar siempre y siempre también defender y asegurar.²¹

Más de medio siglo después, el tema sería retomado por Emilio Rabasa, quien, con motivo de dos procedimientos de reforma que tuvieron por efecto escindir porciones de los estados de Jalisco y Yucatán, para crear los territorios de Tepic y Quintana Roo (en 1884 y 1902, respectivamente), señaló:

Hay independientemente de los poderes que detalla la Constitución, un poder supremo, que podría llamarse *nacional*, y para el que se ha establecido un órgano de ejercicio accidental con elementos permanentes que están destinados a otras funciones; este poder, sustituto del plebiscito y único depositario de la soberanía, representa la voluntad de la Nación en el acto más importante y grave: la modificación de la Ley fundamental.

[...]

Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes no sólo se emplea ya el órgano superior que reforma la ley suprema, sino que éste debe sujetarse a requisitos más escrupulosos y más exigentes, sobre todo si el Estado o Estados que van a padecer una reducción de territorios se niegan a ello [...] El poder reformador omnipotente no ha dado a su órgano (Congreso federal y legislaturas) facultad para unir dos Estados en uno; para hacerlo sería forzoso que se comenzara por adicionar el artículo 72 con aquella facultad y usar de ésta después.

[...]

Es mal fundamento, para apoyar la erección de territorios, el artículo 117 que dice la manera de hacer las reformas de la Constitución en general. Las reglas del artículo 72, especiales para lo que se refiere a modificaciones de la división territo-

²¹ CASTILLO VELASCO, José María del (1888): *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, (México, 1888), pp. 350 y ss.

rial, son las que rigen la materia y tienen precisamente por objeto exceptuarla de los procedimientos comunes del artículo 117. De admitirse tal fundamento, éste sería igualmente aceptable para declarar territorio un estado entero, y si esto fuese posible, habría que aceptar que con los procedimientos reformativos del artículo 117 se puede cambiar la forma de gobierno, lo que está en contradicción con el sentido común, además de estarlo con el mismo artículo 117, que sólo consiente adiciones y reformas; pero no *destrucción constitucional de la Constitución* [énfasis añadido]; y con el 39, que reserva al pueblo el derecho de modificar la forma de gobierno.²²

A primera vista, podemos percibir en este argumento —ciertamente más limitado en su alcance que la apelación al derecho natural de Castillo Velasco— una línea de razonamiento similar a la que Marbury ofrecería unos cuantos años después, derivando así, de una norma concebida específicamente como reconocimiento de la soberanía de los integrantes de la federación, una regla general de interpretación constitucional.

Sin embargo, Tena Ramírez hábilmente identifica el defecto fundamental en la argumentación de Rabasa,²³ pues lo que este último pretende hacer ver como un poder constituido esencialmente distinto del reformador ordinario en realidad no se trata más que de una variante del mismo, al cual se le exige, para determinados procedimientos relacionados con la creación de nuevos estados o territorios en los límites de los existentes.

En efecto, como señala Tena, los poderes que intervienen en el procedimiento contemplado por el artículo 73 (72 en la Constitución de 1857), son exactamente los mismos que contempla el 135 (117 en la Constitución de 1857): el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales. La única diferencia, pues, radica en la exigencia de una mayoría calificada (dos terceras partes) de los votos de estas últimas, por lo que señala —acertadamente en este caso— que no es viable hablar de dos órganos o poderes distintos con base exclusivamente en la mayoría exigida para la aprobación de sus resoluciones.

2. EL “CONSTITUYENTE PERMANENTE”

En 1944, vio la luz por primera vez una obra que habría de ejercer una influencia sin precedentes en la doctrina constitucional mexicana. Se trata de *Derecho Constitucional Mexicano*, del ilustre jurista michoacano Felipe Tena Ramírez, quien posteriormente fue nombrado, en 1951, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tena aborda frontalmente el debate respecto a las posibles limitaciones a la reforma constitucional, para lo cual parte —correctamente en nuestra opinión— de lo que constituiría el límite natural de la potestad de las instituciones constituidas, esto es, la soberanía popular:

²² RABASA, Emilio (1968): *La Constitución y la dictadura*, (México, Porrúa), pp. 316 y ss.

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe (2010): *Derecho constitucional mexicano* (Porrúa, México), p. 59.

El único párrafo del artículo 39 dice así: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Ese derecho debe entenderse como absoluto, a menos de admitir que existen preceptos en la Constitución que no alcanzan a ser modificados ni siquiera por el mismo pueblo que los consigné en la ley suprema; preceptos que tendrían que ser eternos pues no sabemos de alguna autoridad superior al pueblo, capaz de modificarlos. Si hay autores que eximen de la potestad del órgano revisor ciertos preceptos, es precisamente porque consideran que su derogación o reforma incumbe al Poder constituyente del pueblo, no porque estimen que tales preceptos son inmutables.

Ahora bien, ¿cómo puede ejercer el pueblo mexicano ese derecho que tiene de alterar o modificar la forma de su gobierno? La contestación debemos buscarla dentro de nuestro derecho constitucional, no en textos ajenos. Advertimos ante todo que la Constitución no da una respuesta expresa. A falta de ella, ¿podría el pueblo ejercer directamente su derecho? El plebiscito y el referéndum no existen en México; no hay en la Constitución ni un solo caso de excepción al sistema representativo que ella establece; en el Constituyente de 57 se rechazó expresamente, por impropio para nosotros, el proyecto de la Comisión que proponía la consulta al pueblo respecto a las reformas de la Constitución aprobadas por el Congreso; olvidando ese precedente tan cercano y definido, Sebastián Lerdo de Tejada propuso en 1867 que para realizar las reformas constitucionales que consideraba necesarias, se apelara al pueblo; pero advertido de su error el distinguido constitucionalista desistió de su propósito y algunas de sus reformas llegaron a la Constitución de 1874, mediante el debido procedimiento que ella misma establecía. ¿Podrá reunirse un Congreso Constituyente *ad hoc* para derogar o reformar la Constitución? Excluida la autoridad directa del pueblo, que en México no existe, la autoridad reside en los órganos de representación, en los Poderes constituidos, entre cuyas facultades expresas y limitadas no hay alguna que los autorice para convocar a un Congreso Constituyente; cuantas veces se han reunido en México Congresos Constituyentes ello ha sido fuera de toda ley, con desconocimiento de la Constitución precedente, situación de hecho que no puede fundar una tesis jurídica, porque ello equivaldría a afirmar que el único medio que hay en nuestra Constitución para alterarla fundamentalmente consiste en desconocerla y hollarla. ¿Podrá, por último, ser modificada la Constitución por los Poderes constituidos? No; porque estos Poderes., como en toda Constitución de naturaleza rígida, carecen entre nosotros de facultades constituyentes.

Si ni el pueblo directamente, ni un constituyente especial, ni los Poderes constituidos, pueden modificar en México la Constitución, ¿quién podrá modificar los llamados preceptos básicos, las “decisiones políticas fundamentales”, la forma de Gobierno, las garnatías individuales, los derechos de los Estados, etc.? Todo lo dicho anteriormente nos conduce ante este dilema: o esos preceptos son perennemente invariables o para variarlos es preciso salirse de la Constitución. El primer término no podemos admitirlo, como no podemos admitir que la evolución de un pueblo joven como el nuestro pueda satisfacerse y realizarse *in aeternum* con las decisiones políticas (posiblemente no idóneas, seguramente ya envejecidas) que adoptó el Constituyente de 1917. El segundo extremo no podemos sustentarlo doctrinariamente en una cátedra de Derecho Constitucional, en un estudio

donde el jurista se empeña en sojuzgar a principios de derecho la vida entera de la comunidad.

Para salirnos de la encrucijada de tan perentorio dilema, no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia, *con tal de que subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución*. [énfasis añadido] El sentido gramatical de las palabras no puede ser barrera para dejar a un pueblo encerrado en un dilema sin salida. No se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de las reformas. El poder nacional de que habla Rabasa no puede expresarse sino por medio del Constituyente del artículo 135; él es su órgano, su voz, su voluntad.²⁴

Como puede apreciarse, la premisa fundamental del argumento de Tena Ramírez descansa en la imposibilidad del pueblo para intervenir directamente en la tarea de elaboración y modificación de su constitución, postura que queda patente más adelante, cuando señala que:

Está la decisión clara, concreta y terminante del Constituyente de 57 en contra de la intervención directa del pueblo en la tarea reformatoria.

[...]

En todo régimen representativo, el pueblo no tiene más autoridad que la de elector; él es la fuente de toda autoridad, pero no la ejerce por sí mismo; eso sólo bastaría para concluir que en un Estado de Derecho, de régimen representativo, el pueblo no puede jurídicamente gobernar por sí mismo, ni menos variar a su antojo, espontáneamente, anárquicamente, los órganos de gobierno y las atribuciones de los mismos.²⁵

Para Felipe Tena parece resultar evidente —y es ahí donde se encuentra, a nuestra consideración, el error fatal en su argumentación, que el principio de representatividad es, por definición, excluyente de cualquier modalidad de democracia directa, y que en todo caso la intervención directa del pueblo no es más que una argucia por parte de caudillos que, apelando a éste, pretenden legitimar un régimen espurio establecido por vía de las armas.²⁶ Si la constitución, parece concluir Tena, no contempla la participación del pueblo, entonces se entiende que éste está perennemente excluido, relegado, en sus palabras, a no tener “más autoridad que la de elector”. Esto, por su parte, conduce a su conclusión final respecto de la posibilidad de impugnar, por vía jurisdiccional, los procedimientos de reforma a la Constitución:

²⁴ TENA RAMÍREZ (2010), pp. 56-58.

²⁵ *Ibidem*, p. 58.

²⁶ *Idem*.

Consecuencia de la opinión que hemos expuesto es la de que no podamos admitir la posibilidad de enjuiciar una reforma constitucional a la luz de principios o de preceptos que, según se dice, no están al alcance del Constituyente Permanente. [...] Según nuestro criterio, una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional *no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135* [énfasis añadido], sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto. Sólo en ese caso, en que se podría comprobar objetivamente el vicio de la reforma, sería procedente enjuiciar la validez de la misma por medio del juicio de amparo, que es el medio de definir los casos de inconstitucionalidad. Si se pretendiera examinar la validez de una reforma a la luz de la tesis de Schmitt, el amparo no serviría para ese objeto, por basarse en el supuesto subjetivo, no definido por la ley suprema, de que hay ciertas partes de ésta cuya modificación no está al alcance del Constituyente Permanente.²⁷

Como veremos a continuación, esta tesis, que durante todo el siglo XX prevaleció como la doctrina oficial en nuestro país, no es capaz de resistir un análisis a profundidad, tal como lo demuestran las críticas que ha suscitado dentro de la academia y, más recientemente, de la propia judicatura.

3. EL CONTRAARGUMENTO DE MARIO DE LA CUEVA

Uno de los primeros en identificar y exhibir las deficiencias argumentativas de la tesis de Tena Ramírez fue Mario de la Cueva, quien en su *Teoría de la Constitución* resalta las contradicciones inherentes en la tesis anterior, pues por un lado hace referencia a la necesidad de que “subsista el régimen constitucional, que aparece integrado por aquellos principios que la conciencia histórica del país y de la época considera esenciales para que exista una Constitución”,²⁸ sólo para concluir, finalmente, que la naturaleza omnimoda del “constituyente permanente” califica, *ipso facto*, como ilimitadas sus facultades. Luego entonces, cualquier limitación a este poder habría de ser calificada, necesariamente, por el mismo quien lo ejerce, fórmula que, como resultará evidente, carece de todo efecto tangible.

Pero de la Cueva no se detiene ahí. Por el contrario, al abordar la cuestión central respecto a la limitación del poder reformador —esto es, la posibilidad de impugnar sus actos, presumiblemente, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación— sostiene lo siguiente:

Nuestra tesis no se concreta a los principios que determinan la esencia de la democracia, esto es, a las ideas de igualdad, libertad, dignidad y justicia para todos los hombres, principios que son limitaciones del poder constituyente, sino a todos los que contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo. Para tomar un ejemplo: la forma federal de gobierno está unida en nuestra historia con el pen-

²⁷ TENA RAMÍREZ (2010), pp. 59-60.

²⁸ Ver *supra* nota 24.

samiento liberal, y cualesquiera que sean sus mixtificaciones, que son muchas, en todos nuestros momentos de crisis ha aflorado el federalismo como elemento de lucha en contra de las dictaduras y como expresión e los anhelos del pueblo; volvemos pues a expresar que no creemos que los diputados constituyentes de 1824, 1857 y 1917, hubieran querido autorizar al poder reformador a conducirnos al pensamiento de Fray Servando.

La argumentación de Tena se contrapone al pensamiento democrático: a) Su idea de la representación es errónea y contraría el sentir de la Asamblea Constituyente de 1857: lo primero, porque la tesis de que *en un régimen representativo el pueblo no tiene mas autoridad que la de elector*, destruye el principio de la soberanía del pueblo, ya que los hombres, como escribió Rousseau, no tendríamos más derecho que el de seleccionar a nuestros amos. Y lo segundo, porque en la sesión de 9 de septiembre de 1856, al discutirse el párrafo final del artículo 39 del proyecto, el diputado Darío Reyes propuso se adicionara con una frase que dijera que el derecho del pueblo para alterar o modificar la forma de su gobierno “debía ejercerse por medio de sus legítimos representantes”, pero la adición fue rechazada por setenta y cinco votos contra siete. b) Por otra parte, la afirmación de que en la Constitución puede operarse *la transmisión total de la soberanía al órgano constituyente* es una negación absoluta de la idea de soberanía; sobre este particular nos remitimos a la frase de Berliá acerca de la naturaleza de las asambleas representativas. c) Por último, la hipótesis de que el poder reformador podría, mediante reformas sucesivas o simultáneas, substituir la Constitución por un ordenamiento nuevo, constituye una argucia y una burla que repugna a la conciencia jurídica.

La tesis de la ilimitabilidad de sus atribuciones rompe el principio de la seguridad jurídica y el sistema del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, pues si el poder reformador puede hacerlo todo, si suprimir o cambiar los principios fundamentales de nuestra constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignada en el artículo 135. Sin género alguno de duda, la incondicional subordinación de los poderes estatales, legislativo, ejecutivo y judicial, es esencial para la vigencia de la seguridad jurídica, pero ¿no es igualmente grave, o tal vez más, que el poder reformador sea elevado a la categoría de autoridad omnipotente?

El artículo 103 de la Constitución establece en su fracción primera que el juicio de amparo es procedente contra las leyes o los actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales. ¿Cuál puede ser la razón para que el término autoridad no rija los actos del poder reformador? Si como dice Tena, la competencia de este poder es adicionar o reformar, pero “siempre sobre una ley existente”, si por lo tanto, carece de competencia para suprimir la Constitución, ¿cuál es la razón para desestimar la aplicación de la fracción I del artículo 103, cuando su acto va más allá de la competencia que le fijó el poder constituyente? Es cierto que el poder reformador es un poder supraestatal, pero también lo es que constituye un escalón inferior al pueblo, un poder intermedio que presupone la existencia de la Constitución y del poder constituyente; por lo tanto, el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al poder constituyente.

Claro está el poder reformador puede adicionar o reformar los preceptos que consignan los derechos humanos individuales y sociales, pero lo que no puede hacer es *derogarlos totalmente*, según la frase de Tena, ni podría tampoco nulificarlos a

pretexto de adiciones o reformas. Pero será la Suprema Corte de Justicia quien deba decidir en cada ocasión sobre la legitimidad de los actos.

La tesis que combatimos proviene de una confusión entre los poderes, las funciones y los actos constituyentes y reformadores: una vez más diremos que el poder reformador es distinto del constituyente, pues ¿cómo podría un ente creado identificarse con su creador? ¿Cómo podría desconocer el ser que le fue dado por el constituyente y pretender que es idéntico al de éste? No desconocemos la posibilidad de que las dos funciones se ejerzan legítimamente por el mismo órgano o asamblea, como cuando se reserva el pueblo la decisión final sobre la formación de una Constitución nueva o de sus reformas, pero la identidad del órgano no produce la de las funciones. La diferencia entre los actos es la que se da, aun en el orden de la naturaleza, entre la creación y la transformación de lo creado.

Debemos no obstante reconocer que en las constituciones que reservan al pueblo la última palabra, el problema ha cedido en importancia, porque, si cualesquiera que sean las proposiciones, su resultado dependerá de la opinión del cuerpo electoral, si éste tiene el derecho inalienable de emitir los dos actos, entonces, como dijo Sieyes, “de cualquier manera que la nación quiera, todo derecho positivo cede ante ella”.²⁹

La contundencia del argumento resulta más que evidente. Al relegar al pueblo a un papel casi de mero espectador frente a las decisiones de sus gobernantes, privándolo de la posibilidad tanto de participar activamente en el proceso de construcción constitucional como de controvertir los resultados de éste, el maestro Tena parece colocarse —probablemente sin darse cuenta— en la misma posición de aquellos caudillos que tan severamente amonesta por apropiarse del nombre del pueblo como estandarte para imponer la voluntad particular de una facción sobre las masas.

4. LOS SUCESORES DE MARIO DE LA CUEVA

Aunque la postura de Tena Ramírez fue la que terminó por prevalecer tanto en la academia como en la judicatura mexicana —en buena medida como consecuencia de su gestión como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— la postura de la Cueva no fue totalmente olvidada, y a lo largo del siglo XX más de un célebre académico avanzó consideraciones similares.

Así, por ejemplo, Ignacio Burgoa reconoció la existencia de principios fundamentales, cuyo menoscabo o derogación se encontraban al margen de las facultades del “constituyente permanente”, la forma del Estado, la forma de Gobierno, el sistema electoral, las garantías del gobernado, las garantías sociales, las garantías del trabajador, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo, por lo que cualquier reforma que implique una afectación a dichos principios debería ser, previo cumplimien-

²⁹ DE LA CUEVA, Mario (2008), pp. 177-179.

to del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, sometida a la ratificación de la población, dando así cumplimiento efectivo al contenido del artículo 39 constitucional.³⁰

Igual postura sostuvo en su momento Jorge Carpizo, quien considera como decisiones fundamentales a los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del Estado sobre las iglesias y el juicio de amparo, por lo que éstas no pueden ser alterados por el poder revisor, “sino únicamente por el pueblo”.³¹

VII. SOLUCIÓN ALTERNATIVA: EL CONSTITUYENTE “CONSTITUIDO”

Señalamos en la sección anterior que el defecto fundamental en la doctrina del “constituyente permanente”, en la forma expresada por Tena Ramírez, radica en el efecto que ésta tiene, llevada a su consecuencia lógica, de anular por completo la participación del pueblo en el proceso de construcción y reforma constitucionales.

Ahora bien, esta interpretación no sólo resulta, como acertadamente apunta de la Cueva contraria al “pensamiento democrático”, pues tal argumentación podría rebatirse, tal como pretende hacerlo Tena al sostener la inaplicabilidad de la doctrina de Schmitt en un procedimiento de impugnación constitucional, como una apreciación meramente subjetiva. En efecto, las posibilidades de éxito de dicha postura dependerían enteramente de lo que la Corte en su caso entendiera como *pensamiento democrático*, así como la posibilidad de que éste constituyera un marco de referencia supraconstitucional sobre el cual ejercer un control.

Pero, afortunadamente para nuestra postura, ésta no es la única vía argumentativa. Por el contrario, la deficiencia más flagrante que ofrece la “tesis absolutista” de Tena puede exhibirse perfectamente sin necesidad de acudir a argumentos naturalistas, sino a través de un ejercicio de interpretación bajo principios generales del derecho universalmente reconocidos. Para ello, es esencial referirnos, en primer lugar, al contenido de los artículos 39 y 40 de nuestra actual Constitución:

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.

³⁰ BURGOA, Ignacio (1994): *Renovación de la Constitución de 1917*, (México, Porrúa), p. 324.

³¹ CARPIZO, Jorge (1983): *La Constitución mexicana de 1917*, (México, Porrúa), p. 280.

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.

Interpretados aisladamente, estas dos disposiciones parecerían conducirnos a la siguiente interpretación: el Poder Constituyente (de 1917), en ejercicio de la soberanía de la que fue investido por el pueblo, optó por constituir a nuestra nación bajo una forma de gobierno (1) republicana, (2) representativa, (3) laica, (4) federal y (5) regida por los principios consignados en la Constitución.

Asimismo, la conclusión necesaria es que, en términos del artículo 39, corresponde al mismo pueblo, titular esencial y originario de dicha soberanía, preservar o, en su caso, alterar o modificar la forma de gobierno señalada en el párrafo anterior, presumiblemente, bajo el mismo procedimiento por el cual fue originalmente instituida (esto es, a través de una asamblea constituyente).

Sin embargo, el constituyente fue consciente también de dos elementos adicionales, a saber: (1) la convocación de una asamblea constituyente no es una labor sencilla que pueda emprenderse periódicamente, y (2) las disposiciones relativas a la forma de gobierno (y a los principios fundamentales que lo orientan) constituyen una parte importante del texto constitucional, pero no su totalidad. Así, por ejemplo, las disposiciones que establecen el número de senadores o la duración de su mandato podrían variar dentro de un espectro razonable sin que ello implicara alterar la forma de gobierno, que bien podría seguir siendo democrática y representativa, independientemente de que los legisladores fueran elegidos cada cuatro años en lugar de seis.

Similarmente, es perfectamente posible reformar ciertas disposiciones que consagran derechos fundamentales, ampliándolos o ajustándolos a los cambios en el entorno social y económico, sin que ello implique alterarlos o menoscabarlos en su esencia (pensemos, por ejemplo, en las variaciones que se han presentado, en décadas recientes, en el ejercicio de la libertad de expresión, y que en ciertos casos han requerido de ajustes a fin de preservar su eficacia).

Así, para este segundo caso, el constituyente previó un procedimiento que, si bien puede no haber sido el óptimo, ciertamente resulta más viable que la alternativa de convocar periódicamente una asamblea constituyente para realizar lo que en todo caso serían ajustes menores. Este procedimiento es el contemplado en el artículo 135, que hasta el momento ha constituido la vía exclusiva de reforma constitucional.

En este sentido, si seguimos la tesis de Tena a su extremo lógico, identificando a tal grado al *pueblo* soberano a que hace referencia el artículo 39 con el “constituyente permanente” del 135, resultaría que, a final de cuentas, todo procedimiento de reforma, independientemente de su contenido sustantivo, terminaría por remitirse a esta última disposición.

El efecto real de esta interpretación es que, para todos los efectos, el artículo 39 carece de cualquier efecto o incidencia, lo cual resulta contrario a los

principios generales de interpretación normativa. En efecto, bajo la doctrina del “constituyente permanente”, los artículos 39 y 40 —cuando menos— podrían suprimirse enteramente del texto constitucional sin que ello tuviera efecto alguno. Un tratamiento tan despreocupado de lo que no sólo es una disposición constitucional —y por ende de máxima jerarquía y merecedora de especial consideración y respeto— sino que constituye, a todas luces, el fundamento último de la legitimidad del Estado mexicano es inaceptable para cualquiera que pretenda tomar en serio el principio de supremacía constitucional. En efecto, si el intérprete de la norma pudiera, por capricho o conveniencia, ignorar las disposiciones que le resultan incómodas o, como en el caso, interpretarlas de tal forma que quedaran privadas de todo efecto o incidencia en su actuar, difícilmente podría hablarse de un Estado de derecho propiamente.

Por otro lado, en respuesta al argumento del maestro Tena sobre la necesidad de su interpretación, a falta de disposiciones relativas al ejercicio democrático directo, un rápido análisis comparativo revela su superfluidad.

Así, por ejemplo, la constitución de Costa Rica prescinde totalmente de un “constituyente permanente” o poder reformador, al determinar, en su artículo 196:

La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria deberá ser aprobada por votación de no menos de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, en un plano quizás más cercano a nuestro sistema, la constitución de Guatemala establece:

Artículo 278.—Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos En el capítulo I del título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.

Artículo 279.—Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente. Las calidades requeridas para ser Diputado a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser Diputado al Congreso y los diputados constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas.

No se podrá simultáneamente ser Diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y al Congreso de la República. Las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas, con el proceso electoral se normarán en igual forma que las elecciones al Congreso de la República.

Como puede apreciarse, la posibilidad de convocar a una asamblea constituyente no es incompatible ni con la existencia de un poder reformador “ordinario” (limitado a ciertas porciones de la constitución), ni con la naturaleza representativa de las repúblicas centroamericanas a que nos hemos referido.

En el mismo sentido, la constitución boliviana prevé, además de un proceso ordinario de reforma, uno especial para ciertas cláusulas consideradas esenciales:

Artículo 411.1.—La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

En esta misma línea de pensamiento, las constituciones de Colombia, Venezuela, Ecuador y Puerto Rico contemplan la posibilidad de realizar una convocatoria de este tipo, sin perjuicio de los procedimientos ordinarios de reforma que para tal efecto se establezcan en otra disposición constitucional.

Ahora bien, ciertamente ha transcurrido un largo tiempo desde la publicación del *Derecho constitucional mexicano* de Tena, por lo que aseveraciones que eran ciertas en su época no necesariamente lo son el día de hoy, como es el caso de los mecanismos de democracia directa, impulsados en años recientes tanto a nivel local como federal y consagrados a nivel constitucional, a través de la figura de la consulta popular, mediante la reforma del 9 de agosto de 2012 (con algunos ajustes posteriores el 20 de diciembre de 2020).

Ciertamente en ningún momento se ha cuestionado la facultad del poder reformador del artículo 135 para implementar estos mecanismos, ni se ha argumentado que resultan incompatibles con el carácter representativo de nuestro gobierno republicano. En consecuencia, resulta perfectamente posible que el mismo poder reformador opte por establecer una vía especial para ampliar el margen de acción de estos ejercicios de democracia directa a los procedimientos de reforma constitucional, dando así plena eficacia, a más de un siglo de diferencia, a la facultad soberana reconocida al pueblo en el artículo 39.

Pero la inexistencia, a la fecha, de estos mecanismos, no puede conducirnos, repetimos, a determinar la inoperatividad del artículo 39. Si una constitución, ante todo, tiene como finalidad *regular* el ejercicio del poder —y, por lo tanto, *limitarlo* y prevenir sus abusos— esta cláusula de soberanía popular debe operar, por lo menos, como una limitación a la facultad de un poder reformador que pretenda ostentarse como omnímodo. Lo contrario implicaría legitimar, con base en su propia negligencia o falta de voluntad para establecer los

procedimientos adecuados, la usurpación que este poder pretendiera hacer de una soberanía que no le ha sido delegada.

VIII. EL REFORMADOR ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Al analizar las posturas de Tena Ramírez y de la Cueva, hicimos mención específica de las posturas adoptadas por estos dos autores frente a la posibilidad de impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un procedimiento de reforma cuando éste constituyera un ejercicio no autorizado de las facultades del poder reformador establecido por el artículo 135 constitucional. Así, según analizamos, aunque ambos coinciden en la posibilidad de someter dichos procedimientos a revisión constitucional, Tena Ramírez limitó su procedencia a las violaciones estrictamente procedimentales que pudieran presentarse durante la tramitación de la reforma, mientras que de la Cueva sostuvo la necesidad de ampliar el ámbito de control constitucional al contenido sustantivo de las reformas.

Pues bien, contrario a lo que pudiera pensarse, tratándose de un tema de tal envergadura, el acervo jurisprudencial que existe al respecto es más bien escaso. En efecto, podemos encontrar el primer antecedente en la materia en el Amparo en Revisión 1334/1998,³² en donde Manuel Camacho Solís, aspirante a candidato para el recién establecido cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, impugnó la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, en donde se establecía como requisito para contender a dicho cargo el no haber ocupado previamente el cargo de Jefe de Gobierno “con cualquier carácter”, mismo que había sido desempeñado por el quejoso como Jefe de Departamento de dicha entidad, lo que lo descalificaba para participar en la contienda.

En un procedimiento que se prolongó durante más de tres años, la demanda de amparo fue desechada inicialmente por el Juez de Distrito en turno, quien argumentó, esencialmente, que la improcedencia “notoria” del juicio radicaba en la naturaleza de la norma que se pretendía combatir, pues al tratarse de una disposición de rango constitucional, ésta quedaba fuera del ámbito de procedencia del juicio de amparo.

La Corte desestimó dicho argumento, sosteniendo que, si bien el contenido de la constitución se encuentra fuera del alcance del juicio de amparo, su incorporación o modificación dentro de dicho ordenamiento se encuentra sujeto a un procedimiento específico (a saber, el establecido en el artículo 135 constitucional), el cual ciertamente puede ser objeto de escrutinio judicial. La Corte también reconoció, al estudiar la legitimación del quejoso en el juicio, que el

³² Resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 9 de septiembre de 1999.

contenido de la reforma tampoco podía ser objeto de control constitucional (esto es, el “constituyente permanente” no se encuentra sujeto a límites sustantivos en cuanto a su actuación), por lo que limitó su análisis a las violaciones procedimentales alegadas.

Con esta postura, nuestro máximo tribunal parecía haber adoptado plenamente la tesis de Tena, permitiendo así la procedencia del amparo (y, presumiblemente, de otros medios jurisdiccionales de control) en contra de vicios procedimentales dentro de la reforma constitucional, pero negándolo *prima facie* cuando tratara de impugnarse el contenido bajo consideraciones sustantivas.

Sin embargo, pocos años después, la Corte llegó aún más lejos en la consagración de la doctrina absolutista cuando resolvió la Controversia Constitucional 82/2001,³³ promovida por el Municipio de San Pedro Quiatoni en el Estado de Oaxaca, el cual argumentaba diversas violaciones procedimentales durante el proceso de reforma al artículo 2º constitucional, entre las que destacaba la omisión por parte del poder reformador de realizar una consulta a las comunidades indígenas que se verían afectadas por la implementación de la reforma.

En esta ocasión, el Pleno de la Corte se negó siquiera a estudiar el aspecto procedimental, sosteniendo, esencialmente, que el “constituyente permanente” del artículo 135 es “sucesor del constituyente de 1917 en su soberanía”, por lo que la Suprema Corte carece de competencia para conocer de controversias en su contra, pues al establecerse la procedencia del control constitucional contra *normas generales*, se refería exclusivamente a leyes, reglamentos y otros ordenamientos inferiores jerárquicamente a la constitución.

Posteriormente, la Corte pretende reforzar su postura con un argumento práctico, argumentando que si la controversia procediera con efectos generales se estaría anulando una disposición que, por su propia naturaleza, es suprema, mientras que, si el efecto fuera relativo, se generaría incertidumbre al aplicarse un marco constitucional asimétrico, en este caso, entre el municipio promoviente y el resto del territorio nacional.

Con la resolución anterior, parecía que la posibilidad de impugnar los actos del poder reformador había quedado sepultada por siempre por nuestro máximo tribunal, quien había ido inclusive más lejos de lo que el propio Tena concibiera. Bajo este nuevo esquema, bastaría para reformar la constitución el hacer mención del artículo 135, pues con ello quedaba cerrada la puerta a toda posibilidad de revisión y, por lo tanto, de control en el ejercicio de este poder. Cualquier vicio procedimental que pudiera haber existido durante la reforma devendría intrascendente, al tener el poder, ahora sí propiamente un “constituyente permanente”, la primera y última palabra al respecto.

³³ Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de septiembre de 2002.

Afortunadamente, este criterio no ha sido aceptado uniformemente, como lo demuestra la resolución al Amparo en Revisión 186/2008,³⁴ en donde se impugnó la constitucionalidad de una reforma en materia electoral que, a decir del promovente, coartaba indebidamente la libertad de expresión, consagrada como uno de los principios fundamentales de nuestra constitución y, por lo tanto, fuera del alcance del poder reformador. La Suprema Corte determinó, en primer lugar, que no existe —contrariamente a lo sostenido unos años antes— prohibición o permisón expresa respecto de la procedencia del juicio de amparo en contra de una reforma constitucional. Más aún, señala, el artículo 135 sí establece límites expresos al poder reformador, al menos en su dimensión formal.

En esta inteligencia, toda vez que el poder constituyente, derivado del principio político de soberanía popular, sólo puede existir por vía de hecho y al margen de todo sistema jurídico, el poder reformador, para poder coexistir con el principio jurídico de supremacía constitucional, necesariamente debe estar acotado por un marco jurídico de esta naturaleza. En otras palabras: la distinción entre el poder constituyente y el reformador es cualitativa, por lo que no puede admitirse la postura avanzada anteriormente que identifica a este último como “heredero de la soberanía” del poder constituyente.

De lo anterior se sigue, necesariamente, que los actos del poder reformador son susceptibles de control a través de los medios jurisdiccionales establecidos, por lo que éste poder, sea cual sea su composición o naturaleza, puede ser autoridad responsable en un juicio de amparo cuando se violen normas procedimentales.

Por una parte, la relevancia de este criterio radica en el rechazo evidente a postura adoptada en la Controversia Constitucional 82/2001, reabriendo las puertas a la procedencia del control constitucional en contra de los vicios procedimentales en la reforma constitucional. Sin embargo, por primera vez en su historia, la Corte va más allá, pues en un *obiter dictum* admite la posibilidad de impugnar dichos procedimientos de reforma sobre una base enteramente sustantiva, lo que sin duda resulta alentador para el sector de la doctrina que durante más de un siglo ha desafiado lo que parecía haber quedado consolidado como una doctrina hegemónica.

IX. UN COMODÍN: LA CONVENCIONALIDAD COMO NUEVO PARÁMETRO DE CONTROL

Hasta este momento, hemos abordado el sistema constitucional mexicano desde una perspectiva enteramente autorreferencial, esto es, hemos evaluado la

³⁴ Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de septiembre de 2009.

validez de la interpretación de sus disposiciones estrictamente bajo los parámetros inherentes al propio sistema. Sin embargo, tal esquema es susceptible de variar considerablemente si introducimos en nuestro análisis lo que ha pasado a convertirse, en lo que va del presente siglo, en el principal foco de transformación de la doctrina constitucional tradicional: el derecho internacional de los derechos humanos y, en consecuencia, el control de convencionalidad.

Aunque el sistema internacional de derechos humanos, así como sus variantes regionales (principalmente europeo e interamericano), han existido durante varias décadas, la doctrina mexicana sólo le había prestado atención marginal antes de la condena contra el Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco vs. México*.

Lo que en un inicio se había planteado como una controversia de alcance limitado, que concernía de forma casi exclusiva a los procesos de esclarecimiento con respecto a las prácticas de desapariciones forzadas llevadas a cabo por parte del ejército mexicano en las décadas de los setenta y ochenta, terminó por ser el punto de toque para una auténtica revolución en la doctrina constitucional mexicana.

La Corte Interamericana, al analizar, en el caso citado, la “convencionalidad” (esto es, la compatibilidad con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) tanto del Código de Justicia Militar como de la Constitución Política entonces vigentes, esto con respecto a la competencia de los tribunales militares en delitos donde la víctima fuera un civil, determinó que, mientras que el primero (en su artículo 57) resultaba incompatible con la convención, la segunda podía superar dicho escrutinio *a través de una interpretación conforme*.

Lo particularmente relevante, en este caso, es que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente Varios 912/2010³⁵ como el propio poder reformador, al incorporar, en junio de 2011, los derechos humanos consagrados en tratados internacionales al texto constitucional, reconocieron expresamente la naturaleza vinculante de la resolución de la Corte Interamericana, no sólo con respecto a su legislación ordinaria (en el caso concreto, el Código de Justicia Militar), sino respecto de la interpretación de su propia constitución.

A poco más de una década de estos cambios monumentales, el control de convencionalidad ha quedado firmemente enraizado en la doctrina constitucional mexicana, al grado de que, al resolver cualquier controversia de naturaleza constitucional, los tribunales locales y federales transitan libremente entre el texto constitucional y el de los tratados internacionales para determinar el marco de referencia exigido para el ejercicio de control constitucional.

Bajo esta óptica, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿es el parámetro de convencionalidad aplicable en el caso de las reformas constitucionales? Si el

³⁵ Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 14 de julio de 2011.

texto de un tratado internacional, en la parte relativa a los derechos humanos, alcanza el rango constitucional el solo procedimiento de ratificación (que no es, debe recordarse, el mismo que para una reforma constitucional), ¿es necesaria la intervención del poder reformador para la extinción de sus efectos? ¿Se encontrará de alguna forma impedido el poder reformador, con base en el principio de progresividad, para efectuar ciertas reformas constitucionales que de otra forma le estarían autorizadas? De existir estas limitaciones, ¿serían aplicables también, bajo el principio de sucesión de los Estados, a una nueva asamblea constituyente?

Aunque cada una de estas preguntas ofrece suficiente material para un artículo en sí mismo, trataremos de exponer sucintamente nuestra postura respecto a sus puntos más importantes.

En primer lugar, nuestro sistema ha adoptado un esquema peculiar para la incorporación de nuevos derechos humanos dentro del catálogo establecido por el artículo 1º constitucional, pues, como se señaló, basta con la firma y ratificación o adhesión a un tratado internacional para que los derechos humanos en él consagrados pasen a formar parte del orden jurídico mexicano y, en consecuencia, del parámetro de convencionalidad obligatorio, esto a pesar de que en este procedimiento sólo participan el Ejecutivo Federal y el Senado de la República, lo que excluye a otros integrantes del poder reformador como la Cámara de Diputados o las legislaturas estatales.

No obstante, bajo el principio *pro homine*, estos requisitos reducidos son válidos en la medida en que incrementan el catálogo de derechos protegidos o amplían el alcance de los existentes, pero no así en el caso de su exclusión o menoscabo. En otras palabras, basta con que el tratado sea ratificado, en los términos prescritos por la constitución, para incorporarlo (en su parte correspondiente) a nuestro “bloque de constitucionalidad”, pero será únicamente a través de un proceso de reforma constitucional, en donde intervengan, como mínimo, los órganos señalados en el artículo 135 constitucional, con las mayorías exigidas por éste, que podría abrogarse la vigencia de estos derechos.

Pero la discusión no termina ahí. Por el contrario, si realizamos una interpretación extensiva del artículo 39 constitucional, entonces cualquier reforma cuyo efecto fuera el menoscabo de los principios republicanos, de representatividad, laicidad, o federalismo, por mencionar algunos) ya sea al texto constitucional o al parámetro convencional (a través, por ejemplo, de la denuncia del tratado correspondiente), se encontraría fuera del alcance incluso de este poder reformador, por ser parte del coto de soberanía reservado exclusivamente al pueblo.

Preguntaría Tena Ramírez: “¿Y cómo podría el pueblo ejercer dicha soberanía?”. La respuesta es sencilla: a través de los mecanismos de democracia directa contemplados en la constitución. “Pero la constitución no los contempla”, respondería el elocuente jurista, pero aún en ese caso es el propio poder reformador el responsable de esa omisión. Si realmente es necesario, para el bien

público, alterar estos principios, es a este poder a quien corresponde establecer, mediante reforma constitucional, las vías procedimentales adecuadas para que el pueblo ejerza este derecho. Mientras no lo haga, no puede valerse de su propia negligencia para invadir una esfera de poder que no le corresponde.

¿Y qué decir, por ejemplo, de las reformas que sí están autorizadas para el reformador constitucional (esto es, las que no inciden en la soberanía exclusiva del pueblo)? Pues bien, también éstas deben superar, necesariamente, el *test* de convencionalidad. Así, una reforma que pretendiera suprimir o menoscabar los derechos laborales o de seguridad social, aun si fuera, por ejemplo, para reducirlos a los niveles que tenían en el texto original de 1917, no superaría este test, pues contravendría el principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Desde luego, como hemos repetido a lo largo del presente artículo, ninguna limitación al poder tiene eficacia si no existen medios de control para implementarla, por lo que, en todos estos casos, la postura que adopte la Suprema Corte de Justicia de la Nación será fundamental para determinar la eficacia de estos planteamientos.

X. CONSIDERACIONES FINALES

En el presente texto hemos tratado de abordar sistemáticamente la evolución, tanto a nivel nacional como internacional, de las diversas doctrinas relativas a las limitaciones (o ausencia de ellas) al poder de reforma constitucional. Elegimos, asimismo, como punto central para enmarcar la contienda, la polémica Tena-De la Cueva, pues en nuestra opinión constituye la representación más nítida de la naturaleza de la contienda.

Sin embargo, reconocemos que las problemáticas avanzadas a lo largo de estas páginas, así como las soluciones ofrecidas a lo largo de la historia, son tan sólo unas cuantas de las posibilidades prácticamente interminables que ofrece este debate. En efecto, no debe resultar sorprendente encontrarnos, la próxima vez que estos temas sean objeto de análisis por parte de nuestros tribunales federales, con posturas radicalmente nuevas.

Consideramos que lo anterior es indudablemente benéfico para el desarrollo de nuestro derecho. Nos encontramos frente a un tema que, a diferencia de muchos otros que tratamos en nuestro quehacer cotidiano como juristas, se encuentra apenas en las primeras etapas de su desarrollo. Sin embargo, la trascendencia para el futuro político y jurídico de nuestra sociedad es mayúscula, y es necesario tener conciencia de que cada decisión por parte de los operadores políticos y, especialmente, de nuestros tribunales, implica una determinación que habrá de afectar considerablemente a las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- BRYCE, James (2005): *Studies in History and Jurisprudence*, (USA, Elibron Classics Series) Vol. I.
- BURGOA, Ignacio (1994): *Renovación de la Constitución de 1917*, (México, Porrúa).
- CARPISO, Jorge (1983): *La Constitución mexicana de 1917*, (México, Porrúa).
- CARRÉ DE MALBERG, R. (2001): *Teoría General del Estado*, (México, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, Segunda Reimpresión).
- CASTILLO VELASCO, José María del (1888): *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, (México, 1888).
- LUTZ, Donald S. (1995): "Toward a Theory of Constitutional Amendment", en LEVINSON SANFORD (editor), *Responding to Imperfection, Theory and practice of constitutional amendment* (New Jersey, Princeton University Press).
- ACKERMAN, Bruce (1993): *We the People: Foundations*, (USA, Belknap-Harvard).
- SIEYES, Emmanuel Joseph (2003): *Political Writings* (Indianapolis, Hackett Publishing).
- DE LA CUEVA, Mario (2008): *Teoría de la Constitución* (Porrúa, México).
- DUGUIT, Leon (1924): *Traité de droit constitutionnel*, (Ancienne Librairie Fontemoing, París).
- HAURIOU, Maurice (2013): *Principios de Derecho Público y Constitucional* (Granada, Comares).
- LAFERRIÈRE, Julien (1947): *Manuel de Droit Constitutionnel*, (2ª ed., París).
- MARBURY, William L. (1919): "The limitations upon the amending power", en *Harvard Law Review*, (Vol. 33, issue 2).
- MONTESQUIEU, Charles de Secondant, Baron de (2014): *The Spirit of the Laws*, (Translated and edited by Cohler, M. Anne, Miller, Basia, Stone, Harold, New York, Cambridge University Press, 1989).
- MORTATI, Constantino (1952): "Concetto, limiti, procedimenfo delle revisione costituzionale", en la *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, (Dott. A. Giuffré, Edicore, Milán).
- MUNRO, William Beckett (1947): *The government of the United States*, (5ª ed., Nueva York).
- NÚÑEZ TORRES, Michael (2006): *La capacidad Legislativa del Gobierno desde el concepto de institución, el paradigma entre Venezuela y España* (México, Porrúa).
- RABASA, Emilio (1968): *La Constitución y la dictadura*, (México, Porrúa).
- RAWLS, John (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. (Cambridge, MA: Belknap Press).
- SCHMITT, Carl (2008): *Constitutional Theory* (Duke University Press).
- STRAUSS, David A. (2010): *The Living Constitution* (New York, Oxford University Press).
- TENA RAMÍREZ, Felipe (2010): *Derecho constitucional mexicano* (Porrúa, México).
- VILE, M.J.C. (1998): *Constitutionalism and the separation of powers* (Indianapolis, Liberty Fund).

Casa de la Cultura Jurídica de Oaxaca

EN DEFENSA DE LA DIVISIÓN DE PODERES COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Mónica Zarate Apak

En este trabajo, basado en la ponencia que expuse en la mesa a la que amablemente me invitaron el doctor Luis Molina y la profesora Patricia Nava, presento una serie de argumentos teóricos, extraídos de la doctrina académica constitucional y politológica, para justificar que la división de poderes es un principio fundamental del constitucionalismo democrático.

En consecuencia, sostengo que en México, un estado constitucional democrático en consolidación, dicho principio es relevante y debe prevalecer ante los intentos de derrotarlos a través de un presidencialismo desbordado.

Comienzo.

Norbert Lusing ha escrito extensamente sobre el tema que me ocupa.

Este académico alemán, profesor de la Universidad de Bonn, señala que el principio de división de poderes es presupuesto básico en la democracia.

La doctrina alemana distingue tres condiciones en torno al principio de separación de poderes que son las siguientes:

La división funcional de los poderes; la división desde el punto de vista de los órganos y, por último, la diferenciación personal entre los miembros que componen cada uno de los órganos que configuran el Estado.¹

Al respecto, Lösing señala que el Tribunal Constitucional demanda que la función jurisdiccional sea ejercida a través de órganos especiales del Estado diferentes a los órganos que ejercen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

También sostiene que la imparcialidad judicial no pueda ponerse en riesgo a través de una vinculación personal entre los sujetos que ejercen la justicia y aquellos que ejercen la legislación y funciones ejecutivas. Es decir, que no exista injerencia de un poder sobre el otro.

El principio de separación de poderes exige que cada uno de aquéllos que lo conforman tengan determinadas sus funciones de tal manera que no sean permisibles intromisiones de terceros.

¹ Lösing, Nobert (2011). Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.

Pero la independencia judicial, acertadamente menciona Losing, no proviene solo del diseño legal e institucional que se adopte, sino que también es imperativa la conciencia del propio juez, es decir, SU ÉTICA.

Por una parte, Losing agrega que el principio de independencia judicial es presupuesto de garantía de que los ciudadanos sean juzgados exclusivamente bajo parámetros jurídicos, es decir, desde el ordenamiento jurídico positivo y común.

Así, es derecho de cada ciudadano el acudir a un tribunal independiente, imparcial y legal, lo que está consagrado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en instrumentos regionales como la Convención Europea de Derechos Humanos.

En el Sistema Interamericano el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos menciona que toda persona tiene derecho a la protección judicial ante los tribunales competentes en caso de que violen sus derechos fundamentales.

Solo la existencia de tribunales imparciales e independientes puede garantizar el respeto a las leyes y el imperio de la justicia, según señala el citado autor alemán.

Por otra parte, Norbert Losing, al citar al Wolfgang Hayde, indica que la fuerza real del derecho, el grado de justicia y orden, de amparo y fomento que pueda brindar un sistema jurídico depende de la forma y manera de materializar el derecho a través de los operadores jurídicos.

Por ello, la independencia judicial no se agota en aspectos administrativos, fiscales y estructurales. Un juez independiente también tiene cierta independencia en sus criterios. Es libre de formarlos y utilizarlos al interpretar y aplicar la ley. La realidad social en la cual se desenvuelve el poder judicial tiene una gran influencia sobre su organización y funcionamiento.

Otro autor muy representativo, el argentino-alemán Ernesto Garzón Valdés, dejó apuntado que, independientemente de la labor que realiza el juez constitucional, los representantes legislativos no sólo deben adoptar resoluciones legislativas que sean idóneas, en sentido técnico, sino que también deben ser correctas en clave ético, lo que supone que involucren verdades ético-políticas y de criterios.²

De ello se deduce que no únicamente deben legislar para el grupo en el poder, sino para el beneficio y protección de los derechos fundamentales de todos los gobernados.

Al respecto, Garzón Valdez, al citar a Burke, señala que el gobierno no es un asunto de la voluntad, sino de la razón y de la sabiduría, y que el parlamento es el foro en donde, a través de la deliberación racional y de la discusión

² Garzón, Ernesto. "Representación y democracia". *Revista DOXA-6*. 1989, p. 143.

pública, se debe de llegar a la verdad que debe coincidir con el interés nacional, y que cuando el mismo se satisface es en provecho de todos.³

Es por esta razón que las decisiones de los grupos mayoritarios tienen como límite el no transgredir los derechos de las minorías porque cuando los vulneran se originan gobiernos autoritarios dando lugar a graves violaciones de derechos humanos.

Otro autor que me permito citar es el constitucionalista español Manuel Aragón, quien acertadamente señala que la libertad, y, por supuesto, los derechos de los ciudadanos solo pueden garantizarse mediante los diferentes instrumentos de control si el poder se encuentra limitado. Es por ello que el Estado Constitucional está fundado en la división de poderes y en la democracia representativa.⁴

De manera puntual, Manuel Aragón comenta que la limitación material del poder la constituye los derechos fundamentales que aparecen desde el nacimiento del mismo Estado Constitucional como el núcleo del concepto de Constitución.

La distinción entre poder constituyente y poder constituido, la representación política, las limitaciones temporal y funcional del poder son características del Estado Constitucional.

Pero sin duda que la más definitoria es la atribución de la soberanía al pueblo, ya que solo un pueblo libre puede garantizar dicha soberanía asegurando los derechos fundamentales como límite frente al poder de los gobernantes y frente a la capacidad normativa del legislador.⁵

Es enfático Manuel Aragón al señalar que si no hay distribución de poderes no hay limitación al mismo y que es ineficaz una división de poderes con arreglo a criterios formales y no materiales.

Se dice que la división más básica es la que distingue al poder Constituyente del Poder Constituido y que este último no puede hacer lo mismo que aquel. De este último emana la Constitución y puede cambiarla, mientras que el Constituido es un poder materialmente limitado que se traduce en órganos a los que se le asignan ámbitos de actuación y competencia como son los de legislar, gobernar y juzgar.⁶

A toda costa se debe evitar que se judicialice la política a través del activismo judicial, o se politice la justicia, ya que es muy grave para el Estado de Derecho.

Por eso es tan importante que, de ser el caso, se perfeccione el método de seleccionar a los Ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación, a los

³ *Ibidem*, p. 144.

⁴ Aragón, Manuel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 181.

⁵ *Idem*.

⁶ Aragón, Manuel. "Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis Comparado", pp. 623-704.

Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos. Ess indispensable blindar a nuestra democracia tan endeble.

En los Estados Constitucionales de Derecho, dice Manuel Aragón, todos los actos del poder deben estar sujetos a las normas y principalmente a la Constitución, lo que conlleva a un sometimiento al control que ejercen los órganos judiciales independientes; por eso el Estado de Derecho es también Estado Jurisdiccional de Derecho.

Por lo tanto, el Ejecutivo no puede estar exento del control judicial. Los actos gubernamentales necesitan, por una parte, ser supervisados y contrapesados por los órganos autónomos constitucionales y, por la otra, el control judicial por parte de los jueces e incluso determinados actos y normas del gobierno deben ser sometidos al Tribunal Constitucional.

La división de poderes conlleva al control recíproco y equilibrio entre los mismos para lograr un verdadero Estado Constitucional.⁷ Es decir, en un verdadero Estado Constitucional se limita el poder por el Derecho, pero se garantiza la libertad bajo la máxima observancia de tutela a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El constitucionalismo, dice Aragón, conduce a una cultura política democrática, es decir, a un modo de hacer política que obliga a los hombres públicos a aceptar las reglas del juego, a conducir las contiendas políticas por los cauces de la constitución. Dificilmente podrá haber un Estado constitucional sin una constitucionalización de la política y de la política profesional.⁸

Desgraciadamente, sigue habiendo en América una tendencia muy fuerte al caudillismo.

Cabe hacer notar, no sin preocupación, como bien señala Manuel Aragón, que también en la Unión Europea se está presidencializando el régimen parlamentario al pasarse del parlamentarismo de primer ministro a lo que puede llamarse como parlamentarismo presidencial.

Esto parece ser motivado en las prácticas políticas, como la excesiva burocratización de los partidos, el aumento del personalismo en la política, el papel que juegan los medios de comunicación, el tipo de propaganda electoral y el acrecentamiento en las funciones del poder público que traen aparejado el fortalecimiento del poder ejecutivo.⁹

En toda democracia constitucional la premisa fundamental reside en la división de poderes, lo que implica que esté garantizada la independencia del Poder Judicial ya que los jueces son determinantes, tanto como los integrantes de los OCAs, para fijar los límites a la actuación gubernamental.

⁷ *Ibidem*, p. 628.

⁸ *Ibidem*, p. 187.

⁹ *Ibidem*, p. 628.

Con apoyo en tales referencias, me permito razonar que resulta trascendental la forma en que se designa a los integrantes de los Órganos Constitucionales Autónomos, a los Ministros de la Corte y a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales no deben estar sometidos al Ejecutivo.

Por el contrario, deben tener plena autonomía en la toma de sus decisiones para poder actuar con imparcialidad, en virtud de que los juzgadores realizan labores de un tribunal constitucional al interpretar la constitución en perspectiva evolutiva en defensa de los derechos humanos y salvaguarda de la constitución y democracia.

El constitucionalismo debe traer como consecuencia la práctica de una cultura política democrática en donde la pluralidad y los derechos de las minorías deban estar representados y garantizados y en donde todos los actos de gobierno estén sometidos a la constitución.

El Poder Ejecutivo debe encontrar contrapesos efectivos en los Órganos Constitucionales Autónomos y el Poder Judicial, pues se trata de órganos de garantía y control en el marco del Estado Constitucional, cuyo fin último es garantizar la libertad y los derechos fundamentales de los gobernados, a través de los mecanismos de control constitucional.

La actuación de los órganos de gobierno debe estar regulada por las normas, pero principalmente por la constitución. Las actuaciones gubernamentales deben estar sometidas a la razón y no a la voluntad y las decisiones de los representantes legislativos y deben coincidir con el interés nacional.

En varios países de América Latina pareciera existir una tendencia a alejarse cada vez más del Estado Democrático Constitucional. Hay un manejo discrecional de los recursos públicos y el marco de actuación de las autoridades en muchas ocasiones dista mucho de estar apegado a la legalidad. Además, las decisiones mayoritarias de los grupos en el poder se imponen a toda costa en detrimento de los derechos fundamentales de las minorías y sectores desaventajados.

El Derecho, como señala Garzón Valdés, es vigente no solo en razón de una norma preexistente a su competencia, como lo puede ser la constitución, sino en razón del principio de efectividad. La soberanía de los estados no los hace independientes del Derecho Internacional, lo cual implica compromisos y responsabilidades jurídicas en el ámbito internacional que deben ser cumplidos, además de las limitaciones constitucionales que corresponden al propio ámbito nacional.

Se deben respetar los tratados Internacionales para evitar sanciones en el ámbito internacional. Especialmente cuando estos sean materia de derechos humanos.¹⁰

¹⁰ Garzón, Ernesto. "Sobre la Soberanía. Un comentario". *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30 (2007), pp. 117-121.

Ahora bien, es bien sabido que los regímenes presidenciales en los países de América Latina les han otorgado formal e informalmente muchas atribuciones, en contextos sociales con características muy particulares y diferentes a los europeos.

Es importante recordar que el presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX y primera parte del siglo XX, como señala Humberto Nogueira Alcalá al citar a Jacques Lamberte, era caracterizado como un régimen que responde por una parte a la necesidad de acordar al ejecutivo los medios de gobierno amplios y que exige la situación al gobernar países en vías de desarrollo, a la vez que se ha insistido, por la otra, en la necesidad de limitar dichos poderes para evitar la arbitrariedad y el abuso de poderes en un Estado de Derecho democrático.¹¹

En opinión de Noguera Alcalá, el presidencialismo latinoamericano se caracteriza por ser un régimen democrático, representativo, con un ejecutivo monista en el que el presidente de la república, elegido por sufragio universal directo, es jefe de Estado y de Gobierno, dirige las relaciones internacionales y es jefe superior de las fuerzas armadas, participa como órgano colegislador en la formación de las leyes, dispone del derecho de veto y se constituye en el órgano central del régimen político, en el que los secretarios de estado son los ejecutores de la política central.

El Congreso, además de sus funciones de órgano colegislador, desarrolla la función de fiscalizar los actos del gobierno, además de participar dando su acuerdo al presidente en el nombramiento de algunas autoridades públicas.

El poder judicial es un órgano independiente e imparcial que administra justicia. En esta forma de gobierno existe un sistema de control de constitucionalidad de los preceptos legales y autoridades del Estado.¹²

El presidencialismo latinoamericano, según ese autor, fue denominado en el siglo XX por algunos expertos como cesarismo representativo e incluso presidencialismo hipertrofiado.

Pero, aún así, si el régimen funcionaba correctamente se diferenciaba de un régimen autoritario por el hecho de que el poder del jefe de Estado no era ilimitado ni arbitrario. Existía una regla constitucional preestablecida que respetaba a las otras instituciones y garantizaba las libertades públicas. Su autoridad política provenía de una elección popular competitiva y era limitada por el tiempo, sin perjuicio de que disponía de amplios poderes, de los cuales solo respondía ante el pueblo que lo eligió. Asimismo, compartía el poder del Estado con un congreso con prerrogativas limitadas, en virtud de que el ejecutivo tenía amplias competencias colegisladoras, en donde existía un sistema jurisdiccional de control de constitucionalidad.¹³

¹¹ Nogueira, Humberto (2017). “La tipología de Gobiernos Presidencialistas de América Latina y Gobiernos Semipresenciales en Europa”. Chile: *Revista de Estudios Constitucionales* (15) 2.

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

Los presidencialismos latinoamericanos tienen una diferencia institucional básica con el tipo de gobierno presidencial norteamericano ya que en este el presidente de la República surge de una elección indirecta.

Conforme con este sistema, primero se eligen electores presidenciales, quienes a su vez votan para elegir al presidente, lo que posibilita la distorsión de la voluntad popular, ya que la mayoría puede favorecer al candidato no elegido por los electores presidenciales, como ocurrió con Donald Trump.

En América Latina, según señala Nogueira Alcalá, las elecciones presidenciales se desarrollan a través de dos procedimientos alternativos: la elección por mayoría relativa, como está previsto en las Constituciones de Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay o Venezuela; o bien, por elección por mayoría absoluta y segunda vuelta, en caso de que no se obtenga en la primera elección. Como ejemplos de este modelo están las Constituciones de Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.¹⁴

La preponderancia presidencial en América Latina, según Alcalá Nogueira, ha buscado explicarse a través de diversos factores: la tendencia a la personalización del poder en el Presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del Pueblo; la manipulación del Congreso por el Presidente a través de favores electorales y la corrupción; por adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo; por el otorgamiento al Presidente de la República de poderes de los que no dispone, en contraste, el Presidente de los Estados Unidos.

Pero lo cierto es que existe un hecho objetivo que es la existencia de la ampliación de los poderes presidenciales en América Latina, por encima de los que posee el Presidente de los Estados Unidos.¹⁵

Jaime Cárdenas Gracia menciona que los órganos constitucionales se crearon en México bajo tres premisas 1. Limitar el sistema presidencial quitando al titular del ejecutivo atribuciones que anteriormente tenía; 2. Hacerle frente a la partidocracia y a los poderes fácticos a través de instituciones independientes capaces de controlar a esos poderes y 3. Crear órganos nuevos como parte del proceso de transición a la democracia.

Cárdenas Gracia señala que los órganos constitucionales autónomos también deben su origen a recomendaciones y/o imposiciones de organismos financieros internacionales.

Sería el caso de la creación del Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y el desaparecido Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

A las instituciones financieras internacionales y a las empresas transnacionales les interesa que existan órganos reguladores que no obedezcan a las coyunturas políticas, que a su vez garanticen y den seguridad a las inversiones extranjeras.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

Además, la proliferación de los órganos constitucionales autónomos tiene que ver con decisiones de política interna.¹⁶

Para Jaime Cárdenas, la creación de los órganos constitucionales autónomos debe provenir no del mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 135, sino que debe surgir a partir de un referéndum nacional ya que no cualquier institución merece transformarse en órgano constitucional autónomo y solo merecen serlo aquellas instituciones que desarrollen funciones esenciales para el Estado.¹⁷

Es decir, dicho autor plantea que los órganos constitucionales se desprendan directamente del artículo 39 constitucional, y que tanto su origen como su ejercicio sea democrático.

Jaime Cárdenas, al citar a Jorge Carpizo, señala como características de los órganos autónomos, además del estar establecidos en la constitución;

- Realizar funciones públicas que corresponden al Estado y que tienen por prioridad el interés público; el no depender políticamente de ninguno de los tres poderes;
- Gozar de autonomía técnica y funcional; el hecho de que sus titulares están obligados a rendir cuentas;
- Realizar labores técnicas especializadas;
- Que su actuación esté alejada de consideraciones políticas o partidistas;
- Que sus actos deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley;
- Que sus titulares deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como estabilidad en el encargo, remuneración adecuada y responsabilidad;
- Sus decisiones estén sujetas al control de constitucionalidad;
- Intangibilidad, ya que si los órganos constitucionales autónomos fueren suprimidos se lesionaría gravemente el Estado democrático de derecho.¹⁸

Sin embargo, señala que ante la debilidad de la democracia representativa en los tiempos actuales este marco teórico es insuficiente.

Yo difiero de lo señalado por el doctor Cárdenas Gracia porque hoy en día resulta crucial para el momento histórico que vive el país el mantener un sistema de pesos y contrapesos como límites al poder gubernamental. Los órganos constitucionales autónomos cumplen también el papel de revisores y fiscalizadores de los actos del poder en defensa de la democracia.

¹⁶ Cárdenas, Jaime, “Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos”, en López, Miguel (Coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, Serie Doctrina Jurídica núm. 890, pp. 3-27.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

Los actos de gobierno deben estar sujetos a la norma y fundamentalmente a la constitución. Existe un principio de legalidad que deben cumplir. No pueden ser discrecionales. Somos parte de un estado democrático constitucional en el que la libertad y los derechos fundamentales de los gobernados deben estar garantizados.

La democracia implica un estado jurisdiccional, un Estado de Derecho y una cultura política en la que se respete la pluralidad y donde la toma de decisiones sea en favor del interés nacional.

Por eso es crucial que en los procedimientos de selección de los titulares de los órganos autónomos se cumplan los mayores estándares para que accedan a esas instituciones los perfiles más idóneos. Deben ser nombradas las personas que demuestren mayor especialización y que sean conocedoras de la materia para evitar que los OCAS sean capturados por las fuerzas políticas poniendo en riesgo la labor de la institución y los objetivos para los que fueron creados.

Para José Roldán Xopa, los órganos constitucionales autónomos coadyuvan a mejorar el desempeño de las funciones estatales que en repetidas ocasiones presentan insuficiencias en su ejercicio. De igual forma, contribuyen a balancear los riesgos del abuso del poder al no estar subordinados al mismo y gozar de instrumentos de verificación y rendición de cuentas sobre el gobierno y sus políticas públicas.¹⁹

Estimo que tal vez sea necesario una reingeniería en la estructura de los órganos constitucionales autónomos para hacerlos más eficientes y aparatos burocráticos menos costosos, pero no desaparecerlos porque sería un grave retroceso en la democracia.

Acertadamente, en su momento John Ackerman señaló que no se puede desdeñar a los organismos autónomos constitucionales como un fenómeno pasajero, como una moda o como algo utilizado exclusivamente por regímenes autoritarios para simular su compromiso con la rendición de cuentas.

La cantidad de organismos que existen actualmente alrededor del mundo, el avance de los criterios jurisprudenciales en la materia y los rediseños constitucionales en América Latina demuestran su gran importancia en la división de poderes.²⁰

En definitiva, no puedo estar más de acuerdo.

¹⁹ Roldán, José, “Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México”, en López, Miguel (Coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 890, pp. 27-47.

²⁰ Ackerman, John (s/f). *Organismos autónomos y la nueva división de organismos autónomos en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ACKERMAN, John (s/f). *Organismos autónomos y la nueva división de organismos autónomos en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- ARAGÓN, Manuel. *Estudios de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. p. 181.
- . “Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis Comparado”. pp. 623-704.
- CÁRDENAS, Jaime, “Soberanía popular vs. Órganos constitucionales autónomos”, en López, Miguel (Coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, Serie Doctrina Jurídica núm. 890, pp. 3-27.
- GARZÓN, Ernesto. “Sobre la Soberanía. Un comentario”. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30 (2007). Pp. 117-121.
- LÓPEZ, Miguel (2020). *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- LÖSING, Nobert (2011). *Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho*. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.
- NOGUEIRA, Humberto (2017). “La tipología de Gobiernos Presidencialistas de América Latina y Gobiernos Semipresenciales en Europa”. Chile: *Revista de Estudios Constitucionales* (15)2.
- ROLDÁN, José, “Poderes tradicionales y funciones públicas. Una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México”, en López, Miguel (Coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2020, Serie Doctrina Jurídica núm 890, pp. 27-47.
- LÖSING, Nobert (2011). *Independencia y función del Poder Judicial en el Estado democrático de derecho*. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.

**Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación**

Sala Superior

MECANISMOS DE CONTROL DEL PODER POLÍTICO DEL EJECUTIVO FEDERAL

Mónica Aralí Soto Fregoso

Donde hay poder hay resistencia al poder.

MICHEL FOUCAULT

I. INTRODUCCIÓN

El sistema político de nuestro país se califica como un régimen presidencial en el cual, la persona que desempeña la figura presidencial es de manera simultánea jefe de Estado y jefe de Gobierno y, por tal razón, independientemente de su política gubernativa y su naturaleza partidista, representa a la unidad del Estado y el interés común.¹ Una de las características asociada al sistema político presidencial consiste en que, quien ejerce el mandato, al mismo tiempo tiene la facultad constitucional de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales,² dando cabida a que los Estados extranjeros consideren a quien desempeñe el cargo presidencial como resultado del voto de la ciudadanía que le eligió, es la persona que legítimamente representa a la nación y a su pueblo.

Es de tenerse en cuenta que quien desempeña el Poder Ejecutivo es el titular de la Administración Pública Federal y que, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos administrativos de su competencia, cuenta con las dependencias siguientes:

a) Las Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Bienestar; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de

¹ Gamas Torruco, José, *Sistema presidencial, congreso y presidente*. 1ª edición. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 28.

² *Cfr.*: Artículo 110, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021.

Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Cultura; Secretaría de Turismo, y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;³

b) La Consejería Jurídica,⁴ y

c) Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética: la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y la Comisión Reguladora de Energía.⁵

Ahora bien, cabe hacer notar que, desde la academia se ha señalado⁶ que el presidencialismo en México hace referencia a la supremacía del Poder Ejecutivo⁷ sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política, sin embargo, el propio diseño democrático es el que garantiza el funcionamiento armónico de esos poderes públicos.

En efecto, cuando el Marqués de Montesquieu⁸ planteó el sistema tripartito de división de funciones estatales (ejecutivo, judicial y legislativo) partió de la premisa de evitar que el poder se concentrara en una sola persona y, al mismo tiempo, limitó su ejercicio mediante los denominados “*pesos y contrapesos*”. De ahí que, aun cuando pudiera estimarse que el poder presidencial es demasiado amplio, lo cierto es que sus facultades se encuentran expresamente limitadas en el ordenamiento constitucional.

En este sentido, las dimensiones del ejercicio del poder presidencial realmente abarcan un grupo de seis atribuciones legislativas que realiza la persona que ejerce la titularidad y que se relacionan con lo siguiente:

- El *poder de veto*, que no puede ejercerse cuando alguna de las cámaras del Congreso de la Unión realice funciones de cuerpo electoral o jurado; la Cámara de Diputados declare que procede la acusación por delitos oficiales contra alguna persona que desempeñe una alta función de la Federación; o la Comisión Permanente expida la convocatoria a sesiones extraordinarias;
- El *poder de iniciar leyes*, el cual, con excepción en materia de Ley de Ingresos y Egresos, es una facultad cuyo ejercicio se comparte por igual con integrantes de los congresos federal o locales;
- El *poder de la bolsa o presupuestal* que, en forma inicial, lo ejerce el poder ejecutivo cuando presenta el proyecto de ingresos y egresos de la Federación; sin embargo, el congreso tiene la capacidad para realizar de manera ilimitada las modificaciones al presupuesto antes de su aprobación;

³ Cfr.: Artículos 2 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Cfr.: Artículo 2 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

⁶ Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, siglo XXI, 1987. pp. 19-20, 25-26, 82-83.

⁷ Al respecto, cabe señalar que el artículo 80 del Pacto Federal señala: “*Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.*”

⁸ Cfr.: Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes* (Barón de), 2ª ed., Grupo Editorial Éxodo, 2009, 736 p.

- El *referéndum o plebiscito*, que se utiliza cuando algún proyecto de ley iniciado por la persona titular del Poder Ejecutivo es rechazado por el congreso;
- El *poder de decreto*, que se desarrolla mediante el ejercicio de la denominada facultad reglamentaria para: decidir sobre las formas de observancia de la ley, legislar por decreto a partir de la delegación de facultades por el congreso (suspensión de garantías, estados de salud, así como aumentar, disminuir o suprimir tarifas de exportación e importación y para restringir o, incluso, prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de mercancías); y legislar por decreto en determinadas áreas específicas; y
- Los *poderes de urgencia* para fijar la agenda, para forzar la acción legislativa y para asignar responsabilidades frente a la ciudadanía.⁹

Bajo esta perspectiva, en el presente ensayo se parte de la hipótesis de que el poder presidencial es limitado, puesto que existen controles que se realizan sobre su poder político, a partir del diseño de la Constitución Política Federal. Para sostener lo anterior, se exponen nociones generales sobre el poder político; se hace alusión, de manera general y esquemática, a los mecanismos de control realizados por los poderes legislativo y judicial, órganos autónomos, así como el de la ciudadanía a través de la revocación de mandato, sobre el poder ejecutivo; para finalmente, realizar una reflexión a modo de colofón.

II. EL CONTROL DEL PODER POLÍTICO

De acuerdo con Carla Huerta Ochoa: “El poder político se distribuye entre órganos que comúnmente designados con el nombre de poderes, llevan a cabo distintas funciones en virtud de las cuales reciben su designación”.¹⁰

Por su parte, Leyde Ernesto Rodríguez Hernández refiere —citando a Hans Joachim Morgenthau—, que “Por poder político se entiende las relaciones de dominio entre los que detentan la autoridad pública y entre estos y la gente en general. Es una relación psicológica entre los que lo ejercen y sobre los cuales es ejercido”.¹¹

⁹ Casar, Ma. Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en: Andrew Ellis, Jesús Orozco Henríquez y Daniel Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM-IIJ., p. 407.

¹⁰ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 14.

¹¹ Rodríguez Hernández, Leyde Ernesto, “Generalidades de teoría de las relaciones internacionales sobre seguridad internacional”, en: *Política Internacional*, Revista Trimestral No. 6, abril-junio de 2020, p. 53.

A su vez, José López Hernández expone que: “El poder político es poder sobre otros, ya que es un poder para hacer normas y para hacer cumplir esas normas, aplicando las sanciones previstas por medio del uso de la fuerza”.¹²

De los conceptos transcritos se observa que el “poder político” no presenta una noción aceptada de manera uniforme, sin embargo, un aspecto común que resalta es que, desde cualquier perspectiva, el poder político sólo puede encontrar sustento en la parte orgánica de todo ordenamiento constitucional.

Cualquier noción del poder, incluyendo la del poder político, se expresa mediante el desarrollo de determinados actos que denotan tal capacidad. De acuerdo con la teoría clásica —refiere Carla Huerta Ochoa¹³—, se tiene que:

a) El Poder Legislativo tiene como principal función elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí (horizontales) y con la ciudadanía (verticales);

b) El Poder Ejecutivo es el encargado de ejecutar las normas, proveer mediante la facultad reglamentaria la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante el interior como el exterior; y

c) El Poder Judicial se encarga de resolver conflictos que tengan una calidad jurídica, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía del ordenamiento constitucional; así como de interpretar y aplicar la ley.

Por otro lado, el poder político ha sido clasificado de distintas maneras:

Desde la dimensión relacionada con la forma de *obtener su obediencia*, Jorge Fernández Ruiz señala que: “[...] se clasificará en coercitivo, voluntario y manipulador, según la obediencia se logre por la fuerza —en un sistema represivo—, por la libre voluntad —en un sistema democrático— o mediante la manipulación, en un sistema pseudo-democrático de fuerte control de los medios masivos de comunicación”.¹⁴

Desde otro punto de vista, el tipo de control político, atendiendo a la *temporalidad* en que se lleva a cabo, puede ser:

a) *Previo*, es decir, de tipo preventivo, cuya verificación se realiza con anticipación a la realización del acto; y

b) *Posterior*, cuando se efectúa después de la consumación del acto, por lo que su realización conlleva anular los efectos de acto, o bien, reparar el daño causado.

¹² López Hernández, José, “El concepto de legitimidad en perspectiva histórica”, en: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía de Derecho*, No. 18, España, 2009, p. 155. Información disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/116/124> consulta realizada el 5 de diciembre de 2021.

¹³ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 49.

¹⁴ Fernández Ruiz, Jorge, “El poder y sus tipos”, en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXVII, Número 81, Septiembre-Diciembre de 1984, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 675.

Además, de acuerdo con su conformidad o adecuación al *orden jurídico establecido*, se pueden clasificar en:

a) *Controles generales y difusos*, los cuales no se encuentran institucionalizados, es decir, regulados jurídica y formalmente, como son: la prensa, la opinión pública y los controles sociales; y

b) *Controles institucionalizados*, es decir, que se encuentran jurídicamente regulados y que pueden ser: *jurídicos*: cuando se realizan por razones fundadas en el derecho, de manera necesaria y por un órgano independiente e imparcial; y *políticos*, los cuales corresponde realizar a superiores jerárquicos o por quienes se les haya conferida una mayor jerarquía y autoridad.

Una clasificación más obedece al *ámbito de actuación*, para lo cual se les considera:

a) *Verticales*, que son modos de acción que se suscitan cuando la sociedad enfrenta al Estado, como son: el federalismo, los derechos humanos y el pluralismo; y

b) *Horizontales*, los cuales se manifiestan dentro del aparato estatal, y que a su vez se subdividen en: **I. Controles intraorgánicos**, que se manifiestan al interior del propio órgano; y **II. Controles interorgánicos**, que operan de manera recíproca entre los distintos órganos estatales.¹⁵

Bajo esta clasificación se procederá al análisis de los mecanismos de control del poder político del ejecutivo federal que ejercer los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos autónomos y la ciudadanía.

III. EL CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO

Este tipo de control es institucionalizado, horizontal e interorgánico, dado que se realiza desde el Poder Legislativo hacia al Poder Ejecutivo, en los términos que se prevén en el ordenamiento constitucional.

Al respecto, cabe señalar que, en México, de manera general, el Poder Legislativo federal se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputaciones y otra de senadurías. La primera se renueva cada 3 años y, se integra con 300 (trescientas) diputaciones electas según el principio de votación mayoritaria relativa, votadas en distritos electorales uninominales, así como por 200 (doscientas) electas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en 5 circunscripciones plurinominales.¹⁶

La cámara de senadurías se renueva cada 6 años y, se integra con 128 (ciento veintiocho) senadurías, que se distribuyen de la manera siguiente: 2 (dos) son

¹⁵ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, pp. 34-37.

¹⁶ *Cfr.*: Artículos 50, 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

elegidas en cada entidad federativa según el principio de votación mayoritaria relativa y 1 (una) se asigna a la primera minoría, que será la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Las 32 (treinta y dos) senadurías restantes se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.¹⁷

Un aspecto que se estima pertinente destacar en torno a la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión es la naturaleza partidista de quienes las conforman, sobre todo, de la que ostente la mayoría parlamentaria, puesto que sus votos son lo que en asamblea adquieren un carácter relevante y, desde luego, un peso político determinante.

En este sentido, si la mayoría parlamentaria resulta idéntica a la de quien desempeñe el mandato presidencial, tal condición podría llevar a inferir la posible existencia de un respaldo incondicional a las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo; lo que, desde luego, de ningún modo limita que al interior de los grupos parlamentarios haya posturas disidentes. Por otro lado, si la mayoría parlamentaria es diferente a la fuerte partidista de la persona que desempeñe el mandato presidencial, tal situación necesariamente implicará la realización de consensos y acuerdos políticos previo a la aprobación de las iniciativas de ley presentadas por la Presidencia de la República.

En lo concerniente a las mayorías en los congresos, cabe tener en cuenta que el poder legislativo se integra por representantes electos directamente o asignados, a partir del voto que emite la ciudadanía. Esta condición pone de relieve una garantía que resulta inherente a toda democracia presidencial, la cual concierne a la emisión libre del sentido del voto por parte del cuerpo electoral, lo que lleva a que el Congreso se componga con el número de diputaciones y senadurías que elija el pueblo, el cual es quien define, en todo momento, la fuerza política de la mayoría legislativa, la cual, puede o no guardar correspondencia con el partido político que hubiera postulado la candidatura que ganó la Presidencia de la República,¹⁸ la cual, por la propia naturaleza del cargo, al asumir tal investidura sería apartidista.

Sobre la relación política que pudiera suscitarse entre los poderes ejecutivo y legislativo, cabe señalar que, de conformidad con el principio de supremacía constitucional, todas leyes secundarias deben encontrarse ajustadas a los mandatos del Pacto Federal, y asimismo, cualquier reforma o adición constitucional requiere la aprobación de “*de las dos terceras partes de los individuos presentes*”,¹⁹ lo que significaría una votación favorable de cuando menos el

¹⁷ Cfr.: Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Casar, María Amparo, “Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano”, en: *Política y gobierno*, Volumen XX, Número 2, CIDE, México, II Semestre de 2013, p. 222.

¹⁹ Cfr.: Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

66% (sesenta y seis por ciento) de las 500 (quinientas) diputaciones y las 128 (ciento veintiocho) senadurías, exigencia que de ningún modo cubriría en la Cámara de Diputados, por sí solo, el partido presidencial.

Al respecto, cabe señalar que la propia Constitución Federal dispone que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.²⁰ Lo anterior significa que el diseño constitucional sólo permite que un solo partido ocupe hasta el 60% de estos espacios. Incluso, para el aseguramiento de este tope constitucional y evitar las militancias simuladas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha fijado el criterio en torno a la *militancia efectiva*, en los casos en que se trata de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa postuladas por una coalición, a fin de verificar el porcentaje de representación de una determinada fuerza política, toda vez que de conformidad con la legislación aplicable, las candidaturas de mayoría relativa de un partido político pueden registrarse por uno diverso que forme parte de la propia coalición.²¹

En consecuencia, aun cuando el partido político postulante de la candidatura presidencial obtuviera el triunfo en todos los distritos electorales uninominales federales, la iniciativa de reforma constitucional proveniente de la Presidencia de la República requeriría de un mayor número de votos para ser aprobada, los cuales necesariamente tendrían que provenir de otros partidos políticos.

Ahora bien, a decir de Carla Huerta Ochoa —que se apoya en la clasificación que propone José Trinidad Lanz Cárdenas— el control que realiza el poder legislativo sobre las atribuciones presidenciales se relaciona con los aspectos siguientes:

- *El control de legislación*, que consiste en la implementación de decretos o leyes mediante los cuales se establece un control que tiende a regular los planes, el manejo de los recursos económicos propuestos y el modo de conducirse de las personas que hayan sido designadas en el servicio público, cuando provengan de la presidencia;
- *El control presupuestal* que se pone de manifiesto al momento de la aprobación inicial y que se extiende hasta el momento en que se verifica la cuenta anual; y
- *El control político*, cuando se exige a las personas que desempeñen alguna secretaría de Estado o la titularidad de organismos y empresas de participación estatal, informen ante las cámaras acerca del desempeño de sus funciones, o mediante la conformación de comisiones que investiguen las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas de las entidades de la administración pública federal.²²

²⁰ *Cfr.*: Artículo 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Al respecto, se sugiere consultar las sentencias dictadas al resolver los expedientes SUP-RAP-68/2021 y SUP-REC-1424/2021 y acumulados, entre otras.

²² Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 125.

De manera específica, con relación a cada uno de estos mecanismos de control, cabe hacer las precisiones siguientes:

3.1. CONTROL DE LEGISLACIÓN

Con independencia de la denominada iniciativa de ley ciudadana, el derecho de iniciar leyes o decretos, de manera general, compete a quien desempeñe la Presidencia de la República, una diputación o senaduría del Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.²³

Si bien, el párrafo tercero del artículo 71 de la Constitución Federal dispone que “*El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen*”, debe tenerse en cuenta que, en su conjunto, las iniciativas presidenciales reciben un idéntico tratamiento²⁴ a las provenientes de cualquiera de las entidades que cuentan con esta facultad, dado que en todos los casos, el documento presentado se turnará de inmediato a comisión, sujetándose por consiguiente al proceso legislativo ordinario.

Al igual que cualquiera iniciativa de ley o decreto, las propuestas realizadas por la presidencia pueden ser modificadas o, incluso, rechazadas durante el proceso legislativo, lo cual pone de relieve que el poder legislativo ejerce un mecanismo de control constitucional sobre las iniciativas presidenciales.

En este sentido, para que las reformas o adiciones constitucionales provenientes del Poder Ejecutivo sean aprobadas en la cámara baja del Congreso de la Unión, por la mayoría calificada que exige la constitución federal (75%), el partido político que por sí mismo hubiera obtenido las 300 diputaciones de mayoría relativa (60%) requeriría contar con la suma de los votos de otras fuerzas políticas.

3.2. CONTROL PRESUPUESTAL

El denominado control presupuestal es un mecanismo que el poder legislativo ejerce sobre el ejecutivo, el cual se traduce en una forma de limitar la actuación de la Presidencia de la República cuando se rechaza la canalización de recursos como consecuencia de la falta de presupuesto, evidenciar déficit pre-

²³ Cfr.: Artículo 71, fracciones I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ Lo anterior obedece a que, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa, dispone: “**Artículo 56.** Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión”; y “**Artículo 57.** Pasarán también inmediatamente a Comisión, las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra”.

supuestario, y en su caso, exigir la responsabilidad de quienes resulten responsables.²⁵

La constitución federal dispone que corresponde a la cámara de diputados federal aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto que hubiera enviado la persona titular del Poder Ejecutivo Federal. Para el caso, la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se debe hacer llegar a la cámara el 8 de septiembre de cada año y la aprobación del presupuesto deberá realizarse a más tardar el 15 de noviembre siguiente.²⁶

Con relación al control presupuestal, cabe señalar que el 14 de noviembre de 2021 se aprobó el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, en el cual se prevé un gasto para el ejercicio fiscal 2022 por 7 billones 88 mil 250.3 millones de pesos (mdp), las adecuaciones realizadas a la propuesta presentada por el poder ejecutivo, aprobadas por la cámara, fueron las siguientes:²⁷

- **Ramos autónomos:** a) En lo que se refiere al Poder Legislativo, se redujo 125 mdp el presupuesto de la Cámara de Diputados; sin embargo, esta misma cantidad se reasignó a la Cámara de Senadores; b) El presupuesto del Poder Judicial se redujo en 3 mil mdp, de los cuales 65 mdp corresponden al presupuesto de la Suprema Corte y 2 mil 935 mdp al Consejo de la Judicatura Federal; y c) Al Instituto Nacional Electoral le redujeron 4 mil 913 mdp, resultando el monto final en una caída de 29% de su presupuesto, respecto a lo aprobado en 2021.
- **Ramos administrativos:** a) Al ramo Relaciones Exteriores se reasignaron 560 mdp. Los recursos se dirigieron a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (7.1% del total reasignado a los propios ramos administrativos); b) A Agricultura y Desarrollo Rural se reasignaron 2 mil 700 mdp. El 34.1% del total reasignado se destinarán a fertilizantes; c) A Educación Pública se reasignaron 116 mdp, los cuales se destinarán a la Unidad Interdisciplinaria de Ingenierías Campus Palenque del Instituto Politécnico Nacional (1.5% del total reasignado); d) A Salud se reasignaron mil 580 mdp, que se orientan al Programa de Vacunación (20.0% del total reasignado); e) A Trabajo y Previsión Social se reasignaron 500 mdp, que se utilizarán en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro (6.3% del total); f) A Bienestar se reasignaron 2 mil 457 mdp, de los cuales: 2 mil mdp serán para el programa de Pensión para el

²⁵ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 129.

²⁶ *Cfr.*: Artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A. C. (CIEP). *El presupuesto aprobado para 2022*. Información disponible en: <https://ciep.mx/el-presupuesto-aprobado-para-2022/> consulta realizada el 30 de noviembre de 2021.

bienestar de las personas con discapacidad permanente y 457 mdp para Sembrando Vida (31.0% del total reasignado a los ramos administrativos).

3.3. CONTROL POLÍTICO

a) *Responsabilidad política.* El 19 de febrero de 2021, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política Federal.

Como consecuencia de dicha reforma, hoy en día, la persona que desempeñe la Presidencia de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana. Cabe recordar que antes de la reforma, la persona titular de la presidencia, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Al tenor de la reforma de referencia, para proceder penalmente contra la persona que se desempeñe en la presidencia, sólo habrá lugar a acusarle ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110,²⁸ la cual resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Cabe destacar que, al margen de la reforma constitucional citada, este mecanismo de control hasta este momento no ha llevado a imponer alguna sanción de tipo político contra quien se hubiera desempeñado en la Presidencia de la República.

b) *El otorgamiento de permisos.* Otro mecanismo del control del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo se relaciona con el otorgamiento de permisos, dada la alta responsabilidad del cargo y lo que conlleva a que su ejercicio se realice por una sola persona.

Al respecto, se hace notar que la persona que desempeña la Presidencia de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando de manera previa de los motivos de ello a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.²⁹

²⁸ En este caso, una vez que conozca de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de miembros presentes; las sanciones consistirán en la destitución y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; y las resoluciones son inatacables (artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

²⁹ Artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un ejemplo de este tipo de control es el que realizó la Cámara de Senadores al negar³⁰ al entonces presidente Vicente Fox viajar a Estados Unidos y Canadá, del 15 al 18 de abril de 2002, porque se consideró que dicha visita tenía un carácter más privado que oficial. En este caso, con 71 votos, las senadoras del Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Verde Ecologista votaron contra la autorización del viaje, frente a los 41 votos a favor del Partido de Acción Nacional.

c) *Ratificación de actos presidenciales.* Este tipo de control sólo se realiza por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y se significa a través de la ratificación de tratados y convenciones que suscriba la persona titular de la Presidencia de la República, o de determinados nombramientos que realice.

En lo concerniente al primer supuesto, la cámara de mérito aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.³¹

Con relación a la ratificación de nombramientos,³² al Senado le corresponde realizarla, de manera exclusiva, cuando se trate de integrantes de: la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el Banco de México, de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Asimismo: de la persona titular de la Fiscalía General de la República, de los Ministraturas de: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Agrarios y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Además, de quien desempeñe la titularidad de: la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Presidencia del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También, en el caso de las Vocalías de la Junta de Gobierno del Instituto de Protección al Ahorro Bancario; de integrantes de los órganos encargados de la regulación en materia de energía; de quien desempeñe al frente de embajadas, agencias diplomáticas y consulados generales; de coroneles y demás jefaturas superiores del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, así como los grados equivalentes en la Armada. Además, ratificará a la persona titular del poder ejecutivo local provisional en caso de que se haya declarado la desaparición de poderes en alguna entidad federativa.³³

³⁰ El País, “El Senado niega al presidente Fox el permiso para viajar a EE UU. y Canadá”, 9 de abril de 2002. Información disponible en: https://elpais.com/internacional/2002/04/10/actualidad/1018389604_850215.html consulta realizada el 30 de noviembre de 2021.

³¹ Artículo 72, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³² Artículo 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ Sistema de Información Legislativa (SIL). *Ratificación de nombramiento.* Información disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=200> consulta realizada el 28 de noviembre de 2021.

En el caso del nombramiento de alguna de las ministraturas de la Suprema Corte de Justicia, Carla Huerta Ochoa comenta que se trata de un doble control o de equilibrio, al cual denomina “contracontrol”;³⁴ ya que, para realizar estos nombramientos, se siguen las reglas siguientes:

- La persona que desempeñe la Presidencia de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas designará a quien deba cubrir la vacante, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes; sin embargo, y dentro del improrrogable plazo de treinta días; ya que de no resolverse dentro de dicho plazo “ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República”;³⁵ y
- 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”.³⁶

IV. EL CONTROL DEL PODER JUDICIAL

El control judicial que se realiza al Poder Ejecutivo tiene las características de ser: posterior, institucionalizado, horizontal e interorgánico.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.³⁷

Uno de los aspectos de suma relevancia en el ejercicio de este tipo de control es la independencia del Poder Judicial de la Federación,³⁸ la cual se garantiza a partir de la división de poderes y, en consonancia con la misma, una distribución de atribuciones y facultades que limita a los Poderes Ejecutivo y Legislativo tener alguna injerencia en la elaboración o revisión de las determinaciones judiciales. Con este panorama, la independencia judicial ha sido conceptuada como: “garantía instaurada para asegurar la probidad en las actuaciones judiciales mediante el sometimiento de los impartidos de justicia a

³⁴ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 136.

³⁵ Artículo 96, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶ Artículo 96, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁷ *Cfr.*: Artículo 94, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, Serie El Poder Judicial Contemporáneo, número 1, México, 2006, pp. 9 y 34.

la Constitución y a las leyes de sus respectivos Estados, sin tomar en cuenta injerencias de factor ajeno alguno, ya sea estatal o particular, que pudiera distorsionar su criterio puramente jurídico y, en consecuencia, subordinar el derecho a intereses incompatibles con el bien público”.

Una de las formas en que se manifiesta la independencia judicial, tratándose de las ministraturas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las magistraturas del Tribunal Electoral, estriba en que, en cada caso, los nombramientos se someten a la consideración de quienes integran la Cámara de Senadores, para realizar la elección con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes,³⁹ con lo cual “las designaciones se mantienen al margen de cualquier discrecionalidad del Poder Ejecutivo”.⁴⁰

Cabe resaltar que, en algunos países, la designación de personas que se desempeñan en la judicatura se realiza mediante elección popular directa, como sucede con jueces de paz en España e integrantes de los Tribunales de Bolivia;⁴¹ sin embargo, en México, quienes integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son electos por la Cámara de Senadores, en tanto que los y las demás juzgadoras son nombrados por integrantes del consejo que administre la carrera judicial, lo cual pone de relieve que el nombramiento es realizado por un órgano colegiado. Sobre este tema, se ha sostenido que “El nombramiento conjunto es un excelente modo de control de la composición del Poder Judicial y de otorgarles a los jueces la independencia necesaria”.⁴²

Desde luego, no se descarta que la persona titular del Poder Ejecutivo, en un caso extremo, puede realizar de manera directa la designación de una ministra o un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando hubieren sido rechazadas en su totalidad, en dos ocasiones, las ternas que hubiera presentado. No obstante, una designación realizada con la participación efectiva de los y las senadoras es la que, desde cualquier perspectiva, se ajustaría a los controles constitucionalmente dispuestos.

Expuesto lo anterior, cabe señalar que el control que realiza el Poder Judicial Federación tiene su naturaleza en la facultad que el propio Pacto Federal le confiere para garantizar la constitucionalidad de los actos u omisiones provenientes de cualquier autoridad, mediante la resolución de demandas relacionadas con: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

³⁹ Cfr.: Artículos 96 y 99, párrafo undécimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 88.

⁴¹ Villatoro García, Daniel, “¿Cómo eligen otros países a sus magistrados?”, en: *Plaza Pública*, 13 de octubre de 2014. Información disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/como-eligen-otros-paises-sus-magistrados> consulta realizada el 28 de noviembre de 2021.

⁴² Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 155.

4.1. EL AMPARO

Este juicio constituye una de las herramientas jurídicas más utilizadas en México, toda vez que hace factible que cualquier persona que se encuentra dentro del territorio nacional, pueda cuestionar cualquier acto de autoridad que pudiera resultar violatoria de los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento constitucional, ya que, a diferencia de los otros mecanismos de control político, el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos,⁴³ lo cual, no descarta la posibilidad de que pueda presentarse para controvertir actos del Poder Ejecutivo Federal.

Sobre este tópico, cabe tener en cuenta que, al abordarse las reglas generales en torno a las autoridades responsables, la Ley de Amparo dispone que “El Presidente de la República será representado en los términos que se señalen en el acuerdo general que expida y se publique en el *Diario Oficial de la Federación*”, esto es, se reconoce su comparecencia como responsable por conducto de representantes; aunado a que dicho ordenamiento no excluye de manera expresa y en forma general, la procedencia de este juicio contra actos u omisiones que provengan de quien desempeña la Presidencia de la República.⁴⁴

Uno de los aspectos más importantes del juicio de amparo es la concesión de la suspensión, sea provisional o definitiva, la cual tiene como efecto mantener las cosas en el estado en que se encontraban a momento en que se decreta, sin que pueda tener efectos restitutorios, pues dicha declaración es propia de la sentencia de fondo. En este sentido, los actos que se reclamen de cualquier autoridad cesarán en sus efectos.

En este sentido, si se toma en consideración que quien desempeñe la Presidencia de la República es al mismo tiempo el titular de la Administración Pública Federal, de esto se sigue que los actos que realice, por conducto de las dependencias que tiene a su cargo se encuentran sometidos al juicio de amparo.

4.2. LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

Es un mecanismo de control constitucional, mediante el cual, de manera directa, se tutela el apartado orgánico de las disposiciones constitucionales relacionadas con las competencias asignadas a los órganos del Estado. Su objeto es resolver un conflicto competencial entre los órganos del Estado y diversos órdenes jurídicos.⁴⁵

⁴³ Cfr.: Artículos: 1, párrafo segundo, de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Cfr.: *Ibidem*, artículos: 9, párrafo segundo y 61.

⁴⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Martínez Ramírez, Fabiola; Figueroa Mejía, Giovanni A.; y Flores Pantoja, Rogelio (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. 1001 VOCES*. Tercera Edición, Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. México, 2021, p. 407.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la autoridad competente para conocer de las controversias constitucionales.⁴⁶

Cabe precisar que este medio de control judicial se encuentra a disposición de los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, que tiene como finalidad combatir normas y actos que se estimen inconstitucionales; sin embargo, señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, atento a su teleología: “no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional”.⁴⁷

Desde el punto de vista procesal, la controversia constitucional es un mecanismo de control abstracto y concreto, en atención a que permite a un órgano de naturaleza judicial y jurisdiccional como es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, decidir sobre la existencia de un ejercicio excesivo de atribuciones constitucionales por parte de un órgano de quien se cuestiona la usurpación de competencias reconocidas en el ordenamiento constitucional a otro órgano; aunado a que permite analizar la regularidad constitucional de las normas que se cuestione su incompatibilidad con el Pacto Federal. Cabe resaltar que el objetivo de este medio consiste en dirimir conflictos competenciales para fortalecer el equilibrio de los poderes.⁴⁸

De acuerdo con información de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, desde 1995 —año en que cobró vigencia la ley que regula las controversias constitucionales— y hasta el 24 de noviembre de 2021, se habían publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 273 resoluciones de controversias constitucionales.⁴⁹

4.3. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Este mecanismo de control se tramita y resuelve en forma exclusiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁰ Su objetivo es el análisis de la posible

⁴⁶ Artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 de la Ley Reglamentaria respectiva.

⁴⁷ *Cfr.*: Tesis: P./J. 42/2015 (10a.), con título: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”, consultable en: Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, p. 33.

⁴⁸ Ferrer Mac-Gregor *et al.*, pp. 407-408.

⁴⁹ Controversias Constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* a partir del año 1995. Información disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/control.htm> consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

⁵⁰ Artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1 de la Ley Reglamentaria respectiva.

contradicción entre la Constitución Política Federal y alguna norma o disposición de carácter general: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía del ordenamiento constitucional.

Pueden promoverse,⁵¹ dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma, por:

a) Integrantes de los cuerpos legislativos federales o locales, para lo cual se exige al menos el 33% del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que se impugna;

b) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno;

c) Los partidos políticos con registro ante el INE o con registro local, cuando se trate de leyes electorales;

d) La Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos locales en la misma materia, contra leyes y tratados internacionales que vulneren derechos humanos;

e) El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y los organismos equivalentes en las entidades federativas, contra leyes y tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; y

f) el Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, y las relacionadas con sus funciones.

De conformidad con información de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, entre 1995 y el 26 de noviembre de 2021, se habían publicado 643 sentencias en el *Diario Oficial de la Federación*.⁵² En este tipo de mecanismos de control, la responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal deriva de promulgar el decreto relacionado con las normas o leyes que se cuestionen por considerarse que contrarían la constitución.

Entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad existen destacadas diferencias, a saber:

- En la controversia constitucional se plantea una invasión de las esferas competenciales para garantizar el principio de división de poderes; y en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y el Pacto Federal.
- La controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por: el 33% de

⁵¹ Artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵² Acciones de inconstitucionalidad publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* a partir del año 1995. Información disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm> consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

integrantes de los órganos legislativos federal y de las entidades federativas, el Ejecutivo Federal, los partidos políticos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos locales en la misma materia, el INAI y los organismos equivalentes en las entidades federativas, así como el Fiscal General de la República.

- En el caso de la controversia constitucional, la parte promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad, se solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de una norma.
- En la controversia constitucional se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento.
- En cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse las relativas a la materia electoral, mientras que en la acción de inconstitucionalidad son combatibles cualquier tipo de normas.
- Con relación a los actos sobre los que puede plantearse su inconstitucionalidad, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede tratándose de normas generales.⁵³

V. EL CONTROL POLÍTICO DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

De manera general, cabe señalar que los órganos constitucionales autónomos reconocidos en el Pacto Federal, sirven de contrapeso a los Poderes de la Unión y equilibran el desarrollo de las funciones asignadas a las instituciones estatales; sirviendo como medios de control del poder político, a partir de que muchas de sus funciones se relacionan con el ejercicio de derechos fundamentales.⁵⁴

De conformidad con información pública de la Cámara de Diputados,⁵⁵ tienen la calidad de órganos constitucionales autónomos, los siguientes:

⁵³ Cfr.: Tesis: P./J. 71/2000, con título: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL”, consultable en: Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, p. 965.

⁵⁴ Ugalde Calderón, Filiberto Martín, “Órganos constitucionales autónomos”, en: *Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Escuela Judicial*, Número 29, 2010, pp. 256 y 267.

⁵⁵ Cámara de Diputados, *Órganos Constitucionales Autónomos*. Información disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos consulta realizada el 7 de diciembre de 2021.

- Banco de México (BANXICO):⁵⁶ procura la estabilidad económica y el poder adquisitivo de la moneda mexicana.
- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE):⁵⁷ se encarga de promover, proteger y garantizar la competencia y libre concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH):⁵⁸ tiene como objetivo la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Mexicana, los tratados internacionales y las leyes.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):⁵⁹ tiene como funciones: normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.
- Fiscalía General de la República (FGR):⁶⁰ tiene como fines, entre otros: la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho; la prevención del delito; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT):⁶¹ tiene como objetivo promover y regular la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI):⁶² Se encarga de realizar los censos nacionales; integrar el sistema de cuentas nacionales y estatales; y, elabora los índices nacionales de Precios al Consumidor, e Índice Nacional de Precios al Productor.

⁵⁶ Regulado en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁷ Regulada en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁸ Regulada en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹ Regulado en el artículo 26, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁰ Regulada en el artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶¹ Regulado en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶² Regulado en el artículo 26, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI):⁶³ garantiza los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales.
- Instituto Nacional Electoral (INE):⁶⁴ se encarga de organizar y regular los procesos electorales, de participación ciudadana y normar las directrices a las que se sujetarán; así como expedir la credencia para votar y formar los listados nominales de electores.

VI. EL CONTROL POLÍTICO DE LA CIUDADANÍA

El voto de la ciudadanía constituye uno de los rasgos que identifica los regímenes democráticos y, cuando se ejerce, se convierte en la vía que legitima a quien desempeñará un cargo de elección popular. Por tal razón, si se concede al cuerpo electoral la capacidad de revocar el mandato que le concedió a quien ejerce un cargo de elección popular, el ejercicio de este derecho constituye un mecanismo de control político de la ciudadanía.

Para sostener lo anterior, cabe señalar que la Corte Constitucional de Colombia, con relación a la revocación de mandato, ha sostenido que:

[...] es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de ciudadanos vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional. A través de este mecanismo de participación se busca que los ciudadanos puedan controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones. En esa medida, en la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente.⁶⁵

En el panorama federal nacional, la figura de la revocación de mandato fue incorporada al ordenamiento constitucional mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de diciembre de 2019 y posteriormente reglamentada al expedirse la Ley Federal de Revocación de Mandato, mediante

⁶³ Regulado en el artículo 6, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁴ Regulado en el artículo 41, Base VI, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁵ Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia dictada en el Expediente T-4516547, de 16 de febrero de 2015. Información disponible en: <https://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2015/t-066-15.htm> consulta realizada el 1 de diciembre de 2021.

decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 2021.

Al respecto, cabe señalar que la Constitución Política Federal⁶⁶ reconoce a la ciudadanía mexicana el derecho de participar en los procesos de revocación de mandato; y de manera específica, para la “revocación de mandato del Presidente de la República”, establece las reglas específicas siguientes:

- Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de la ciudadanía.
- En lo general, la solicitud de la ciudadanía debe realizarse por un número equivalente, al menos, al 3% por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores; y de manera específica, debe corresponder a por lo menos 17 entidades federativas y, como mínimo, al 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas.
- Dentro de los 30 días siguientes a que se reciba la solicitud, el INE debe verificar que la solicitud cumpla con el requisito antes señalado y, de ser el caso, emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.
- La revocación de mandato se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.
- La ciudadanía puede recabar firmas que respalden la solicitud de mandato, para lo cual, el INE debe emitir los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.
- La revocación de mandato se realizará mediante votación libre, directa y secreta de la ciudadanía inscrita en la lista nominal, el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la expedición de la convocatoria y en una fecha que no coincida jornadas electorales, federal o locales.
- Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores y procederá por mayoría absoluta.
- Se prohíbe el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.
- El INE promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de su difusión, mediante promoción que será objetiva, imparcial y con fines informativos.
- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía.

⁶⁶ Artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, se suspenderá la difusión de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno en medios de comunicación.
- Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

Como se observa, el propio ordenamiento constitucional reconoce a la ciudadanía el derecho a la revocación de mandato de quien ejerce la Presidencia de la República, lo cual implica a la vez, el reconocimiento de un mecanismo de control que la ciudadanía puede ejercer sobre quien lo desempeñe. Al respecto, cabe precisar que, para la realización del primer ejercicio de revocación de mandato, se estableció que la solicitud debía tener el respaldo de por lo menos 2'758,227 firmas.⁶⁷

VII. COLOFÓN

Desde el inicio de la vida independiente de México, y salvo algunos lapsos, la organización político-administrativa del Estado Mexicano ha descansado en los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La distribución de las competencias que se confieren en la parte orgánica del ordenamiento constitucional, a cada uno de estos poderes, en cierta medida, garantiza el ejercicio armónico de sus atribuciones y facultades.

Sin embargo, no es suficiente que las facultades y atribuciones para cada uno de esos poderes se encuentre regulado en el Pacto Federal, para que se cumpla de manera efectiva. Una situación muy parecida sucede en el caso de los derechos humanos, en atención a que “Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento”.⁶⁸

⁶⁷ Central Electoral. “Promoventes y auxiliares tienen hasta el 25 de diciembre para recabar 2 millones 758 mil 227 firmas.”, Información disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/11/19/promoventes-y-auxiliares-tienen-hasta-el-25-de-diciembre-para-recabar-2-millones-758-mil-227-firmas/> consulta realizada el 3 de diciembre de 2021.

⁶⁸ Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2006). “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”. Trabajo elaborado para las Jornadas Justicia y Derechos Humanos: políticas públicas para la construcción de ciudadanía, en el marco del Seminario Taller: *Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad*, organizado por UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, 12 y 13 diciembre de 2006, p. 17.

En este sentido, la puesta en marcha de los mecanismos de control político, judicial y ciudadano, en términos generales, cumplen esencialmente dos funciones: por un lado, se dirigen a garantizar que el funcionamiento de los poderes se realice dentro de los cauces del ordenamiento constitucional y, por otra parte, mantienen la vigencia de los postulados del Pacto Federal, haciendo realidad el principio de supremacía constitucional.

Desde este plano de ideas, queda de manifiesto que el ejercicio de funciones por parte de alguno de los poderes tiene una medida y se realiza dentro del margen delineado constitucionalmente; por lo que, en este escenario, los mecanismos de control constituyen una herramienta que la propia Constitución Política Federal, como ordenamiento supremo, articula para que el poder:

a) Mantenga el equilibrio horizontal entre el ejercicio de atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y de ser el caso, encausarles a sujetarse formal y materialmente a lo ordenado por la Constitución General; y

b) Se realice respetando los derechos humanos de las personas y los derechos en general.

La historia se ha encargado de mostrar en reiteradas ocasiones que el ejercicio desmedido del poder por una sola persona —como es el caso del titular del poder ejecutivo— lleva a regímenes autoritarios y a dictaduras existentes en democracias simuladas: Robert Gabriel Mugabe (Zimbabue: 1987 a 2017);⁶⁹ Rafael Leónidas Trujillo Molina (República Dominicana: 1930 a 1961);⁷⁰ Fidel Alejandro Castro Ruz (Cuba: 1959 a 2008);⁷¹ Augusto José Ramón Pinochet Ugarte (Chile: 1973 a 1990);⁷² Francisco Franco Bahamonde (España: 1939 a 1975);⁷³ Kim Jong-un (Corea del Norte, desde 2011);⁷⁴ entre otros.

⁶⁹ Parellada, Gema, “Muere Robert Mugabe, el hombre que liberó y condenó Zimbabue”, en: *El País*, 9 de septiembre de 2019. Información disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/09/06/actualidad/1567746933_151750.html consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

⁷⁰ Carcedo, Diego, “Trujillo, dictador a golpe de machete”, en: *La Vanguardia*, 16 de agosto de 2020. Información disponible en: <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20200816/27251/trujillo-dictador-golpe-machete.html> consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

⁷¹ Virgen, Lucy, “4 de febrero de 2008. Fidel Castro renuncia al poder en Cuba”, Universidad de Guadalajara, CGTI-Unidad de Desarrollo de Procedimientos y Apoyo a los Sistemas de Gestión, 24 de febrero de 2018. Información disponible en: <https://www.udg.mx/es/efemerides/2018/24-feb> consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

⁷² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Augusto Pinochet Ugarte. Presidentes de la República de Chile”. Información disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_biograficas/wiki/Augusto_Pinochet_Ugarte consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

⁷³ Barchilón, Miriam, “Franco: de militar a dictador”, en: *La Vanguardia*, 23 de noviembre de 2020. Información disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20201123/4955370541/franco-de-militar-a-dictador.html> consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

⁷⁴ Redacción Internacional, “Tres datos claves del régimen de Corea del Norte”, en: *El Tiempo*, 26 de mayo de 2021. Información disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/asia/>

Sin embargo, a pesar de que el despliegue de actos por parte de quien desempeñe la Presidencia de la República diera lugar a la afectación colateral de derechos de terceras personas, esta situación no es un síntoma de un ejercicio desmedido del poder, sobre todo, cuando se dispone de mecanismos de control para el dominio de conductas que infrinjan los mandamientos constitucionales. Por ende, habría que tener en cuenta en qué medida los mecanismos con que cuentan los poderes legislativo y judicial, así como la ciudadanía, resulta efectivos para controlar la constitucionalidad de la actuación presidencial.

Lo anterior, incluso, llevaría a reflexionar —como lo sostiene Carla Huerta Ochoa—⁷⁵ en torno a que el problema no es de los mecanismos de control, sino de las instituciones a las que se les confiere la potestad para articularlos. No obstante, debe tenerse en cuenta que, acorde con su finalidad última, todo régimen democrático apuesta por la coordinación y cooperación de los poderes públicos y la eficacia del estado de derecho.⁷⁶

En la actualidad, el pueblo mexicano tiene reconocido desde 2019 en el ordenamiento constitucional, su derecho a revocar el mandato de la persona que desempeñe la Presidencia de la República.

Este ejercicio de democracia participativa aún no ha sido desplegado por la ciudadanía; sin embargo, sea cual fuere en su momento el resultado de la voluntad ciudadana depositada en las urnas, lo destacable es que, formalmente, este mecanismo vertical de control del poder político le permite, si así es su decisión, que la persona titular de la Presidencia de la República se separe de manera definitiva de ese encargo.⁷⁷

como-funciona-el-gobierno-de-kim-jong-un-en-tres-puntos-claves-591328 consulta realizada el 2 de diciembre de 2021.

⁷⁵ “Los controles establecidos en la Constitución sí funcionan aunque no tengan eficacia plena, y las razones de ello no radican en el sistema jurídico ni se solucionan mediante reformas. Las respuestas a la falta de ejercicio de las funciones de control son más bien de orden político, que consecuencia de un deficiente diseño institucional”. Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 179.

⁷⁶ El estado de derecho “Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos”. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Informe del Secretario General, S/2004/616, 3 de agosto de 2004, párr. 6.

⁷⁷ En la parte que interesa, la Ley Federal de Revocación de Mandato dispone: “**Artículo 58.** La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta. Cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República. [-] El Tribunal Electoral notificará de inmediato los resultados del proceso de revocación de mandato al titular de la Presidencia de la República, al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Instituto, para los efectos constitucionales co-

En conclusión, al igual que los otros mecanismos de control del poder presidencial, la revocación de mandato también requiere de un ejercicio responsable.

rrespondientes”. y “**Artículo 60.** Si los resultados de la jornada de votación de la ciudadanía indican que procede la revocación de mandato, la persona titular de la Presidencia de la República se entenderá separada definitivamente del cargo, cuando el Tribunal Electoral emita la declaratoria de revocación. [-] Hecho lo anterior, se procederá de forma inmediata según lo previsto en el último párrafo del artículo 84 de la Constitución”.

EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA SENTENCIAS RELEVANTES DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

José Luis Vargas Valdez

I. INTRODUCCIÓN

Cada elección plantea nuevos desafíos. Los sistemas político-electorales y las sociedades en los cuales operan no son estáticos y se encuentran en constante cambio. Muchas de las modificaciones que inciden en el diseño de los sistemas electorales son impulsadas de manera consensada por la ciudadanía, a través de sus representantes, y buscan, en el mejor de los casos, fortalecer los preceptos a partir de los cuales fueron concebidos. Tal es el caso, en nuestro país, de las diversas reformas electorales que se han realizado en los últimos treinta años, a nivel y constitucional y legal, en los diversos ámbitos que configuran nuestro sistema democrático, tales como la paridad de género, la distribución de tiempos en radio y televisión, el financiamiento de partidos políticos, la reelección legislativa y municipal o la inclusión de la figura de las candidaturas independientes, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Adicionalmente, también existen factores externos, ajenos al control de cualquier sistema electoral, sus instituciones y las personas que los integran, que exigen el diseño e implementación de ajustes normativos difíciles de prever. Dos ejemplos muy claros de esta situación son, por un lado, la irrupción de las redes sociales en las democracias contemporáneas y la pandemia del COVID-19, por el otro. Ambos fenómenos hicieron que fuera —y siga siendo— imperante adaptar, en menor o mayor medida, el funcionamiento de distintas etapas de los procesos electorales para que los derechos de la ciudadanía en la materia siguieran vigentes e incluso pudieran potenciarse en estos nuevos escenarios, que han tenido un impacto innegable en prácticamente todos los ámbitos de interacción humana.

En este contexto cambiante, la labor del poder judicial en general, y de las y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(TEPJF) en lo particular, resulta crucial, pues de nuestra labor depende, entre otras cosas, que se mantengan vigentes, desde luego, las normas que rigen el sistema electoral en su totalidad, pero también, la emisión de criterios que diriman controversias y sienten precedentes en aquellos casos en los que la norma, rebasada por la realidad, no prevé ninguna solución evidente, soluciones que, dicho sea de paso, siempre deben operar dentro del marco establecido por la Constitución. En otras palabras: incluso ante la impredecibilidad de las condiciones en las que deberán celebrarse las elecciones futuras, la legalidad de los comicios está garantizada de antemano gracias a la existencia de una jurisdicción independiente en la materia, encargada de dotar de aplicabilidad al derecho, caso a caso. Prueba de ello son las cerca de 240 mil sentencias resueltas por el TEPJF desde su creación, o las más de mil trescientas tesis y jurisprudencias que se encuentran vigentes, emitidas por dicho órgano.¹

Desde la academia constantemente se cuestiona qué puede aportar la justicia electoral a la democracia. Una respuesta proporcionada desde este ámbito señala que aporta “fundamentalmente confianza en el sistema democrático, como consecuencia de su carácter de garantía frente a las vulneraciones de las reglas del juego electoral”. Y no sólo eso. “Inicialmente [continúa el texto referido] pudiera parecer que como órgano de garantía de la pureza de los procesos electorales [la jurisdicción electoral] debería limitarse a un control “formal” de los mismos, es decir, [a] velar por que se respeten las reglas (jurídico-procedimentales) del juego. Sin embargo, la práctica de algunos sistemas, como el mexicano, muestra que también desde la jurisdicción electoral se puede ser “intervencionista” o “activista” (...) y colaborar en la conformación de una democracia sustancial”² lo que supone, además de velar por el apego a los procesos formales, “un respeto irrestricto, (...) una expansión de los derechos fundamentales, [y] una cabal observancia de los otros principios básicos del modelo de Estado constitucional de derecho, como el principio de legalidad (que abarca también el principio de constitucionalidad), la separación de poderes, la independencia de la jurisdicción y un sistema de pesos y contrapesos”.³

Sobre el proceso electoral 2020-2021, (en el que se eligieron más de 21 mil cargos, entre los cuales figuraron 500 diputaciones federales, 15 gubernaturas y cerca de 2 mil presidencias municipales y alcaldías),⁴ al 28 de octubre del 2021, el TEPJF había resuelto cerca de 15 mil asuntos. Esto pone en perspectiva la importancia de la labor del máximo órgano jurisdiccional en la materia, consis-

¹ Numeralía proporcionada por la Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF al 28 de octubre del 2021.

² Ezquiaga, Francisco Javier. *Jueces Electorales para la democracia*. Revista Justicia Electoral. Número 21, p. 44. Disponible en: <https://bit.ly/2YfoBsL>

³ Orozco Henríquez, José de Jesús. Citado en: *Ibidem*, p. 43.

⁴ Central Electoral. *INE enfrentará los retos del Proceso Electoral Federal 2020-2021 con responsabilidad*. Sitio web del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://bit.ly/3mNK1U3>

tente en tutelar la regularidad constitucional de las elecciones, para hacer valer la voluntad del electorado y garantizar así la renovación pacífica de los órganos cuyos cargos están sujetos al sufragio popular.

Este 2021, el TEPJF cumple sus primeros 25 años de vida. Un cuarto de siglo en el que ha desempeñado las funciones referidas a cabalidad para brindar certeza a las mexicanas y los mexicanos sobre la legalidad de los procesos comiciales, y para que hayan podido ejercer plenamente sus derechos político-electorales, en escenarios y momentos históricos muy distintos.

La siguiente es sólo una muestra de los criterios que ha emitido la Sala Superior del Tribunal Electoral en el marco del más reciente proceso electoral sobre algunos de los temas coyunturales más desafiantes, y que han tenido un impacto real en el fortalecimiento y mejoramiento de nuestro sistema electoral. Las resoluciones analizadas están categorizadas bajo los siguientes ejes temáticos: equidad en la contienda, acciones afirmativas y representación política. Con este recorrido busco demostrar cómo, a golpe de sentencia, el Tribunal se ha erigido en un pilar fundamental de la democracia mexicana.

II. SENTENCIAS RELEVANTES DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

A. EQUIDAD EN LA CONTIENDA

La equidad electoral es un aspecto fundamental de las democracias constitucionales contemporáneas. En términos generales la equidad electoral se refiere a “un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en un Proceso Electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado. Este principio (...) implica, entre otras cuestiones, la neutralidad de las autoridades públicas y la prohibición de difundir, aprovecharse o beneficiarse con la difusión de propaganda fuera de las etapas y plazos expresamente previstos en la ley”.⁵

Así, el sentido que se le suele atribuir a la equidad electoral es el de “un mínimo de condiciones de igualdad que facilitan la competencia (...) sin tergiversar ni la fuerza electoral de los competidores, ni alterar el peso de la voluntad del electorado. [De esta manera], la equidad es una forma de justicia que

⁵ INE/CG338/2017. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A EFECTO DE EMITIR LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD ENTRE LOS PARTICIPANTES EN LA CONTIENDA ELECTORAL. Disponible: <https://bit.ly/3CLkJyI>

combina los elementos de igualdad y proporcionalidad y atiende a las circunstancias particulares del contexto (...) [lo cual abarca] múltiples aspectos, desde los requisitos para presentar candidaturas y las reglas de la campaña, el formato de las boletas o papeletas de votación, el registro de electores, el proceso de conteo de votos (...) la fórmula de asignación de cargos [y] la incidencia del financiamiento de la política en la equidad de la competencia electoral”.⁶

Tomando en cuenta que la equidad es un concepto complejo y multidimensional, que abarca distintos aspectos de las contiendas electorales, ésta se puede ver afectada o vulnerada desde distintos frentes y en diversos grados, acarreado, por tanto, consecuencias jurídicas distintas, que pueden ir desde una multa hasta la declaración de nulidad de una elección.

A continuación, mediante el análisis de sentencias relevantes emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral dentro del proceso electoral 2020-2021 sobre esta materia, buscaré evidenciar cómo es que este órgano jurisdiccional ha buscado tutelar un principio tan amplio como la equidad electoral en distintos rubros tales como financiamiento político y fiscalización, propaganda, uso de recursos públicos con fines electorales y el principio constitucional de laicidad. Asimismo, en aquellos casos en los que emití un voto particular, por haber discrepado de la postura mayoritaria defendida por mis pares, expondré las razones que me llevaron a alcanzar una conclusión distinta, en aras de ofrecer al lector una visión integral de cada asunto, aportando, así, elementos que resulten útiles para el estudio exhaustivo de las sentencias comentadas y buscando dejar patente la complejidad inherente a los temas que son planteados por las y los justiciables ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

A.1. FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y FISCALIZACIÓN

a) *Pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato a gobernador, por la omisión de entregar el informe de ingresos y gastos de precampaña. Caso Salgado Macedonio (SUP-JDC-416/2021 y acumulados; y SUP-RAP-108/2021 y acumulados).*

El presente caso pone de manifiesto el complejo equilibrio que debe imperar en las condiciones de la contienda incluso, desde la fase de precampañas. El asunto surgió a partir de la resolución en materia de fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE),⁷ que sancionó al senador con

⁶ Ferreira, Delia. *Sobre la equidad electoral: dos miradas*. Presentación realizada por la autora durante el XXXI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos y XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por IIDH y CAPEL, que tuvo lugar en San José de Costa Rica del 2 al 13 de diciembre de 2013 disponible en: <https://bit.ly/3krf0qX>

⁷ INE/CG327/2021. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO MORENA, LOS CIUDADANOS YAIR GARCÍA DELGADO, JOSÉ FERNANDO LACUNZA SOTELO, FÉLIX SALGADO MACEDONIO, PABLO AMÍLCAR

licencia José Félix Salgado Macedonio, con la pérdida de su derecho a ser registrado como candidato a gobernador del Estado de Guerrero, y multó al partido político MORENA por la omisión de reportar los ingresos y gastos en la etapa de precampaña.

Al resolver la impugnación promovida para controvertir dicha resolución,⁸ la mayoría de de la Sala Superior del TEPJF concluyó que el informe presentado por el partido político ante la autoridad fiscalizadora no podía considerarse extemporáneo, dado que fue presentado prácticamente un mes después de que finalizara el procedimiento de revisión de los ingresos y gastos de los sujetos obligados, por lo que el informe debía tenerse como no presentado. En este sentido, el Tribunal consideró acreditado que el enjuiciante se registró como precandidato al Gobierno de Guerrero, que estuvo presente en diversos eventos proselitistas y que hizo llamados al voto o expresiones equivalentes durante la etapa de precampaña.

Ahora bien, la Sala Superior consideró parcialmente fundados los agravios relacionados con la solicitud de interpretación conforme e inaplicación de los artículos 229, numeral 3, 445, 456, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), que establecen la pérdida o cancelación del derecho a ser registrado como candidato, ante la falta de presentación del informe de ingresos y gastos de precampaña.

A la luz del principio de proporcionalidad de las penas, previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y con sustento en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCN), a juicio del Tribunal resultaba procedente analizar si el legislador diseñó las sanciones controvertidas,⁹ con base en un orden o escala que salvaguardara la proporcionalidad de las penas en materia de derechos fundamentales,¹⁰ particularmente respecto del derecho a ser votado.

En esa medida, la Sala Superior sostuvo que *“la aplicación en automático de la máxima sanción a todos los candidatos que no entreguen el informe de gastos de precampaña, sin valorar la viabilidad de aplicar otras sanciones”*¹¹

SANDOVAL BALLESTEROS Y LUIS WALTON ABURTO, Y LA CIUDADANA ADELA ROMÁN OCAMPO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COFUT/69/2021/GRO. 2021.

⁸ SUP-JDC-416/2021 y acumulados.

⁹ De acuerdo con el artículo 456, numeral 1, inciso c), de la LGIPE, las sanciones a imponer para los precandidatos que infrinjan sus obligaciones en materia electoral van desde la amonestación pública, una multa, o bien la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o candidata o, si ya está hecho el registro, con su cancelación.

¹⁰ Con sustento en la Tesis 1.ª CCCXI/2014 (10.ª) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.

¹¹ Sentencia SUP-JDC-416/2021 y acumulados. *op. cit.*, p. 97.

resultaba desproporcionada e incidía injustificadamente en el derecho fundamental al sufragio pasivo.

A partir de lo anterior, el Tribunal determinó que los artículos cuestionados gozaban de validez constitucional, siempre y cuando fueran interpretados “*de tal forma que permit[ieran] el ejercicio más favorable del derecho humano a ser votado*”,¹² por lo tanto, la autoridad administrativa federal no debía sancionar de manera automática a los precandidatos con la pérdida o cancelación de su registro, sino que debía: 1) distinguir entre la omisión de presentar el informe y su presentación extemporánea; y 2) tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada caso para individualizar la sanción, con base en el catálogo de sanciones previsto en el artículo 456 de la LGIPE, y demás artículos aplicables.¹³

En consecuencia, el Tribunal revocó parcialmente la resolución impugnada para el efecto de que el INE realizara una interpretación conforme del artículo 229, párrafo 3, de la LGIPE, e individualizara de nueva cuenta la sanción, dictando una nueva determinación que tomara en cuenta las precisiones acotadas en el fallo.¹⁴ En cumplimiento a lo anterior, el INE emitió una nueva resolución por la que refrendó la sanción impuesta al senador José Félix Salgado Macedonio, consistente en la cancelación de su registro como candidato a la gubernatura del Estado de Guerrero.

Inconformes, el partido político MORENA y el senador con licencia, entre otros actores, presentaron demandas de recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales ante la Sala Superior del TEPJF para cuestionar la determinación dictada en cumplimiento.¹⁵ Derivado de ello, el Tribunal analizó los agravios relacionados con: i) la violación al derecho de audiencia; ii) la omisión de analizar las directrices mandatadas por la Sala Superior, dentro de las cuales se alegó sobre: a) la voluntad del sujeto obligado; b) la gravedad de la infracción; c) la intencionalidad y los medios de ejecución; d) el beneficio involucrado; y, por último, iii) sobre la desproporcionalidad en la imposición de la sanción.

¹² *Ibidem*, p. 75.

¹³ Al momento de calificar la falta e individualizar la sanción el INE debía valorar la gravedad de la infracción partiendo de los parámetros previstos en el artículo 458, párrafo 5, de la LGIPE, y el diverso 338, párrafo primero del Reglamento de Fiscalización del INE.

¹⁴ Como parte de los elementos que el INE debía considerar se encontraban: a. Valorar la voluntad o disponibilidad procesal del sujeto obligado a presentar el informe dentro del plazo establecido en la normativa electoral; b. El momento en que fue presentado el informe y si con ello se permitió o no a la autoridad ejercer su función fiscalizadora; c. La naturaleza y los bienes jurídicos que se ponen en riesgo o se afectan; d. Las circunstancias particulares objetivas y subjetivas en las que, en todo caso, se cometió la infracción; e. Si hubo una intencionalidad y los medios de ejecución, valorando cuestiones como si se intentó encubrir la violación; f. El monto económico o beneficio involucrado; y g. Su impacto o trascendencia en la fiscalización, rendición de cuentas y la equidad.

¹⁵ SUP-RAP-108/2021 y acumulados.

En esencia, la mayoría de la Sala Superior consideró que gran parte de los agravios se encontraban encaminados a cuestionar aspectos que habían quedado firmes a través de la sentencia primigenia y, por otra parte, consideró infundados, inoperantes e ineficaces, aquellos agravios vinculados con la omisión de acatar las directrices impuestas en la sentencia primigenia y sobre la calificación e individualización de la sanción. En particular razonó que la calificación de la conducta como “*gravedad mayor*” determinada por la responsable, resultaba proporcional y ajustada a derecho, puesto que la autoridad administrativa federal analizó debidamente los elementos objetivos y subjetivos que dieron lugar a la sanción.

De tal manera, la mayoría consideró que, de los elementos acreditados en la cadena procesal “*el promovente: 1) conocía sus obligaciones y aun así no tuvo intención de cumplir; 2) el momento en que se presentó el informe [...] no fue adecuado ni eficaz para el cumplimiento de la facultad fiscalizadora; 3) la omisión impidió que la autoridad desplegara sus atribuciones fiscalizadoras, restando eficacia a los alcances de la auditoría y afectando de manera trascendental los principios que rigen la materia; y, 4) no existió certeza en el ejercicio del gasto y aplicación de los recursos*”.¹⁶

Como se advierte, en su concepto, la negativa de registro como restricción al derecho político de ser votado atendía a consideraciones de interés público, específicamente al hecho de que la conducta desplegada por el entonces precandidato trastocó los principios que rigen la materia de fiscalización. Asimismo, de acuerdo con el Tribunal, la determinación no podría considerarse una restricción extensiva del derecho fundamental a ser votado, al encontrarse justificada una mayor intensidad en la intervención de la autoridad por las circunstancias del caso, pues de los elementos probatorios se advertía “*una intencionalidad tendiente a incumplir con las obligaciones en materia de fiscalización*”.¹⁷ Por último, respecto a la intencionalidad y los medios de ejecución, la Sala Superior consideró que la responsable, con sustento en los criterios de la SCJN, correctamente tuvo por acreditado el dolo directo,¹⁸ debido a que el accionante conocía (*elemento cognitivo*) las disposiciones electorales que le obligaban a presentar el informe, y la posible consecuencia de su incumplimiento, y aun así tuvo la voluntad de omitir presentarlo (*elemento volitivo*) y fue omiso en exhibir la documentación en el momento procesal oportuno para

¹⁶ *Ibidem*, p. 135.

¹⁷ *Ibidem*, p. 134.

¹⁸ Tesis de rubro “DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS”. Registro digital: 175605, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materia: Penal, Tesis: 1a. CVII/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo: Aislada, y “DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL”. Registro digital: 175606, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materia: Penal, Tesis: 1a. CVIII/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, marzo de 2006, página 205, Tipo: Aislada.

acreditar que lo entregó al órgano interno de MORENA. En consecuencia, al haber desestimado los agravios esgrimidos por los recurrentes y enjuiciantes, la mayoría de la Sala Superior confirmó la resolución reclamada, y ordenó al partido político sustituir al candidato a gobernador en el Estado de Guerrero.

Ahora bien, al haber votado en contra de dicha determinación y como parte de mi derecho a presentar un voto particular, formulé los siguientes argumentos: 1) al calificar la omisión de presentar el informe como una conducta “dolosa”, la resolución reclamada agrava la situación del quejoso en vulneración del principio general de Derecho “*non reformatio in peius*”, siendo que en la resolución primigenia la conducta ya había sido calificada como “culposa”; 2) la sentencia incurre en un error al convalidar la modificación de la calificación de la conducta que originalmente determinó la responsable; 3) al tratarse de una conducta “culposa”, y no existir elementos novedosos de prueba, la autoridad administrativa federal debió considerar la imposición de una sanción menor, como una multa, y no la máxima como la negativa de registro como candidato; 4) la culpabilidad no fue objeto de pronunciamiento en la sentencia de la Sala Superior que mandató reindividualizar la sanción, por lo que debía quedar firme; 5) la autoridad responsable no podía alterar la forma en la que verificó la omisión, por lo que al haber calificado inicialmente la conducta como “culposa”, no se surten los extremos para la acreditación del dolo directo; 6) la responsable realizó una incorrecta ponderación de las circunstancias objetivas y subjetivas que rodearon el caso concreto, incluyendo los aspectos relacionados con el monto económico o beneficio involucrado, los cuales fueron determinados a partir de meras suposiciones y no de suficientes elementos convictivos.

En conclusión, a partir del estudio minucioso del caudal probatorio, estimo que no se justificaba imponer la sanción máxima al recurrente y, por lo tanto, restringir su posibilidad de participar en el proceso electivo al cargo de Gobernador del Estado de Guerrero, trae aparejada la imposición de una pena desproporcionada e injusta.

Como nota al margen, cabe señalar que los casos SUP-RAP-74/2021 y acumulados, y SUP-JDC-623/2021 y acumulados, correspondientes a la gubernatura del estado de Michoacán, y los cuales dieron lugar a la misma consecuencia jurídica, es decir, a la cancelación del derecho a ser registrado como candidato a gobernador de Raúl Morón Orozco por la omisión de presentar el informe de gastos de precampaña, de manera dolosa, de acuerdo con el voto de la mayoría de mis pares, guardaron una similitud considerable con los asuntos analizados en el presente apartado, con lo cual, este conjunto de resoluciones, configura un claro ejemplo de que “*la fiscalización no es un fin en sí mismo, sino una de las garantías que todas las fuerzas políticas pactaron para asegurar el respeto de esas reglas que fundan la equidad en las condiciones de la competencia (...) [y busca evitar] “que alguna persona precandidata, candidata, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto*

de otros contendientes electorales”,¹⁹ con lo cual es posible afirmar que la sanción que se impuso, buscó tutelar la existencia de condiciones de competencia equitativas para todas las fuerzas políticas contendientes.

A.2. PROPAGANDA Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS

a) *Propaganda gubernamental y sus efectos en materia electoral. Caso “mañaneras”. SUP-REP-142/2019 y acumulados.*

Mediante el análisis de este asunto se busca abordar el alcance e impacto que la propaganda gubernamental y el uso de recursos públicos con fines de difusión de actos de gobierno pueden tener la equidad de la contienda. El caso analizado tiene como origen diversas denuncias presentadas por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en contra del presidente de la República, el partido Morena y varios concesionarios de radio y televisión, por el presunto uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, y vulneración al principio de imparcialidad, entre otros. Ello, por la difusión del “Informe de 100 días de gobierno” el 11 de marzo de 2019 y el “Primer informe de labores del presidente de México (AMLOFEST)” el 1° de julio de ese mismo año, lo que presuntamente contravino lo dispuesto en los artículos 41 y 134 constitucionales.

En su momento, en la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-69/2019, la Sala Regional Especializada del TEPJF declaró inexistentes las infracciones pues, a su juicio, las conductas denunciadas constituyeron un acto de rendición de cuentas en términos de lo señalado en los artículos 6 y 69 de la Constitución, pues se trataba de información encaminada a transparentar las gestiones de la administración pública federal, y no había elementos que evidenciaran la intención de posicionar a una fuerza política o de hacer propaganda personalizada a favor de los servidores públicos con fines electorales o partidistas, además de que no se encontraba en curso algún proceso electoral.

En contra de dicha determinación, el 5 de diciembre de 2019, los partidos denunciantes promovieron recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, lo que dio origen al expediente SUP-REP-142/2019 y acumulados. Al dictar sentencia, la Sala Superior consideró que la Sala Regional Especializada equiparó incorrectamente los hechos denunciados como actos de rendición de cuentas lo que, a su vez, evitó que se valoraran sus efectos en materia electoral. Ello, en virtud de que la rendición de cuentas es un mecanismo que permite no sólo informar sobre la administración gubernamental, sino también organizar todo el aparato estatal para promocionar, planificar, gestionar, supervisar, controlar y sancionar el ejercicio del poder público y sus resultados. En el caso, los hechos denunciados, en tanto actos públicos de naturaleza política, de acuerdo

¹⁹ SUP-RAP-108/2021 y acumulados, *op. cit.*, párrafos 335 y 339.

con la sentencia, se inscribieron dentro del marco del principio de *transparencia gubernamental*, en relación con el derecho a la información general, pero no constituyeron propiamente un procedimiento de *rendición de cuentas* que pudiera conllevar a una posible responsabilidad legal y a la imposición de una sanción administrativa o penal.

La Sala Superior valoró que, si bien los hechos denunciados no pueden equipararse a procedimientos formales de rendición de cuentas, sí comprenden una particular forma de comunicación gubernamental que tuvo la finalidad de hacer del conocimiento de la ciudadanía elementos e información de interés y relevancia pública, por lo que constituyen actos de propaganda gubernamental que podrían infringir lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, constitucional, así como las reglas de rendición de informes establecidas en los artículos 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 14 de la Ley General de Comunicación Social.

Para arribar a esta conclusión —y aquí radica la relevancia de este precedente—, la Sala Superior llevó a cabo un ejercicio de interpretación constitucional y razonó que, aun cuando el artículo 134 constitucional no precisa que se deba evitar un uso de la propaganda gubernamental que pueda influir en la contienda electoral, lo cierto es que este tipo de propaganda y su difusión tienen el carácter de recursos públicos, por lo que deben estar sujetos a las reglas que los rigen. De ello se deduce que la difusión de propaganda gubernamental y el uso de recursos públicos con fines de difusión de actos de gobierno, se deben realizar de manera imparcial y equitativa, sin transgredir la prohibición de influir en la contienda. A partir de esta interpretación, la sentencia definió el concepto de *propaganda gubernamental* como “toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión”.

Por todo lo anterior, se revocó la sentencia de la Sala Regional Especializada para efectos de que esta analizara si los hechos denunciados constituyeron una infracción en materia electoral, tomando en cuenta el concepto de propaganda gubernamental y la determinación de que tales hechos constituyen actos que caen dentro de esta categoría.

Más allá de sus efectos, esta sentencia fue relevante porque definió con claridad dos conceptos fundamentales de índole constitucional: rendición de cuentas y propaganda electoral. Además, dotó de mayor eficacia a la obligación constitucional de utilizar imparcialmente los recursos públicos, al extender su alcance y significado incluso a los actos de difusión de logros gubernamentales, buscando garantizar una mayor equidad en la contienda electoral.

b) *Exhaustividad y debida motivación para la acreditación de propaganda electoral. Caso “Quién es quién en las mentiras de la semana”. SUP-REP-417/2021 y acumulados.*

El asunto que abordaré a continuación resulta relevante para comprender cómo deben configurar los órganos jurisdiccionales la propaganda política o electoral a efecto de poder determinar si existió y, en su caso, establecer el impacto que ésta tuvo sobre la equidad de la contienda. Los hechos fueron los siguientes. El 9 de julio de 2021, el PRD presentó una queja en contra de las manifestaciones realizadas por el Presidente de la República y de la directora adscrita a la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República en la conferencia matutina del 7 de julio durante la sección denominada “Quién es quién en las mentiras de la semana”. Al respecto, la Sala Regional Especializada determinó que en el caso referido existió adquisición indebida de tiempos en radio y televisión e incumplimiento a la pauta ordenada por el Instituto Nacional Electoral.

En la resolución respectiva, la Sala Regional Especializada consideró que las expresiones difundidas por parte de los denunciados fueron apreciaciones subjetivas tendientes a mostrar que, con base en los resultados del monitoreo de medios de comunicación realizado durante las campañas por parte del Instituto Nacional Electoral, los ejercicios periodísticos fueron sesgados y sólo buscaron afectar a MORENA, al haber sido este instituto político el que recibió el mayor número de menciones negativas en comparación con el resto de los partidos.

En ese sentido, la Sala estimó que las expresiones referidas tuvieron la finalidad de posicionar a MORENA frente a la opinión pública, con lo cual se le generaba un beneficio, y por lo cual quedaba acreditada la adquisición de tiempos en radio y televisión. De esta manera, la Sala Regional Especializada determinó las responsabilidades de los servidores públicos, dio las vistas correspondientes y sancionó a MORENA, así como a la concesionaria que incumplió la pauta. Inconformes con lo anterior, los recurrentes interpusieron un recurso de revisión ante la Sala Superior. Entre los diversos agravios que se hicieron valer, la litis se centró en determinar si la sentencia cumplió con el principio de exhaustividad y si estuvo debidamente motivada al momento de analizar de forma integral el contenido del mensaje.

Por unanimidad de votos, la Sala Superior del Tribunal Electoral revocó la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada por falta de exhaustividad, al haberse omitido la dilucidación de si las conductas denunciadas constituían propaganda política o electoral, presupuesto indispensable para tener por actualizada la infracción de adquisición de tiempos en radio y televisión.

El tipo administrativo sancionador de adquisición de tiempo en radio y televisión exige la acreditación de los elementos subjetivo, objetivo y normativo, así como un análisis integral del mensaje, donde se atiende el contexto temporal y espacial en que se emitió, para poder arribar a la conclusión de si las expre-

siones constituyen propaganda política o electoral o bien, un equivalente funcional semejante a un llamamiento al voto.

Al no haberse realizado un análisis exhaustivo de los mensajes ni haberse acreditado la adquisición de tiempos en radio y televisión, tampoco podía acreditarse el uso indebido de recursos públicos. En consecuencia, se revocó la resolución impugnada, a efecto de que la Sala Regional Especializada, en plenitud de jurisdicción, emitiera una nueva sentencia en la que determinara si las expresiones denunciadas constituyen o no propaganda política o electoral, para tener por actualizada, en su caso, la adquisición de tiempos en radio y televisión y el uso indebido de recursos públicos. Con esta sentencia se buscó fortalecer la resolución de procedimientos en materia de radio y televisión mediante la exigencia de exhaustividad y debida motivación, en el entendido de que el control de la propaganda electoral es uno de los asuntos de mayor interés para el avance de cualquier democracia, en aras de promover un contexto en el que imperie la equidad en la contienda al mismo tiempo que se posibilite el voto informado, libre y razonado de los ciudadanos.

c) *Publicaciones electorales por parte de influencers: entre la libertad de expresión y la vulneración a la equidad de la contienda. Casos relativos a la elección de la gubernatura de Nuevo León. SUP-RAP-180/2021 y acumulados, y SUP-JRC-143/2021.*

En el desarrollo de los procesos electorales es común que la libertad de expresión y la equidad en la contienda entren en conflicto, haciendo necesario que las y los juzgadores tengan que determinar, en cada uno de los casos que se les presentan, qué debe prevalecer. La resolución de estos asuntos fue muy interesante toda vez que puso de manifiesto dicha tensión con mucha claridad, pues implicó el análisis de diversas publicaciones de contenidos electorales realizadas en redes sociales por parte de una *influencer*.

Inicialmente, mediante resolución aprobada el 22 de junio del 2021,²⁰ el Consejo General del INE declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, incoado en contra del partido Movimiento Ciudadano y de su candidato a Gobernador, Samuel Alejandro García Sepúlveda, derivado de la recepción de aportaciones en especie de un sujeto prohibido, por diversas publicaciones realizadas por la *influencer* Mariana Rodríguez Cantú, a través de la red social *Instagram*.

Al analizar los medios de impugnación promovidos para controvertir dicha resolución, la Sala Superior del TEPJF consideró que las publicaciones se justificaban al amparo del vínculo matrimonial existente entre Samuel Alejandro

²⁰ INE/CG1312/2021. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, ASÍ COMO DE SU CANDIDATO AL CARGO DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EL C. SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA (...). 2021.

García Sepúlveda y Mariana Rodríguez Cantú, al sostener que “*la mayoría de los tratadistas coinciden en que, entre las distintas finalidades del matrimonio están la asistencia, la ayuda mutua, la cooperación para el desarrollo de la pareja y de los integrantes de la familia*”,²¹ lo cual resulta coincidente con lo previsto en el artículo 147 del Código Civil del Estado de Nuevo León, que define la figura jurídica del matrimonio.

En tal sentido, el Tribunal consideró que, por regla general, “*la fama pública o imagen de un influencer sí puede ser cuantificable en términos del Reglamento de Fiscalización siempre que se acredite la existencia de alguna connotación de comercio o estrategia publicitaria (tendiente a generar un beneficio) en sus publicaciones a favor de un partido político o candidatura*”,²² no obstante, cuando el posicionamiento surja de la fama pública de uno de los cónyuges (*influencer*), no es posible deducir un beneficio cuantificable *a priori*, si no que “*deberá derrotarse la presunción de espontaneidad de apoyo mutuo y solidaridad del vínculo matrimonial*”.²³ A partir de lo anterior, la Sala Superior concluyó que las manifestaciones efectuadas por Mariana Rodríguez Cantú, vinculadas con la campaña de su esposo a la gubernatura de Nuevo León, se encontraban amparadas por el derecho al libre desarrollo de la personalidad y, ante la falta de indicios sobre la existencia de alguna contraprestación en dinero o en especie por haber realizado las publicaciones, el Tribunal determinó revocar de manera lisa y llana la resolución reclamada.

Posteriormente, una vez realizada la jornada electoral de la elección a Gobernador y finalizado el cómputo de la elección, el candidato del partido Movimiento Ciudadano, Samuel Alejandro García Sepúlveda, resultó ganador de la contienda con el 36.72% de los votos. Por su parte, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León resolvió la sentencia de juicio de inconformidad, que buscaba controvertir el cómputo, la declaración de validez y la entrega de la constancia del candidato ganador, confirmando la totalidad de los actos controvertidos. Inconforme con la sentencia local, el Partido de la Revolución Democrática promovió un juicio de revisión constitucional ante la Sala Superior del TEPJF para impugnar la validez de la elección.²⁴

Derivado de ello, el Tribunal abordó diversos agravios relacionados con: a) aportaciones de ente prohibido; b) rebase de topes de gastos de campaña; c) intervención del Ejecutivo Federal en la elección; y d) vulneración de la etapa de veda electoral. Al respecto, la sentencia declaró inoperante el agravio relativo a que el candidato ganador se benefició indebidamente de las publicaciones difundidas en *Instagram* por su cónyuge, porque dicho argumento se encontraba

²¹ SUP-RAP-180/2021 y acumulados, p. 84.

²² *Ibidem*, p. 69.

²³ *Idem*.

²⁴ SUP-JRC-143/2021.

zanjado, en virtud de que la Sala Superior se había pronunciado con anterioridad sobre la legalidad de las publicaciones.

Del mismo modo, declaró infundado el supuesto rebase de tope de gastos de campaña, dado que se encontraba acreditado en el dictamen consolidado del INE, que la candidatura ganadora no había excedido el límite previsto para la elección. Por otro lado, la Sala Superior concluyó que, si bien el Ejecutivo Federal vulneró de manera sustancial y generalizada el principio de neutralidad, al rechazar de manera abierta una de las candidaturas contendientes, dicha violación no incidió de manera determinante en la elección.

Por último, respecto a las publicaciones efectuadas por Mariana Rodríguez Cantú durante el periodo de reflexión en favor de la candidatura de Samuel Alejandro García Sepúlveda, la Sala Superior razonó que, si bien éstas afectaron los principios de libertad de sufragio y el periodo de reflexión, no existían elementos suficientes para considerar que dichas publicaciones vulneraron el principio de equidad y que hayan tenido un impacto en la diferencia obtenida entre el primer y segundo lugares de la elección. En consecuencia, al estimar que las infracciones acreditadas no vulneraron las condiciones de validez de la elección, la Sala Superior del TEPJF resolvió confirmar la sentencia impugnada.

Ahora bien, no obstante que coincidí en lo sustancial con el sentido del fallo, emití un voto concurrente para señalar que el estudio sobre las publicaciones de Mariana Rodríguez Cantú debió concluir que éstas no actualizaron irregularidad alguna, dado que fueron expresiones espontáneas y que se emitieron en su calidad de ciudadana, por lo que se encontraban amparadas por el derecho a la libertad de expresión.

A.3. PRINCIPIO DE LAICIDAD

a) *Nulidad de elección por vulneración al principio de laicidad. Caso Tlaquepaque. SUP-REC-1874/2021*

Hay actores cuya injerencia en los procesos electorales puede tener un mayor impacto que la de otros y afectar, de manera más grave, la equidad de la contienda. Tal es el caso, en el contexto social e histórico de nuestro país de personajes pertenecientes a la Iglesia católica. Cuando alguna figura perteneciente a dicha organización emite mensajes de contenido electoral, las autoridades en la materia debemos analizar si éstos constituyen una violación a la normativa, y, por lo tanto, imponer la consecuencia jurídica que corresponda, o si esos dichos están amparados por su derecho a la libertad de expresión. El presente caso es particularmente ilustrativo de todas estas cuestiones.

El 6 de junio de 2021, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir a los integrantes del Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Posteriormente, el Consejo Municipal llevó a cabo el recuento total de la votación, conforme al cual se determinó que resultó ganadora la planilla de Movimiento

Ciudadano, quedando en segundo lugar MORENA por una diferencia de 1.29% del total de los votos válidos emitidos (equivalente a 2,529 votos).

Posteriormente, MORENA cuestionó la validez de la elección, entre otras razones, por la difusión de un video, durante la veda electoral, a través de la cuenta personal de Facebook del Cardenal Juan Sandoval Íñiguez, donde invitaba a los ciudadanos a no votar “por los que están en el poder”. El Tribunal Local confirmó la validez de la elección, al considerar que aun cuando se violó el principio de separación Iglesia-Estado, la irregularidad no fue grave ni determinante, ya que el mensaje no era unívoco ni se vinculaba específicamente con la elección de Tlaquepaque. Esta determinación fue confirmada por la Sala Regional Guadalajara el 7 de septiembre, por lo que MORENA interpuso recurso de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. La controversia se centró en analizar si existió una violación al principio constitucional de separación Iglesia-Estado y si se acreditó una infracción determinante en los resultados de la elección del Ayuntamiento.

Por mayoría de cuatro votos,²⁵ la Sala Superior determinó revocar la sentencia impugnada, y, en consecuencia, declarar la nulidad de la elección y ordenar al Congreso del estado de Jalisco convocar a una elección extraordinaria, al estimar que se violó el principio de laicidad que debe regir en los procesos electorales, a fin de salvaguardar la equidad en la contienda, y que existió una infracción determinante al artículo 130 de la Constitución, por las razones siguientes: a) En 2020, en Jalisco, el 89.2% de la población es católica. Por lo que era razonable, de acuerdo con la opinión mayoritaria, que los mensajes de un alto jerarca de esta Iglesia tuvieran un impacto mayor en el electorado; b) El ministro de culto religioso es arzobispo emérito de la Arquidiócesis de Guadalajara, y aunque ya no forma parte del gobierno de la iglesia, es una figura pública regional con mucha influencia como líder religioso; c) Si bien el mensaje no hizo mención expresa a un partido o candidatura, se consideró que se refirió al partido MORENA, toda vez que pidió que no se votara por “los que están en el poder” ni por una fuerza política con cercanía a los gobiernos de Cuba y Venezuela; d) Por tanto, se determinó que al haberse vulnerado el principio constitucional de separación Iglesia-Estado, los resultados de la elección se encontraban revestidos de incertidumbre.

En dicha sentencia emití un voto particular. Los motivos de mi disenso radicaron esencialmente en que, a mi parecer, del análisis integral del mensaje en cuestión, no se acreditaban los elementos de propaganda electoral ni se podía deducir que se afectó gravemente la veda electoral, toda vez que no se invitaba expresamente a votar a favor o en contra de alguna fuerza política determinada, ni se hacía referencia a una elección en concreto. La conducta del Cardenal,

²⁵ Con los votos en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez.

señalé, no constituyó una infracción, sino, en todo caso, una opinión política vehemente emitida en ejercicio de su libertad de expresión.

Por otro lado, consideré que la difusión del mensaje no tuvo efectos generalizados porque se trató de un hecho aislado, esto es, un solo vídeo emitido desde una sola cuenta de Facebook; y tampoco se demostró que este hecho hubiera sido determinante, pues no era posible establecer objetiva y materialmente el impacto que la difusión del mensaje tuvo en el resultado de la elección, ya que a partir del expediente no se podía conocer el número de personas que recibieron el comunicado, cuántos de ellos profesaban la religión católica, cuántos fueron votantes en Tlaquepaque y, sobre todo, si éstos cambiaron su preferencia política como consecuencia del mismo.

En ese sentido, mi voto en contra no soslayó el principio constitucional de laicidad, sino que, más bien, favoreció la libertad de expresión y, sobre todo, tuteló uno de los pilares esenciales de cualquier democracia: la voluntad popular. Como he sostenido en diversas ocasiones, la nulidad debe ser el último recurso y debe derivar de pruebas fehacientes e incontrovertibles y no sustentarse en conjeturas, pues lo que está en juego es, nada más y nada menos, que la decisión del electorado.

B. ACCIONES AFIRMATIVAS

Las acciones afirmativas constituyen una “medida compensatoria para grupos vulnerables o en desventaja, que tienen como fin revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos y con el propósito de garantizar igualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen los sectores sociales”. Estas medidas se caracterizan por ser “temporales, proporcionales, razonables y objetivas, teniendo como fin último el promover una igualdad sustancial entre las personas integrantes de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen”.²⁶

En este sentido, la Jurisprudencia 11/2015 del TEPJF estableció los elementos fundamentales de las acciones afirmativas, a saber: “a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de

²⁶ Acuerdo INE/CG18/2021. P. 13. Disponible en: <https://bit.ly/3CNk0NC>

instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las acciones afirmativas son las políticas de cuotas o cupos”.²⁷ A continuación expondré tres casos, resueltos dentro del proceso electoral 2020-2021, que buscan ejemplificar el potencial de estos mecanismos para reducir brechas históricas y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas y los grupos más desaventajados.

a) *Ampliación de acciones afirmativas indígenas y otros grupos desaventajados (SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021).*

Tal vez las resoluciones más relevantes de la Sala Superior en materia de acciones afirmativas indígenas y de otras minorías son las dictadas en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y SUP-RAP-21/2021 y sus respectivos acumulados. Estos asuntos tuvieron su origen en el acuerdo INE/CG572/2020, mediante el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitió “los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021”. Entre otras cuestiones, la autoridad administrativa electoral nacional incrementó la acción afirmativa en materia indígena determinada en el año 2017 por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-726/2017 y acumulados, para imponer a los partidos políticos la obligación de garantizar que en el proceso electoral federal 2020-2021 postularan fórmulas de mayoría relativa con candidatos que se autoadscriban indígenas en por lo menos 21 (antes eran sólo 13) de los 28 distritos federales electorales con población mayoritariamente originaria, esto es, en los estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. Al menos 11 de esas postulaciones debían estar compuestas por mujeres.

Asimismo, incluyó una cuota mínima de nueve candidaturas de representación indígena distribuidas en los primeros 10 lugares de las listas para las cinco circunscripciones electorales. Además, en atención a lo dispuesto en el párrafo 2, del artículo 234, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), determinó que en tres de las cinco listas de representación proporcional que cada partido político postulara, el primer lugar de las fórmulas de candidaturas debía estar integrada por personas del género femenino. En el siguiente cuadro se describe la acción afirmativa impuesta por el INE:

²⁷ Jurisprudencia 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Quinta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 8, Número 16, 2015, páginas 13, 14 y 15.

Acción afirmativa indígena - Acuerdo INE/CG572/2020			
Población desaventajada	Piso mínimo	Distribución	
		MR	RP
Indígenas	30 fórmulas integradas de forma paritaria	21 fórmulas (11 de mujeres) en distritos específicos de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, SLP, Veracruz, Yucatán	9 fórmulas (no más de 5 de un mismo género), dentro de los primeros 10 lugares de cada lista. Las mujeres deben encabezar 3 de las 5 listas. <ul style="list-style-type: none"> • 1 fórmula en la 1ª, 2ª y 5ª circunscripción. • 4 fórmulas en la 3ª circunscripción. • 2 fórmulas en la 4ª circunscripción.

Diversos partidos políticos y un ciudadano impugnaron el acuerdo descrito aduciendo, entre otras cuestiones, que el INE carecía de facultades para imponer las acciones afirmativas en cuestión (tanto la indígena como la de género), y que tal determinación vulneraba los principios de reserva de ley y de autodeterminación partidista. Estos medios de impugnación dieron origen al expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados.

La Sala Superior, consideró infundados la mayoría de estos planteamientos, pues no existe un principio de reserva de ley que establezca que sólo la autoridad legislativa cuenta con facultades para determinar una cuota de candidaturas a favor de grupos desaventajados —en este caso indígenas y mujeres— y, además, con dicha medida se busca disminuir los niveles de subrepresentación que enfrentan estas personas. Sin embargo, declaró fundado el motivo de agravio relativo a la omisión de establecer una acción afirmativa para personas discapacitadas. Por ello, ordenó al INE llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes para garantizar el acceso, no sólo de las personas con discapacidad, sino de más de un grupo en situación de vulnerabilidad, pues se trata de grupos históricamente discriminados a los cuales deben otorgarse garantías para lograr la inclusión de sus representantes en el parlamento.

Sobre este punto, es importante precisar que, si bien estuve de acuerdo con el sentido de la sentencia, no compartí que se hubiera confirmado la acción afirmativa por la que se determinó el género de las fórmulas de candidaturas que debían encabezar las listas de las circunscripciones plurinominales. Mi convicción es que, antes de instrumentar medidas adicionales para promover la participación de las mujeres en el ámbito político electoral federal, es necesario primero poner en práctica las medidas ya previstas por el legislador. Y sólo en caso de comprobar que éstas no cumplieron con su objetivo, entonces resultará razonable la implementación de otras medidas.

En el caso, las acciones afirmativas de género previstas en el artículo 234 de la LGIPE, en donde se establece una regla paritaria en la conformación de las listas de representación proporcional han sido eficaces. Basta ver las dos integraciones previas del Congreso de la Unión. Por ello, y considerando que el artículo 41 constitucional prevé los principios de autoorganización y autodeterminación de los partidos, mi opinión es que se debió permitir que éstos determinaran a cuál de los géneros le darían preferencia para encabezar la mayoría de las listas. De ahí mi voto concurrente.

El 15 de enero de 2021, en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021 e incluyó acciones afirmativas en favor de personas con discapacidad, afromexicanas y de la diversidad sexual para la postulación de candidaturas a diputaciones federales, en los términos que se describen a continuación:

Acción afirmativa indígena - Acuerdo INE/CG18/2021			
Población desaventajada	Piso mínimo	Distribución	
		MR	RP
Indígenas	30 fórmulas integradas de forma paritaria	21 fórmulas (11 de mujeres) en distritos específicos de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, SLP, Veracruz, Yucatán	9 fórmulas (no más de 5 de un mismo género), dentro de los primeros 10 lugares de cada lista. Las mujeres deben encabezar 3 de las 5 listas. <ul style="list-style-type: none"> • 1 fórmula en la 1ª, 2ª y 5ª circunscripción. • 4 fórmulas en la 3ª circunscripción. • 2 fórmulas en la 4ª circunscripción.
Personas con discapacidad	8 fórmulas integradas de forma paritaria.	6 fórmulas.	2 fórmulas en cualquier circunscripción, en los primeros 10 lugares de la lista.
Personas afromexicanas	4 fórmulas integradas de forma paritaria.	3 fórmulas.	1 fórmula en cualquier circunscripción, en los primeros 10 lugares de la lista.
Personas de la diversidad sexual	3 fórmulas integradas de manera paritaria con especificaciones propias del grupo.	2 fórmulas.	1 fórmula en cualquier circunscripción, en los primeros 10 lugares de la lista.

De nuevo, diversos partidos se inconformaron con este acuerdo del INE, lo que dio lugar a la conformación del expediente SUP-RAP-21/2021 y sus acumulados. La Sala Superior resolvió confirmar el acuerdo impugnado, pero vale la pena detenerse en un agravio en particular que consideró fundado pero inoperante. Algunos actores alegaban que la responsable debió instrumentar medidas para garantizar la representación política de los migrantes, y la máxima autoridad jurisdiccional electoral consideró que les asistía razón, pero que no resultaba posible ordenar su inclusión en estas acciones afirmativas porque: (1) el marco normativo federal vigente no contemplaba acciones afirmativas en favor de ese grupo poblacional y únicamente el Poder Legislativo tiene facultades para materializar la participación de personas ciudadanas mexicanas residentes en el extranjero; y (2) las personas residentes en el extranjero, independientemente de su número, no se encuentran en situación análoga a otros grupos para quienes se han diseñado e implementado acciones afirmativas, y el hecho de que residan en el extranjero complica su participación en el proceso electoral dado que éste se construye a partir de la premisa de que todas sus etapas tienen lugar en México e involucran a personas que residen en el país.

Por ello, la Sala Superior resolvió confirmar el acuerdo impugnado, pero ordenó dar vista al Congreso de la Unión para que lleve las acciones que resulten pertinentes a fin de hacer las modificaciones normativas correspondientes para garantizar a las personas mexicanas residentes en el extranjero el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales relacionados con su representación legislativa en el ámbito federal.

b) *Diputado migrante. SUP-REC-1222/2021 y acumulados.*

El SUP-REC-1222/2021 es un caso interesante, pues implicó la interpretación y aplicación de tres acciones afirmativas concurrentes para la asignación de diputaciones plurinominales del Estado de Nayarit. El asunto tuvo origen el 6 de junio, cuando tuvo verificativo la jornada electoral del proceso electoral local ordinario 2021 para la renovación de la titularidad del Poder Ejecutivo, así como del Poder Legislativo y los Ayuntamientos del Estado de Nayarit. Una vez obtenidos los resultados, el Organismo Público Local Electoral (OPLE) consideró que, al ser MORENA el partido con más diputaciones —doce en total: diez de mayoría relativa (MR) y dos de representación proporcional (RP)— sería a este instituto político al que se le aplicarían los ajustes correspondientes a las acciones afirmativas para la asignación de dos curules de RP conforme a lo previsto en la Ley Electoral local y en los Lineamientos respectivos.

Al observar la lista original de MORENA y tener que hacer los ajustes para asignar las dos curules por RP, el OPLE consideró que se debía observar la alternancia de fórmulas de candidaturas de distinto género. En ese sentido, la asignación quedó de la siguiente forma:

No.	Partido Político	Orden de prelación	Propietario/a	Suplente	Sexo	Acción afirmativa
1	PAN	1	Laura Inés Rangel Huerta	Lucinda del Carmen Angulo Arias	M	No
2	PAN	2	Luis Alberto Zamora Romero	J. Santos González López	H	No
3	PRI	1	Sofía Bautista Zambrano	Martha Rocío Partida Guzmán	M	No
4	PRD	1	Sonia Nohelia Ibarra Franquez	Karla María Hernández Darey	M	No
5	MC	1	Juanita del Carmen González Chávez	María Guadalupe Reyes Hernández	M	No
6	MC	2	José Ignacio Rivas Parra	Vicente Enrique Gascón Sánchez	H	No
7	MC	3	Selene Lorena Cárdenas Pedraza	Sandra Lucila Lima González	M	No
8	MC	4	Pablo Montoya de la Rosa	Manuel Alfonso García Navarro	H	No
9	MORENA	1	María Belén Muñoz Barajas	María Isabel Lara de la Cruz	M	Sí Acción afirmativa indígena
10	MORENA	2	Rafael Salas Delgado	Citlalli Guevara Cruz	H	Sí Acción afirmativa migrante
11	NAN	1	Jesús Noelia Ramos Nungaray	Nadia Sánchez Reyes	M	No
12	RSP	1	Lidia Elizabeth Zamora Ascencio	Edith García Cárdenas	M	No

El 17 de julio, el Tribunal Local determinó modificar el acuerdo de asignación de las diputaciones de RP, considerando que se deberían sustituir las diputaciones identificadas con los números 2 y 10, ya que acuerdo con su revisión a los límites de sobre y subrepresentación, estimó que MORENA y Nueva Alianza estaban en el límite de sobrerrepresentación; pero no estuvo de acuerdo en que el PAN, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Movimiento

Ciudadano (MC) estuvieran subrepresentados, por lo que les restó curules. En cuanto a la lista de MORENA, el Tribunal Local señaló que la eficacia de la acción afirmativa migrante resultaba únicamente en la obligatoriedad de postulación, que se garantizó con el derecho a ser registrado dentro de los primeros seis lugares de la lista de RP, por lo que debía darse prioridad a la acción afirmativa de las mujeres, cuyo mandato sí resultaba obligatorio.

El 12 de agosto, la Sala Regional Guadalajara revocó la sentencia y determinó que debía prevalecer la asignación realizada originalmente por el OPLE. Lo anterior, en virtud de la intención del constituyente permanente nayarita de otorgar representatividad a las personas migrantes y para dotar de contenido la reforma constitucional y legal que incluyó esa diputación, por lo cual, debía concluirse que en la asignación de diputaciones de RP tenía que incluirse una candidatura migrante. Desde su punto de vista, respetando la segunda fórmula de la candidatura migrante y asignado el primer lugar de la lista a la candidatura indígena de género femenino, se cumplía con la acción afirmativa indígena, y por la composición de la fórmula, con la acción afirmativa de género respecto al primer lugar de la lista.

El candidato propietario de MORENA a la diputación de RP ubicado en la posición 4 de la lista original de MORENA (hombre indígena) impugnó ante la Sala Superior la determinación de la Sala Regional Guadalajara aduciendo que se alteró indebidamente la prelación en la lista de RP presentada por MORENA, al concluir que no se debía afectar la candidatura migrante. La problemática del asunto se centró en determinar la forma en que debió privilegiarse la asignación de curules por el principio de RP, pues frente a dos lugares, concurren tres acciones afirmativas que debían cumplirse: de género, indígena y migrante, respectivamente.

La relevancia de dicha cuestión radicó en tratar de garantizar la tutela efectiva del derecho a la igualdad y a la no discriminación de distintos grupos de personas en situación de vulnerabilidad, en relación con su derecho a ser votadas y a ocupar una diputación plurinominal. La mayoría del Pleno de la Sala Superior estimó que, si bien existe la obligación de los partidos políticos de postular una candidatura migrante dentro de las primeras seis posiciones de la lista, esto no se traduce necesariamente en que esa candidatura deba integrarse en la asignación de diputaciones de RP. Asimismo, se advirtió que, en los lineamientos emitidos por el OPLE no se señaló que fuera obligatoria su inclusión, como sí se hizo para el caso de las candidaturas indígenas. Por lo que, una vez agotado el procedimiento de designación, conforme a la prelación presentada en los listados de los partidos, si se advertía que no existía representación indígena en el Congreso, el OPLE debía realizar los ajustes correspondientes al partido que hubiera obtenido el mayor número de curules (sumando MR y RP), en cuyo caso, se sustituiría la diputación de RP que se hubiese asignado en la última etapa del procedimiento para ubicar en ese espacio la fórmula indígena. En otras palabras, el argumento central del criterio mayoritario consistió esen-

cialmente en que la acción afirmativa migrante —a diferencia de las otras— se reducía a garantizar candidaturas, pero no el acceso al cargo.

Sin embargo, desde mi punto de vista, se debió confirmar la sentencia de la Sala Regional Guadalajara y, por ende, realizar la asignación de una curul a la candidatura migrante postulada por MORENA. Por ello emití un voto particular en los siguientes términos. El artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución del Estado de Nayarit y el artículo 27.I.b, de la Ley Electoral local claramente establecen acciones afirmativas en favor de las personas migrantes, lo cual, en mi opinión implica garantizar de manera efectiva el acceso de dicho colectivo a las mismas oportunidades para contender y ejercer el cargo sujeto a elección, asegurando, efectivamente, el acceso de este grupo a la representación política.

En cambio, sostener que tales acciones afirmativas se limitan a garantizar candidaturas sin lograr la asignación de escaños en el Congreso, simplemente porque la normativa constitucional y legal de Nayarit no dispuso expresamente que se debían realizar ajustes a las listas de RP para garantizar la diputación migrante, equivale a privarlas de todo sentido, fomentando una simulación de inclusión e igualdad de oportunidades en el ámbito político-electoral. Esto no quiere decir que la diputación migrante tuviera más peso que otras diputaciones, sino simplemente que se podía hacer efectivo el derecho de los migrantes a tener representación en el congreso de Nayarit en las mismas condiciones que el resto de los contendientes.

Al confirmar la sentencia de la Sala Regional, en mi opinión, se hubiera favorecido y optimizado el propósito de las acciones afirmativas, a saber: la satisfacción del principio de igualdad, en tanto que se hubieran maximizado las posibilidades de que determinadas personas pertenecientes a más de un grupo en condiciones de vulnerabilidad alcanzasen una curul, logrando, en consecuencia, que la sociedad nayarita estuviera mejor representada.

c) Paridad de género, principio de certeza y autodeterminación de los partidos políticos. Caso sobre la asignación de escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados por el principio de paridad de género. (SUP-REC-1414/2021 Y ACUMULADOS).

El recurso de reconsideración analizado en este apartado pone de manifiesto la compleja ponderación que las y los Magistrados de la Sala Superior debemos hacer al analizar muchos de los casos que son presentados ante la última instancia del Tribunal Electoral. Este caso en particular exigió que se tuvieran que ponderar el principio de paridad de género, la certeza procesal y la autodeterminación de los partidos políticos, labor que derivó en una postura mayoritaria y en la emisión, por mi parte, de un voto particular. A continuación, explicaré brevemente en qué consistió el asunto referido, así como el criterio mayoritario, y expondré los motivos de mi disenso.

Después de que el Consejo General del INE declarara la validez de la elección de diputaciones de representación proporcional al Congreso de la Unión y

asignara a los partidos políticos las diputaciones que les correspondían para el periodo 2021-2024 mediante el Acuerdo INE/CG1443/2021 (dando lugar a una integración compuesta por 252 hombres y 248 mujeres), diversas ciudadanas integrantes de colectivos de mujeres, impugnaron dicho Acuerdo alegando que el INE dejó de considerar el principio de paridad (artículo 41 de la Constitución) y el principio de alternancia de género (párrafo segundo del artículo 53 constitucional), este último, toda vez que en las circunscripciones tercera, cuarta y quinta, la autoridad responsable realizó las asignaciones correspondientes al PRI, al PAN y al Partido del Trabajo (PT) empezando con **fórmulas integradas por hombres**; mientras que en el proceso electoral previo la misma autoridad también realizó la asignación de diputaciones iniciando con las fórmulas integradas por hombres en las mismas circunscripciones y con los mismos partidos políticos.

En primer lugar, en lo que respecta al requisito de la oportunidad, en la sentencia mayoritaria se reconoció que, si bien, las demandas fueron interpuestas con posterioridad al plazo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las características del caso ameritaban un análisis particular en virtud de que quienes acudían ante esta instancia, eran ciudadanas por su propio derecho, integrantes de colectivos de mujeres, que no formaban parte de ningún partido político ni eran candidatas a una diputación federal, por lo cual, no podía considerarse que tuvieran la misma carga procesal que las categorías referidas, llevando a considerar que la presentación de las demandas se había realizado de manera oportuna.

Ahora bien, en cuanto al fondo, la sentencia consideró, entre otras cosas, que si la subrepresentación del **género femenino era de una curul** (ello, debido a los ajustes realizados previamente en la sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados, a través de la cual la Sala Superior determinó revocar las constancias de asignación de diputaciones emitidas a favor de una fórmula integrada por hombres y ordenó la expedición y entrega de constancias de asignación a una fórmula integrada por mujeres), el ajuste debía recaer sobre ésta. Al respecto, las recurrentes proponían aplicar el mecanismo de alternancia por circunscripción plurinominal electoral por periodo electivo; sin embargo, ello hubiera tenido como consecuencia la modificación de las asignaciones de los tres partidos referidos previamente.

En virtud de ello, la resolución estableció que la medida de ajuste debería aplicarse en el partido que tuviera una mayor subrepresentación de mujeres —en este caso el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)—, al ser este el método que mejor armonizaba el derecho de autodeterminación de los partidos políticos y el derecho de las mujeres de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad. En ese sentido, se determinó que lo procedente era que la cuarta diputación de la tercera circunscripción de dicho instituto político fuera ocupada por una fórmula de mujeres, por lo que se debería asignar la diputación

a la siguiente fórmula de la lista registrada por ese partido, perteneciente a dicho género.

Dos razones me llevaron a votar en contra de esta resolución y a emitir un voto particular. La primera fue que, desde mi perspectiva, los recursos de reconsideración resultaban improcedentes, pues las demandas fueron presentadas de manera extemporánea y no existía alguna situación excepcional que justificara flexibilizar la regla procesal.

En efecto, el acto impugnado surtió efectos el 23 de agosto de 2021, a las 17:58 horas, pero no fue sino hasta el siguiente 25 de agosto, entre las 23:49 y las 23:54 horas, que diversas ciudadanas promovieron sus recursos de reconsideración. Es decir, las demandas fueron interpuestas con posterioridad a las 48 horas previstas por el artículo 66, apartado 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral²⁸ para la interposición de esos medios de impugnación. Contrario a la opinión de la mayoría, yo no advierto en este caso circunstancias que justifiquen la excepcionalidad en la aplicación del plazo, pues se trata de ciudadanas integrantes de colectivos que no participaron en la elección y cuya única intención era modificar el orden en la asignación de los listados de determinados partidos políticos. Además, flexibilizar una regla legislativa al amparo de un interés particular sin causa justificada, en mi concepto, trastoca el principio de certeza, pues modificar injustificadamente los plazos previstos en ley puede poner en riesgo la resolución oportuna de los medios de impugnación y afectar el derecho de acceso a la justicia de todos los participantes en el proceso electoral.

La segunda razón fue que las reglas relativas a la alternancia en el género de las fórmulas que encabezaran las listas de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional debieron haber sido controvertidas en el momento en que el INE reglamentó la materia y no al momento de la asignación de curules. Es decir, en noviembre de 2020, cuando el Consejo General del INE dictó el Acuerdo INE/CG572/2020. Es importante destacar que, en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados, la Sala Superior validó la constitucionalidad de dicho acuerdo y, particularmente, de la regla relativa a que, para el presente proceso electoral, todos los partidos políticos debían encabezar con fórmulas de candidaturas de mujeres por lo menos tres de las cinco listas plurinominales. Así, la regla quedó firme desde la etapa de la preparación del proceso electoral.

Por ello, la materia del caso que nos ocupa debió controvertirse en noviembre de 2020, como lo hicieron diversos partidos políticos, y no diez meses después, cuando se realizó la asignación de diputaciones del Congreso de la Unión.

²⁸ La norma señala que el recurso de reconsideración deberá interponerse “[d]entro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional”.

Al posibilitar la impugnación, se vulneró el principio de certeza respecto de reglas que habían quedado firmes desde meses antes.

C. REPRESENTACIÓN POLÍTICA

a) *Límites a la sub y sobre representación en la Cámara de Diputados (afiliación efectiva). SUP-RAP-68/2021 y acumulados.*

La cuestión de la representación política o de cómo traducir votos en escaños es siempre compleja: los sistemas de mayoría relativa pura —en los que los escaños se asignan exclusivamente a los candidatos que resultaron electos en cada distrito por el voto directo de la ciudadanía— generan sobrerrepresentación del ganador, en detrimento de los intereses de quienes no votaron por éste; mientras que en los sistemas de representación proporcional pura —en que los escaños se asignan en proporción directa a los votos recibidos por cada partido— la ciudadanía pierde la oportunidad de elegir directamente al candidato ganador. En México, hemos optado por un sistema híbrido, que permite la elección directa de representantes por demarcación distrital (300 diputaciones) o estatal (64 senadurías), y que compensa los efectos de la sobrerrepresentación mediante la asignación de legisladores de representación proporcional (200 diputaciones y 32 senadurías) y por el principio de primera minoría (32 senadurías).²⁹

Sin embargo, el sistema de asignación no es perfecto y ha generado algunas distorsiones, particularmente en el caso de las coaliciones. Un caso emblemático fue el del Partido Encuentro Social en la elección de 2018, que perdió su registro por no haber obtenido, al menos, el 3% de la votación válida emitida en alguna de las elecciones de ese proceso federal ordinario³⁰ pero que, al haber competido en coalición con los partidos MORENA y del Trabajo (PT), logró conservar un porcentaje de escaños en el Congreso de la Unión mucho mayor al porcentaje de votos recibidos: 6.25% en Cámara de Senadores, y 11.20% en Cámara de Diputados. E incluso, obtuvo un mayor o igual número de legisladores que otros partidos que sí mantuvieron su registro, como el PVEM, el PRD, MC, el PT e incluso el PRI:

Elección	Legisladores					
	PES	PVEM	PRD	MC	PRI	PT
Senadurías	8	6	8	7	N/A	6
Diputaciones	56	16	21	27	45	N/A

²⁹ Artículos 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁰ Confirmada por sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictada en el expediente identificado con el número SUP-RAP-383/2018.

Esta diferencia entre votos y legisladores no se debió a un error en el cómputo de votos o en la asignación de diputaciones y senadurías, sino a tres particularidades del sistema normativo mexicano. Primero, a partir de la reforma electoral de 2007, los votos para candidatos y para partidos coaligados se computan por separado. Por eso, cada uno de los partidos coaligados aparece en la boleta con su propio emblema y los votos para cualquiera de ellos se suman a favor del candidato de la coalición. Además, por separado se computan los votos que recibió cada partido según el emblema seleccionado en la boleta. Esta regla sigue vigente en el artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Segundo, el artículo 87, párrafos 6 y 11, de la Ley General de Partidos Políticos, así como la Jurisprudencia 29/2015³¹ y las sentencias SUP-REC-582/2015 y acumulados, y SUP-REC-1071/2018 y acumulados, emitidas por la Sala Superior del TEPJF, permiten que, cuando exista convenio de coalición, los partidos coaligados pueden postular candidatos a cargos de elección popular que se encuentren afiliados a otro partido de la misma coalición.

Y tercero, en el convenio de coalición se puede acordar a qué grupo parlamentario será asignada la candidatura en cuestión, independientemente de su origen partidario.

En virtud de lo anterior, si en la elección de 2018 una coalición en su conjunto ganaba la elección en cualquier distrito, el candidato ganador se contabilizaba a favor del partido que lo postuló y formaba parte de la fracción parlamentaria designada en el convenio de coalición, con independencia del origen partidario del candidato o del número de votos obtenidos por cada partido coaligado. El primer efecto de estas reglas fue que se desvinculó al candidato de su partido de origen y se generó una representación parlamentaria artificial a favor del partido que lo postuló. Así, en el caso del Partido Encuentro Social, algunos candidatos asignados a su grupo parlamentario pudieron haber obtenido el triunfo gracias a los votos obtenidos en conjunto por la coalición “Juntos Haremos Historia”, incluso cuando dicho partido, por sí solo, hubiera obtenido pocos o ningún voto, e independientemente del origen partidario del candidato ganador.³²

³¹ **Jurisprudencia 29/2015.** CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN. Disponible en: <https://bit.ly/2ZWtdV2>

³² En la Cláusula Quinta del convenio de coalición de “Juntos Haremos Historia” y sus respectivos anexos, los partidos coaligados acordaron que al grupo parlamentario del Partido Encuentro Social le corresponderían 75 diputaciones y 8 senadurías de mayoría relativa en distritos específicos. En virtud de este acuerdo y de las reglas antes explicadas, si la coalición en su conjunto (no necesariamente el partido que postuló al candidato o a quien se le asignaría el escaño) ganaba la elección en alguno de esos distritos, el candidato ganador formaría parte de la fracción parlamentaria del PES, con independencia del origen partidario del candidato o del número de votos obtenidos por cada partido coaligado.

El segundo efecto fue que esta representación parlamentaria artificial también afectó la asignación de escaños de representación proporcional y la eficacia en la aplicación de los límites de sub y sobre representación previstos en los artículos 54, fracciones IV, V y VI, y 60 de la Constitución, pues los triunfos de mayoría relativa se contabilizaban a favor del partido que postuló al candidato triunfador en términos del convenio de coalición, y no a favor del partido al que el candidato estaba efectivamente afiliado. De esta manera se generaba una distorsión en la representación política, ya que un partido coaligado podía obtener más curules de mayoría relativa que las que debía tener en función de los votos efectivamente recibidos (véase caso del Partido Encuentro Social), y otro partido de la misma coalición podía obtener más legisladores de representación proporcional que los que le hubieran correspondido si sus candidatos por origen partidario se hubieran contabilizado a su favor y no a favor del partido que los postuló.

Para disminuir el efecto de esta distorsión en las elecciones de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitió el acuerdo INE/CG193/2021, por el que se determinó el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Con el propósito de hacer efectivo el derecho al sufragio y garantizar su reflejo fiel en la integración de los señalados órganos de representación, respetar el principio de pluralismo, así como atender a los principios de certeza y seguridad jurídica, el Consejo General implementó una figura denominada “afiliación efectiva” para efectos de examinar y, en su caso, ajustar a los límites constitucionales la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional exclusivamente en caso de los partidos coaligados. Esta figura consistía en lo siguiente:

1. El INE verificaría la “afiliación efectiva” de cada una de las candidatas y los candidatos triunfadores por el principio de mayoría relativa. Para estos efectos, “afiliación efectiva” era aquella que estuviera vigente al momento del registro de la candidatura.
2. En caso de que la persona candidata estuviera afiliada a un partido coaligado distinto al que la postuló, y exclusivamente para efectos de la asignación de diputaciones de representación proporcional, el triunfo se contabilizaría a favor del partido al cual estuviera efectivamente afiliada. Es decir, la diputación de mayoría relativa correspondería al partido que hubiere postulado la candidatura pero, al momento de hacer los ajustes de sub y sobre representación y asignar escaños de representación proporcional, este triunfo se contabilizaría a favor del partido al que el candidato estuviera efectivamente afiliado.
3. En caso de que la candidatura triunfadora no tuviera una afiliación efectiva a alguno de los partidos coaligados, el triunfo sería contabilizado en términos del convenio de coalición, pero el INE procuraría que, en la asignación de diputaciones de representación proporcional, se reflejara el

mayor equilibrio posible entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de todas las fuerzas políticas que hubieran obtenido al menos el 3% de la votación.

4. En caso de candidatura por la vía de la reelección que no contaran con una “afiliación efectiva” a alguno de los partidos coaligados, y para efectos de la asignación de diputaciones de representación proporcional, el triunfo se contabilizaría a favor del partido a cuyo grupo parlamentario hubiera pertenecido el candidato o candidata al momento de su registro.
5. En caso de personas legisladoras que pertenecieran a un grupo parlamentario de un partido político sin registro vigente, el distrito ganador se contabilizaría conforme a lo señalado en el convenio de coalición.

Los partidos Encuentro Solidario, MORENA y Acción Nacional se inconformaron con este acuerdo, y sus impugnaciones dieron origen al expediente SUP-RAP-68/2021 y acumulados. Sin embargo, la Sala Superior declaró infundados e inoperantes todos sus agravios, y confirmó lisa y llanamente el acuerdo impugnado. Además, vinculó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para que, tras los comicios que se celebrarían el 6 de junio de 2021 y una vez instalada la legislatura correspondiente, informara a la Sala Superior y al INE si en la configuración de las fracciones parlamentarias se respetaron los límites de sobrerrepresentación. De esta manera, se evitó una distorsión en la asignación de escaños por el principio de representación proporcional que hubiera implicado supeditar la pluralidad del órgano legislativo a un acuerdo de voluntades previo de los partidos coaligados, en detrimento del sufragio efectivamente emitido por la ciudadanía el día de la jornada electoral.

III. CONCLUSIÓN

El fortalecimiento, e incluso el mero mantenimiento de la estabilidad de un régimen democrático implica un rol activo y constante de todos los actores que lo configuran: autoridades y ciudadanía, además de un irrestricto apego de unos y otros al marco jurídico vigente. Dentro de este complejo entramado, el rol de la jurisdicción es fundamental. Tal y como señala IDEA Internacional: “El sistema de justicia electoral es un instrumento clave del Estado de derecho y la garantía fundamental de cumplimiento con el principio democrático de que las elecciones han de ser libres, justas y auténticas (...) El concepto de justicia electoral [continúa el documento referido] trasciende la simple aplicación del marco jurídico; también es un factor dentro del diseño global y de la conducción de todo proceso electoral, e influye en las acciones de las partes interesadas que participan en dichos procesos”.³³

³³ IDEA Internacional. *Justicia Electoral. Una Introducción al manual de IDEA Internacional*. Suecia. 2011. p. 5. Disponible en: <https://bit.ly/3q7kNoZ>

Las y los juzgadores no sólo aplican el derecho, sino que lo crean y contribuyen con su evolución y adaptación a nuevos entornos y planteamientos. En México, todas las resoluciones emitidas por el TEPJF, de las cuales el conjunto presentado en este texto es sólo una muestra representativa, mantienen viva y vigente a la Constitución, apuntalan los cimientos de la democracia en cada nueva elección que se celebra y logran que los derechos político-electorales de la ciudadanía no sean un mero enunciado normativo, sino una realidad palpable.

Espero que el recorrido realizado a través de algunas de las sentencias más relevantes emitidas dentro del marco del proceso electoral 2020-2021 por la Sala Superior del TEPJF, en materia de equidad en la contienda, acciones afirmativas y representación política, resulte de utilidad para las y los lectores, y sobre todo, que haya demostrado la verdad que entraña la siguiente máxima emitida por el ex Presidente de la Corte Suprema de Israel y jurista, Aharon Barak: “La historia del derecho es la historia de la adaptación de este a las necesidades cambiantes de la sociedad”.³⁴

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BARAK, Aharon. *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*. SCJN, México, 1a reimpresión. 2009. p. 3.
- Central Electoral. *INE enfrentará los retos del Proceso Electoral Federal 2020-2021 con responsabilidad*. Sitio web del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://bit.ly/3mNK1U3>
- EZQUIAGA, Francisco Javier. *Jueces Electorales para la democracia*. Revista Justicia Electoral. Número 21. P. 44. Disponible en: <https://bit.ly/2YfoBsL>
- FERRERA, Delia. *Sobre la equidad electoral: dos miradas*. Presentación realizada por la autora durante el XXXI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos y XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por IIDH y CAPEL, que tuvo lugar en San José de Costa Rica del 2 al 13 de diciembre de 2013 disponible en: <https://bit.ly/3krf0qX>
- IDEA Internacional. *Justicia Electoral. Una Introducción al manual de IDEA Internacional*. Suecia. 2011. P. 5. Disponible en: <https://bit.ly/3q7kNoZ>
- Instituto Nacional Electoral. Resoluciones y Acuerdos: INE/CG338/2017, INE/CG327/2021, INE/CG1312/2021 y INE/CG18/2021.
- SCJN. Tesis de rubro PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS Y PROPORCIONALIDAD EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES. LA PRIMERA ESTÁ RELACIONADA CON LA PENALIDAD EN ABSTRACTO, MIENTRAS QUE LA SEGUNDA PUEDE VINCULARSE CON LA INDIVIDUALIZACIÓN EN EL CASO CONCRETO.
- SCJN. Tesis de rubro DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS.
- TEPJF. Jurisprudencia 11/2015 de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

³⁴ Barak, Aharon. *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*. SCJN, México, 1a reimpresión, 2009, p. 3.

TEPJF. Jurisprudencia 29/2015 de rubro CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN.

TEPJF. Sentencias: SUP-JDC-416/2021 y acumulados; SUP-RAP-108/2021 y acumulados; SUP-RAP-74/2021 y acumulados; SUP-JDC-623/2021 y acumulados; SUP-REP-142/2019 y acumulados; SUP-REP-417/2021 y acumulados; SUP-RAP-180/2021 y acumulados; SUP-JRC-143/2021; SUP-REC-1159/2021 y acumulados; SUP-REC-1874/2021; SUP-RAP-121/2020; SUP-RAP-21/2021; SUP-REC-1222/2021 y acumulados; y SUP-RAP-68/2021 y acumulados.

Salas Regionales

Sala Regional Guadalajara

EL PROCESO ELECTORAL 2021 LA INCLUSIÓN DE GRUPOS VULNERABLES Y EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA

Jorge Sánchez Morales

I. INTRODUCCIÓN

El pasado Proceso Electoral Federal 2020-2021 fue concurrente con 32 elecciones locales, por lo cual no solo fue el más grande de la historia por el número de cargos y por los retos que representó la pandemia de COVID 19; sino que tanto el Instituto Nacional Electoral (INE) a través de sus acuerdos generales, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a través de sus sentencias, establecieron paradigmas fundamentales para la inclusión de los grupos vulnerables así como para asegurar la equidad en la contienda electoral.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde el primer momento en que comenzó la crisis sanitaria, implementó medidas prontas y eficaces para hacer frente a la crisis sanitaria y continuar con la función jurisdiccional, para lo cual habilitó el uso de las tecnologías de la información para dicho propósito, a través de la emisión de sendos acuerdos generales en el que se buscó acercar la justicia electoral a la ciudadanía, lo cual culminó con la implementación del sistema del Juicio en Línea en Materia Electoral para la sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación.

Por otra parte, los lineamientos emitidos por el INE para regular la reelección de diputadas y diputados para las elecciones de 2021, contribuyeron para ponderar y garantizar tanto el derecho a ser votada o votado de la persona interesada en reelegirse, así como salvaguardar los principios constitucionales de certeza y equidad de la contienda electoral; sin embargo permanece la necesidad de que el legislador establezca reglas claras para regular la reelección, principalmente para establecer las medidas correspondientes respecto de los funcionarios que no se separan del cargo.

El TEPJF resolvió los conflictos que se presentaron ante a falta de la legislación secundaria en materia de reelección; pues si bien es cierto, existen los acuerdos señalados, los precedentes que se han emitido por parte del TEPJF, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de las acciones de inconstitucionalidad, cada elección es diferente, por lo que se deberán de solventar las problemáticas como las que nos hemos referido hasta en tanto no exista normatividad legislativa que culmine con la incertidumbre y la falta de regulación.

Por otra parte, las personas en prisión preventiva por primera vez votaron en la jornada electoral del 6 de junio pasado, por lo cual, ejercieron su derecho de sufragio a través de una prueba piloto para efecto de su implementación en las elecciones de 2024. Igualmente, los residentes en el extranjero pudieron votar por primera vez, tanto por la vía postal y por internet, para 9 Gubernaturas: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; una diputación migrante para la Ciudad de México y una diputación de representación proporcional para el estado de Jalisco.

El TEPJF a través de sus sentencias estableció la inclusión de candidaturas de grupos vulnerables como los pueblos y comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y de migrantes, para lo cual le ordenó al INE que emitiera los lineamientos correspondientes para hacer efectivo el cumplimiento de dichas cuotas.

Cabe señalar que el legislador reformó oportunamente el marco jurídico en materia de paridad de género y de VPG para ampliar la igualdad sustantiva de la mujer en el ejercicio de sus derechos, así como para sancionar a través de los procedimientos especiales sancionadores dicho tipo de violencia, con la finalidad de reprimir esas conductas y establecer medidas eficaces de no repetición y de reparación hacia las víctimas de VPG.

Sin embargo es necesario advertir que muchas de las regulaciones en materia de paridad como de las medidas establecidas para sancionar la VPG, tienen como origen los criterios del TEPJF; tales como el juicio SUP-REC-91/2020 que ordenó al INE crear una lista nacional adicional a la estatal, que contenga los nombres de quienes, en sentencias firmes, hubieran incurrido en VPG, para efecto de determinar la elegibilidad de los candidatos que pretendan postularse en los procesos electorales.

Cabe señalar que la Sala Superior del TEPJF al resolver los expedientes SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021, acumulados, determinó ajustar las diputaciones federales de representación proporcional para lograr la paridad en la Cámara de Diputados; por lo cual se sustituyó la fórmula integrada por hombres por una conformada por mujeres. En consecuencia, con esta modificación el órgano legislativo se integró con 250 hombres y 250 mujeres, y por tato

la primera integración paritaria de la Cámara de Diputados en la historia política de nuestro país.

Finalmente, por sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-68/2021 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo del INE por el cual establece el mecanismo para verificar la “afiliación efectiva” de cada una de las candidaturas triunfadoras por el principio de Mayoría Relativa, la cual se debe considerar aquella que se encuentre vigente al momento del registro de la candidatura.

En ese contexto, se advierte que el objeto del artículo es dilucidar que en el pasado Proceso Electoral Federal 2020-2021, tanto el INE como el TEPJF emitieron sus resoluciones con la finalidad de lograr la inclusión de grupos históricamente discriminados, por lo que resultaba en un imperativo para nuestra democracia, reconocer el derecho a la igualdad en el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

En ese sentido, se hace constar que las autoridades electorales aseguraron y garantizaron el cumplimiento de los derechos constitucionales, para efecto de que se interpretaran las normas electorales en términos de una igualdad estructural; ante la ausencia de normas que exigieran de manera puntual a los partidos políticos y coaliciones, la cuota que debían cumplir para efectos de asegurar una candidatura para esos grupos vulnerables.

Por lo anterior, las sentencias emitidas por el TEPJF establecieron medidas afirmativas mismas que constituyen criterios de avanzada en la inclusión de sectores vulnerables de la población; que sin una determinación vinculante como lo es una sentencia, que se traducen a su vez en lineamientos que emite el INE para dar cumplimiento a las mismas, dichas personas no tenía la posibilidad de llegar a ocupar un cargo de elección popular sin la existencia de una determinación judicial que así lo estableciera.

II. EL PROCESO ELECTORAL CONCURRENTES 2020-2021: EL PROCESO MÁS GRANDE Y COMPLEJO DE LA HISTORIA DE MÉXICO

El 6 de junio de 2021 se celebró el proceso electoral más grande de la historia de México, no solo por el número de cargos que se elegirían, sino que en la actualidad resulta imprescindible reflexionar, sobre los retos y las nuevas problemáticas que representó la pandemia del COVID-19; el proceso electoral 2021 no tuvo precedente, en tanto que estuvieron en disputa 21,368 cargos de elección popular en todo el país.

En el Proceso Electoral Federal y los propios del orden local 2020-2021 se renovaron la Cámara de Diputados a nivel federal y por primera ocasión todas las entidades federativas concurren con la elección federal para elegir cargos

del orden local en la misma Jornada Electoral, de manera que, la ciudadanía votó para elegir democráticamente, los siguientes cargos de elección popular:

- a. En el orden federal.
 - 500 Diputaciones Federales; 300 por el Principio de Mayoría Relativa y 200 por el Principio de Representación proporcional.
- b. En el orden local.
 - 15 Gubernaturas.
 - 30 Congresos Estatales que implica 1,063 Diputaciones locales; 642 por el Principio de Mayoría relativa y 421 por el Principio de Representación Proporcional.
 - 1,926 Ayuntamientos y Alcaldías (1,910 y 16, respectivamente) que involucra 19,359 cargos:
 - ,926 Presidencias Municipales y Alcaldías; 2,122 Sindicaturas; 15,107 Regidurías; y, 204 Concejales.
 - 431 Juntas Municipales y Presidencias de Comunidad de Campeche y Tlaxcala

En la elección de 2021, fue la primera vez que se tuvieron elecciones federales y locales concurrentes en las 32 entidades federativas del país, en las cuales se renovaron los siguientes cargos:

- 1) Las entidades federativas en las que se renovaron gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos fueron 15: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.
- 2) Las entidades donde se eligieron únicamente congresos locales e integrantes de los ayuntamientos son 13: Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán;
- 3) Se eligieron diputados de los congresos locales en 30 entidades, con excepción de Coahuila y Quintana Roo;
- 4) En Durango e Hidalgo sólo se renovaron los congresos locales.
- 5) Las entidades donde se votó únicamente por ayuntamientos son Coahuila y Quintan Roo.

Para hacer frente a una elección de esas características, se necesitó de una logística más compleja en la organización de la elección, como la instalación de 161 mil casillas y la contratación de más de 50 mil Supervisores y Capacitadores Electorales.

Sin embargo, como ya se ha señalado, el proceso electoral 2020-2021, no solo atendió a una logística sin precedentes por el número de cargos en disputa, sino en la implementación de las medidas pertinentes para hacer frente a la crisis sanitaria en todas las etapas del proceso electoral, tanto desde la etapa de precampaña, las campañas electorales, hasta el día de la jornada electoral, con

la finalidad de evitar el contagio entre la población, así como entre los funcionarios de casilla: para lo cual el INE y los OPLE, implementaron diversas medidas y protocolos para salvaguardar los derechos político-electorales, principalmente en el ejercicio del derecho de sufragio, y a la vez proteger la salud de la ciudadanía.

El reto adicional de los pasados comicios fue la reticencia de la ciudadanía ante el contagio, lo que podía propiciar que no acudieran a los centros de votación el día de la jornada electoral. En consecuencia, la tarea primordial de las autoridades electorales fue la de generar confianza en que las medidas implementadas para resguardar la seguridad sanitaria de la población fueran las óptimas.

Ahora bien, para hacer frente a dichas contingencias, la sociedad moderna exigía el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la administración e impartición de justicia, para la solución de conflictos electorales, por lo que resultaba imprescindible reflexionar sobre los retos y las nuevas problemáticas que se representaron tras la pandemia del COVID 19 y la necesidad de mantener el distanciamiento social.

Lo anterior no implicó descuidar la responsabilidad de impartir justicia para preservar que la renovación de los cargos públicos se debe realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, cumpliendo los principios constitucionales y convencionales que garantizan la vigencia de los valores democráticos y del estado de derecho.

Las autoridades electorales en México, tanto administrativas como jurisdiccionales (INE y TEPJF), fueron las responsables de la salvaguarda de la democracia dentro de sus respectivas competencias, por lo que resultaba imprescindible seguir trabajando para cumplir con sus funciones institucionales en la celebración de los próximos comicios del 2021, así como resolver los asuntos contenciosos que se interpusieron con motivo del mismo.

En ese contexto, las Salas del TEPJF continuaron impartiendo justicia al resolver los medios de impugnación a través de sesiones no presenciales por videoconferencia, así como en la implementación del Juicio Electoral en Línea aplicable a todos los medios de impugnación, de conformidad con las modificaciones reglamentarias correspondientes que estableció la Sala Superior para sistematizar la prosecución y resolución de los juicios electorales.

Recordemos que la Sala Superior del TEPJF, desde el primer momento que empezó la crisis sanitaria, implemento medidas prontas y eficaces para hacer frente a la pandemia y continuar con la función jurisdiccional, para lo cual habilitó el uso de las tecnologías de la información para dicho propósito, a través de la emisión de sendos acuerdos generales en los que se buscó acercar la justicia electoral a la ciudadanía desde el inicio de la crisis en el 2020: 1) El 16 de marzo, suspendió el cómputo de los plazos en la sustanciación y resolución de los medios de impugnación; 2) El 26 de marzo, se implementó la celebración de sesiones no presenciales para la resolución de asuntos urgentes; 3) El

2 de abril, implementó la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación para el trámite y resolución de los asuntos; 4) El 16 de abril, se transitó a la resolución de los medios de impugnación por medio de videoconferencias; 5) El 27 de mayo, se implementó la primera fase del Juicio en Línea en Materia Electoral, para atender y resolver los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador y el 1° de julio, se amplió el catálogo de asuntos para todos los grupos vulnerables; y 7) Finalmente, el 2 de septiembre de 2020, el Pleno de la Sala Superior aprobó el Acuerdo General 7/2020, mediante el cual se implementó el sistema del Juicio en Línea en Materia Electoral para la sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación.

Atentos a lo anterior, se advierte la serie de medidas que este tribunal ha emprendido para cumplir con su función jurisdiccional de impartir justicia: con la emisión del primer acuerdo que implementó el Juicio en Línea en su primera etapa, para atender y resolver los recursos de reconsideración y de revisión del procedimiento especial sancionador, y posteriormente con el Acuerdo 7/2020, en el que se transitó hacia la última etapa de la digitalización total en la tramitación, sustanciación y resolución de los demás medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Con la implementación del Juicio en Línea se busca facilitar el acceso a la justicia, optimizar y modernizar su impartición, y hacerla accesible al ciudadano sin necesidad de que acuda de manera física a las Salas del TEPJF; lo cual constituye una alternativa vanguardista en la impartición de justicia, al cumplir con todas las etapas que establece la ley, mediante el empleo de herramientas tecnológicas, con el fin de eliminar barreras, reducir recursos y optimizar tiempo de resolución de los medios de impugnación electorales.

Además, parte de la necesidad imperiosa de contar con una garantía a través de la cual, los ciudadanos tengan la posibilidad de utilizar las tecnologías de la información y la comunicación como el internet; para solicitar una respuesta oportuna a sus demandas a través de los medios de impugnación, para la protección y defensa de sus derechos político-electorales, mismos que sean interpuestos y sustanciados a través de los medios electrónicos.

Por lo anterior, dentro de las múltiples ventajas del juicio en línea destacan las siguientes: Se amplía el acceso a la justicia, al eliminar la barrera de la distancia, pues las demandas y promociones se presentan a través del sistema de juicio en línea, dentro de la página de internet del Tribunal Electoral; Se trata de un sistema digital blindado, en virtud de que resulta indispensable contar con firma electrónica proporcionada o reconocida por el Tribunal para acceder al sistema; Impera una confianza probada en el sistema, pues de advertir alguna falla en el mismo, la unidad de soporte técnico analizará el problema y el Pleno resolverá lo que en derecho corresponda; La sustanciación es más práctica mediante el uso de sistemas electrónicos, ya que a través del juicio en línea se

reduce considerablemente el tiempo de resolución de los medios de impugnación; Las consultas remotas del expediente electrónico en cualquier momento, constituyen una ventaja fundamental en la transparencia y en el acceso inmediato a la información; Las sentencias son más ágiles, ya que además del expediente en físico, las constancias son digitalizadas e integradas a un expediente electrónico.

Dichas ventajas se traduce en la accesibilidad, la eliminación de costos asociados a los procesos por la digitalización de expedientes, la celebración expedita de las audiencias a través de videoconferencias, la reducción de los tiempos en la emisión de resoluciones por la supresión de formalidades judiciales, la comprensión didáctica y simplificada en la utilización de los juicios en línea; todo lo anterior contribuye a una justicia más pronta y eficaz, además de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas de manera directa a través de las tecnologías de la comunicación y de la información, garantizando así la máxima publicidad en la emisión de los actos y resoluciones del TEPJF.

La prosecución de los juicios a través de los medios electrónicos, es una opción más para que el justiciable acceda a la justicia electoral, en tanto que no es obligatoria su implementación para el ciudadano, pero si para las autoridades, y no va más allá del sistema de medios de impugnación; lo que se busca es construir una vía adicional a dichos medios de defensa, con la finalidad de que el ciudadano tenga a la mano un canal efectivo en la defensa de sus derechos político-electorales ante la contingencia de la pandemia.

El juicio digital se implementa con la finalidad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y de conformidad con la obligación de garantizar el derecho de acceso universal, equitativo, asequible y oportuno a las tecnologías de la información y comunicación, así como integrar a la población a la sociedad de la información y del conocimiento.

El TEPJF busca con la implementación del Sistema del Juicio en Línea en Materia Electoral, establecer medidas idóneas y eficaces con la finalidad de remover obstáculos y barreras que puedan existir para que las personas tengan acceso a la justicia; tal y como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado, la tolerancia a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos vulnera su derecho de acceso a la justicia.

La conformación de un sistema Integral de justicia en línea y su instauración a través de las herramientas tecnológicas para la interposición de todos los medios de impugnación en la materia electoral, forma parte de una política judicial que busca por un lado, acercar el Tribunal a la ciudadanía y, por otro, apoyar la impartición de justicia en las herramientas y los avances tecnológicos que permitan un mayor aprovechamiento de los recursos, como parte de los ejes de trabajo de este tribunal; y que se han reflejado en las medidas implementadas para cumplir con el derecho de acceso a la justicia a través de un recurso

rápido y sencillo, y a su vez, se resguarda el derecho a la salud de la ciudadanía ante la coyuntura de la crisis sanitaria.

Por lo anterior, el juicio en línea fue implementado para atender a las necesidades apremiantes de la ciudadanía en la protección de su derechos político-electorales en tiempos de pandemia; acercar la justicia electoral a la población, es el desafío más importante que nos ocupa para cumplir con la inexcusable función de impartir justicia, a través de la instauración de herramientas tecnológicas que den continuidad a la función esencial de defender la democracia y las instituciones en situaciones extraordinarias como las que imperan ante la crisis sanitaria.

Para lo cual la ciudadanía nos exige implementar acciones extraordinarias para cumplir con nuestra obligación de garantizar la renovación pacífica de los poderes públicos, la tutela efectiva de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la plena vigencia de los principios que sustentan nuestra democracia, a la altura del gran reto que implicó el proceso comicial concurrente del 2021.

III. LA REELECCIÓN DE DIPUTACIONES FEDERALES EN 2021

En la jornada electoral del 6 de junio de 2021 los Diputados Federales por primera vez optaron por la reelección, en virtud de que, en términos de la reforma político-electoral del 2014, en el ámbito federal, aquellos diputados que participaron en la elección de 2018 podrán ser elegibles hasta por cuatro periodos consecutivos.

En efecto, el artículo 59 de la CPEUM, y el artículo transitorio décimo primero del decreto de reforma del 10 de febrero de 2014, señalan que la reelección será factible para aquellos legisladores federales que fueron electos en el proceso electoral de 2018; es decir, los diputados federales tuvieron la posibilidad de aspirar a la reelección en las pasadas elecciones de 2021.¹

Cabe señalar que el legislador federal, no estableció reglas claras que regularan de manera específica, diversas problemáticas que se han presentado en materia de elección consecutiva, considerando que en el sistema electoral existen una serie de principios y reglas que, en el contexto de una institución jurídica como la reelección, terminan por colisionar con otros principios constitucionales y/o derechos político-electorales.

Si bien es cierto que el 18 de marzo de 2020, los coordinadores de los grupos parlamentarios, integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, presentaron una iniciativa que regulaba diversas cuestiones

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014 que contiene 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”.

de la reelección; la Cámara de Senadores, no aprobó dicha iniciativa, por lo que el INE debía ejercer su facultad reglamentaria para regular las modalidades de la reelección, considerando que no se aprobó regulación alguna dentro de los 90 días previos al inicio del proceso electoral como lo exige el artículo 105, fracción II de la CPEUM.

A falta de regulación secundaria en materia de reelección, el 26 de noviembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó el “Acuerdo de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados, por el que se establecen disposiciones internas aplicables a diputadas y diputados federales que opten por la elección consecutiva en el proceso electoral 2020-2021”.²

No obstante lo anterior, le correspondía regular al INE, y por tanto, la regulación que deriva de dicho acuerdo además de no haberse emitido de manera oportuna, podía generar conflictos de competencias en cuanto a que la materia de regulación ya no le correspondía al legislador sino a la citada autoridad administrativa.

Además, el INE ya estaba deliberando respecto de los lineamientos e instructivo para la reelección de diputados, y al no existir consenso, los partidos políticos rechazaron que los diputados que aspiren a reelegirse para las elecciones de 2021 debían pedir licencia (dejar su cargo) antes de las elecciones, se aplazó su votación.

Atentos a lo anterior, el 7 de diciembre de 2020, el Consejo General del INE, aprobó el acuerdo INE/CG635/2020 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021”.³

Dichos lineamientos, tuvieron por objeto regular la reelección de diputadas y diputados para las elecciones de 2021, con el fin de ponderar y garantizar tanto el derecho a ser votada o votado de la persona interesada en reelegirse, el derecho a votar de la ciudadanía, así como salvaguardar los principios constitucionales de certeza y equidad de la contienda electoral.

Conforme al acuerdo en cuestión, no era necesario que las diputadas y diputados que opten por la reelección en el Proceso Electoral Federal 2020-2021 se separaran del cargo para ser electos por un periodo adicional, por lo cual, y como se advierte del Acuerdo del INE, y en coincidencia con el diverso que emi-

² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria de 26 de noviembre de 2020*, Número 5660-XVII.

³ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG635/2020 emitido el 7 de diciembre de 2020 por el Consejo General del INE denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS SOBRE ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021”.

tió la Cámara de Diputados, en ambos acuerdos se establece la posibilidad de que los legisladores continúen en el cargo sin la obligación de solicitar licencia.

Sin embargo, los lineamientos establecen una serie de medidas para aquellos legisladores que permanezcan en el cargo, para que no dejen de cumplir con sus obligaciones, así como para proteger el principio de equidad en la contienda electoral. Así, las y los diputados que busquen ser electos de manera consecutiva y que permanezcan en el cargo debieron observar las siguientes medidas y restricciones:

- 1) No podrán dejar de acudir a las sesiones o reuniones del órgano legislativo por realizar actos de campaña, ni utilizar recursos públicos, ya sean humanos, materiales o económicos que les correspondan para el ejercicio de su encargo con fines electorales;
- 2) Deberán cumplir con las obligaciones inherentes a su encargo y aplicar los recursos públicos con apego a lo establecido en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional;
- 3) Manifestar su intención y su decisión de ajustarse a las previsiones y límites establecidos por la normatividad, y hacer una relación de los módulos de atención ciudadana u otras oficinas de gestión con que cuenten;
- 4) Hacer una relación de las asignaciones realizadas a las diputadas y los diputados que hayan manifestado alguna intención de ser electos de manera consecutiva en el transcurso del año;
- 5) Quedará prohibido que un Módulo de atención u Oficina de gestión de una diputada o un diputado se utilice para actividades proselitistas;
- 6) No podrán prometer o condicionar programas sociales, servicios u otro trámite ante instancias gubernamentales ni podrá intervenir de modo alguno en facilitar u obstaculizar ningún tipo de trámite en la demarcación por la que contiene;
- 7) Deberán entregar a la autoridad competente, un calendario de actividades de precampaña que tenga previstas, las cuales podrán cotejarse para verificar su desarrollo, acreditar que no estén utilizando indistintamente su calidad de diputada o diputado con la de precandidata o precandidato; y
- 8) Además de las anteriores, la autoridad podrá adoptar todas aquellas acciones y medidas que estime necesarias e idóneas para la plena eficacia de su atribución de garantizar la equidad en la contienda.

Finalmente, es necesario recordar que los lineamientos de mérito se emiten considerando que los legisladores federales no aprobaron en su momento la regulación respectiva en materia de reelección, por lo que el INE, en ejercicio de su función reglamentaria, viene a normar situaciones que requieren regulación ante los conflictos que se han presentado en la práctica.

Resulta de imperiosa necesidad contar con reglas claras por parte del legislador federal, para efecto de regular la reelección en temas tan medulares como

es la no obligatoriedad de separarse del cargo; además de las medidas que deben implementarse para garantizar la equidad de la contienda electoral en caso de no separarse del puesto por el cual se pretenden reelegir.

IV. LA AFILIACIÓN EFECTIVA PARA VERIFICAR LOS LÍMITES DE SOBRE REPRESENTACIÓN CUANDO SE TRATA DE COALICIONES (SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS Y SUP-REC-1400/2021 Y ACUMULADOS)

En la sentencia del 27 de abril de 2021 dictada en el expediente SUP-RAP-68/2021 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo del INE por el cual estableció el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional (RP) en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtuvieron en la jornada electoral del 6 de junio de 2021; en lo particular para considerar aquella que se encontraba vigente al momento de su registro, por lo que el triunfo sería contabilizado a favor del partido con el cual el o la candidata ganadora tengan una “afiliación efectiva”.⁴

Con dicho concepto no se crea un mecanismo que no estuviera establecido en la ley, lo que pretende es dar cumplimiento a los límites de sobre y sub representación establecidos en la Constitución, en uso de su facultad reglamentaria; tampoco se está excediendo de dicha facultad, considerando que en las coaliciones los partidos postulan a candidaturas de militantes afiliados a otros partidos, lo que provocaba distorsiones que implican la vulneración de los límites de sobre representación; ya que en el porcentaje de votos y porcentaje de cargos terminaba por vulnerar dicho principio al operar una simulación al momento de asignar curules que no contaban para el partido que estaba afiliado, sino que contaba para quien lo postuló.

El pluralismo político y la inclusión que caracterizan a la democracia mexicana se fortalecen con la figura de la Representación Proporcional, por lo que dicho sistema favorece más y mejor a la representatividad del Poder Legislativo y los que contribuyen de mejor manera a que las distintas fuerzas actuantes en una sociedad, se encuentren debidamente representadas en el Congreso, para lo cual se debe atender a los tres pilares fundamentales que permiten la conversión

⁴ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG193/2021 emitido el 19 de marzo de 2021 por el Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA EL MECANISMO PARA LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE LAS CURULES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, QUE CORRESPONDAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON BASE EN LOS RESULTADOS QUE OBTENGAN EN LA JORNADA ELECTORAL A CELEBRARSE EL SEIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO”.

de votos a en escaños: ningún partido deberá exceder el límite de 300 curules por ambos principios; segundo, que ninguna fuerza política exceda el límite constitucional de 8% a la sobrerrepresentación y, tercero, que la representación política en la Cámara de Diputados sea en lo posible un reflejo de la diversidad del país y de la pluralidad expresada en las urnas.

Recordemos que a través de la aplicación de la fórmula de representación proporcional se busca alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática; así como ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren en el país.⁵

Con la verificación de la militancia efectiva se establece que en las asignaciones por Representación Proporcional a partir de la postulación de un candidato por un partido al que no se encuentra afiliado, debe contar para la asignación de la curul conforme a la militancia que tiene registrada el candidato al momento de su postulación, con la finalidad de que se verifiquen los límites de la sobre representación, y a la vez se permita dicho mecanismo establecido en los convenios de coalición que postulen candidatos por un partido al que no se encuentran afiliados de conformidad con la Jurisprudencia 29/2015 del TEPJF, con el rubro “CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN”.

Por lo anterior, con la emisión del acuerdo impugnado no existió un ejercicio legislativo que modificara el procedimiento o la fórmula legal para la asignación de curules, para analizar los parámetros de sobre representación considerando que si se aplican únicamente los convenios de coalición, se pudiera generar alguna distorsión relacionada con los límites de representación proporcional si no se contabilizan en función del concepto de la militancia efectiva al momento de la postulación.

La búsqueda del mejor modelo de representación proporcional en México es aquel que convierta de manera equitativa la traducción de los escaños en proporción a los votos obtenidos; tipificar las bases fundamentales para hacer posible el acceso de los partidos minoritarios al Congreso de la Unión; así como establecer ciertos límites en términos de los principios de subrepresentación y sobrerrepresentación.

Ahora bien, con posterioridad la Sala Superior emitió una sentencia en el expediente SUP-REC-1400/2021 y sus acumulados, en la cual ratificó la resolución de la Sala Regional Guadalajara SG-JDC-853/2021 y acumulados, que determinó la inexistencia de lineamientos para la afiliación efectiva de candida-

⁵ REYES HEROLES, Jesús, “Discurso en el segundo informe del gobernador Rubén Figueroa” en *Memoria Política de México*. Consultable en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html> consultado el 1o septiembre del 2021.

tos de coaliciones para el Congreso de Durango por parte del instituto electoral local.

En efecto, la Sala Superior del TEPJF ratificó la resolución de la Sala Regional Guadalajara en diversos juicios relacionados con la asignación de diputaciones locales de representación proporcional al Congreso del Estado de Durango, al establecer que siempre que la ley y su normatividad interna lo permita, es válido postular a militantes de otro partido coaligado como candidatos a cargos de elección popular por tratarse de un mecanismo que hace posible el acceso de aquellos al poder público.

El caso se basó en los recursos interpuestos por los partidos Movimiento Ciudadano, Redes Sociales Progresistas y una ciudadana, para controvertir la resolución de la Sala Regional Guadalajara, la cual señaló que no existía ley ni lineamientos que regularan la revisión de la afiliación efectiva de los candidatos postulados por los partidos políticos coaligados, tomando como base la vulneración a los principios de certeza y definitividad electoral.

Además, determinaron que para ello no es impedimento, lo resuelto en los lineamientos del INE sobre afiliación efectiva porque éstos se emitieron única y exclusivamente para las diputaciones a nivel federal, mientras que en el presente caso se trató de diputaciones a nivel local.

En consecuencia, la Sala Superior confirmó que ante la ausencia de norma legal alguna y de lineamientos del instituto electoral de Durango que establezcan la aplicación del criterio de afiliación efectiva, debe observarse la jurisprudencia 29/2015, sin que sea viable aplicar tal criterio en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

V. INCLUSIÓN Y MAXIMIZACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS GRUPOS VULNERABLES

En el proceso electoral 2020-2021 las autoridades electorales en el ámbito de su competencia, emitieron resoluciones tanto administrativas como jurisdiccionales, encaminadas a observar el principio de igualdad y no discriminación, considerando el deber de que en todo acto o normativa que se emita, debe establecer un tratamiento jurídicamente diferenciado para lograr la igualdad estructural que reclaman los sectores de la sociedad menos favorecidos, quienes han sido discriminados por el desconocimiento de sus derechos en función de sus diferencias y sus vulnerabilidades.

Tanto el INE como el TEPJF emitieron sus determinaciones con la visión de lograr la inclusión de grupos históricamente discriminados, por lo que resultaba en un imperativo para nuestra democracia, reconocer el derecho a la igualdad en el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales; por lo que aseguraron y garantizaron el cumplimiento de los derechos constitucionales, para efecto de que se interpretaran las normas electorales en términos de una igualdad estruc-

tural, ante la usencia de normas que exigieran de manera puntual a los partidos políticos y coaliciones, la cuota que debían cumplir con el fin de asegurar una candidatura para esos grupos vulnerables.

Bajo esa perspectiva el TEPJF emitió sentencias en las que implementó un garantismo electoral, en tanto que, a través de la justicia constitucional sobre esa materia, ha justificado y argumentado las razones por las cuales sustenta sus resoluciones. Lo anterior bajo la idea de que el garantismo electoral consiste en una metodología de estudio de las normas aplicables, en las que el juez interpreta y aplica las normas y valores inscritos en sus contenidos, las dota de sentido jurídico para dar coherencia al sistema electoral, y con ello favorece a grupos vulnerables, maximiza sus derechos y corrige las desigualdades estructurales existentes.⁶

A continuación se analizan las medidas afirmativas implementadas tanto por el INE como por el TEPJF, para efecto de colmar las lagunas y deficiencias del marco jurídico electoral, con la finalidad de cumplir los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la Constitución, y con ello exigir a los candidatos, partidos políticos, coaliciones y a la ciudadanía en general, el cumplimiento de los principios de paridad y de inclusión de los grupos vulnerables; estableciendo para ello los lineamientos y regulaciones en las cuales se establecen reglas precisas para que dichos actores políticos, cumplan con las obligaciones que devienen directamente de un mandato constitucional.

V.1. SALVAGUARDA DEL DERECHO AL VOTO ACTIVO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA

En primer lugar, es preciso advertir que en este proceso comicial 2020-2021 por primera vez votaron personas en prisión preventiva, por lo que ejercieron su derecho de sufragio a través de una prueba piloto para efecto de su implementación plena en las elecciones de 2024.

El voto en prisión preventiva fue resultado del 1° de junio de 2018, cuando dos personas que se auto adscribieron indígenas y que están reclusas en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, del municipio de Cintalapa, Chiapas, impugnaron ante la Sala Superior del TEPJF la omisión del INE de emitir los lineamientos que les permitiera ejercer su derecho a votar como personas que se encuentran reclusas sin haber sido condenadas a través de una sentencia, porque se encuentran amparadas bajo el principio de presunción de inocencia.

Por lo anterior el 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado, en la cual ordenó al INE salvaguardar el derecho al voto activo de las personas en prisión preven-

⁶ DE LA MATA PIZANA, Felipe y BUSTILLO MARÍN, Roselia, “Prólogo” en *Justicia electoral principialista*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 23.

tiva; para lo cual en una primera etapa de prueba antes del año 2024, debía implementar un programa piloto en el que tenía que contemplar todas las circunscripciones electorales, varias entidades federativas y diversos reclusorios.

La Sala Superior estableció que, con esta interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia, se busca ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos; las personas que se encuentran en prisión y no han sido sentenciadas tienen derecho a votar ya que se encuentran amparadas por el principio de presunción de inocencia.

En cumplimiento de la sentencia del TEPJF el Consejo General del INE aprobó el Modelo de operación de la prueba piloto del Voto de Personas en Prisión Preventiva que podrán participar en la elección de diputaciones federales en el Proceso Electoral 2020-2021.⁷ El INE en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana eligieron cuatro CEFERESOS varoniles y un femenino, para lo cual dicho modelo se pone en la línea iniciada por el INE de probar, ensayar y evaluar mecanismos de votación para grupos en situación de vulnerabilidad que se implementaron en dicho proceso electoral, y que de manera paulatina y progresiva se instrumentó antes de los comicios del 2024.⁸

Tomando en consideración factores de gobernabilidad y seguridad, inclusión de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, centros federales femeniles y varoniles y perspectiva de género e interculturalidad, la prueba piloto se implementó en cinco Centros Federales de Readaptación Social —CEFERESO—: Primera circunscripción en Sonora (CEFERESO No. 11 Varonil); Segunda circunscripción en Guanajuato (CEFERESO No. 12 Varonil); Tercera circunscripción en Chiapas (CEFERESO No. 15 Varonil e intercultural); Cuarta circunscripción en Morelos (CEFERESO No. 16 Femenil); y Quinta circunscripción en Michoacán (CEFERESO No. 17 Varonil).⁹

Con dicha medida, se buscó garantizar la presunción de inocencia y el ejercicio efectivo del derecho al voto pasivo de un grupo vulnerable, para lo cual se pretendió beneficiar a una población aproximada de 2,185 personas en prisión preventiva, considerando que de la población estimada de personas en prisión preventiva con corte al mes de marzo de 2020, mil 680, el 76.9% son hombres y 505, el 23.1% son mujeres.¹⁰

⁷ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG97/2021, emitido el 3 de febrero de 2021 por el Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL MODELO DE OPERACIÓN DEL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA, PARA EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-352/2018 Y ACUMULADO”.

⁸ Instituto Nacional Electoral, “Aprueba INE modelo de operación de prueba piloto del voto de personas en prisión preventiva para elecciones 2021” en *Central Electoral*, Instituto Nacional Electoral. Publicado el 3 de febrero de 2021.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

V.2. EL VOTO DE LOS MEXICANOS DESDE EL EXTRANJERO

Desde el 26 de agosto de 2020 el INE aprobó el acuerdo que establece las modalidades de voto postal y electrónico por Internet, para el Voto de las Mexicanas y los Mexicanos Residentes en el Extranjero (VMRE), a efecto de que puedan ejercer su derecho al sufragio en los Procesos Electorales Locales 2020-2021;¹¹ por lo que el INE a través de dicho acuerdo, reglamentó la posibilidad de que los residentes en el extranjero sigan vinculados a la vida democrática del país, aún cuando se encuentren residiendo en otro país.

De conformidad con el citado Acuerdo General del INE, en las elecciones del pasado 6 de junio de 2021, los residentes en el extranjero pudieron votar por primera vez a través de dos vías, la vía postal y por internet, para emitir el sufragio en la elección de 9 Gubernaturas: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; una diputación migrante para la Ciudad de México y una diputación de representación proporcional para el estado de Jalisco.¹²

Por lo cual, el 10 de marzo de 2021 venció la fecha límite para que las y los ciudadanos se inscribieran en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Exterior (LNERE), el INE informó que 33 mil 698 mexicanas y mexicanos que viven en 92 países solicitaron su registro para su participación en las pasadas elecciones del 6 de junio de 2021.¹³

De acuerdo con cifras de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), el mayor número de personas que solicitaron su registro fueron las y los oriundos de la Ciudad de México con 12 mil 660 connacionales que se inscribieron para emitir su voto por una Diputación Migrante. Enseguida, están las y los originarios de Jalisco, 5 mil 534 ciudadanas y ciudadanos jaliscienses que residen en el exterior se inscribieron en la Lista Nominal, para votar por primera vez, como lo establece su ley, para elegir una diputación de representación proporcional. Asimismo, las ciudadanas y ciudadanos de Baja California (159), Chihuahua (2 mil 080), Colima (719), Guerrero (2 mil 802),

¹¹ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG234/2020, emitido el 26 de agosto de 2020 del Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LAS MODALIDADES DE VOTACIÓN POSTAL Y ELECTRÓNICA POR INTERNET, RESPECTIVAMENTE; LOS LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN DEL VOTO POSTAL DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO; LOS LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET PARA LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, AMBOS PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2020-2021, ASÍ COMO LA PRESENTACIÓN DE LOS DICTÁMENES DE AUDITORÍA AL SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET PARA LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA”.

¹² *Idem*.

¹³ Instituto Nacional Electoral, “33 mil 698 mexicanas y mexicanos residentes en 92 países solicitaron el voto desde el exterior”, en *Central Electoral*, Publicado el 12 de marzo de 2021, Instituto Nacional Electoral.

Michoacán (4 mil 169), Nayarit (mil 038), Querétaro (mil 038), San Luis Potosí (mil 767) y Zacatecas (mil 732) que se inscribieron para participar en las elecciones de la gubernatura. Por lo cual el total general de los mencionados 33 mil 698 ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, fueron los que solicitaron su inscripción en la LNERE.¹⁴

Cabe señalar que, por primera vez la ciudadanía residente en el extranjero pudo elegir la modalidad de votación entre dos medios: postal y la electrónica por internet; 67 por ciento de forma electrónica por internet (22 mil 565) y 33 por ciento por la vía postal (11 mil 133). Respecto a su clasificación por género 18 mil 247 personas registradas son hombres y 15 mil 451 son mujeres, equivalentes al 54 y 45 por ciento del total de registros, respectivamente.¹⁵

Por país de residencia, las mexicanas y mexicanos que externaron su intención para participar en los comicios del 6 de junio de 2021 viven en 92 naciones. La mayoría de ellos, residentes en los Estados Unidos (25 mil 896), Canadá (mil 573), España (mil 209), Alemania (997), Reino Unido (607), Francia (534) y Suiza (289).¹⁶

Finalmente, de conformidad con las “Estadísticas del Proceso Electoral 2020-2021 del VMRE que dio a conocer el INE: 12 mil 456 votaron a través de la forma electrónica y 5 mil 623 por correo, lo que da un total de 18 mil 079 de votos emitidos; de los cuales 8 mil 166 fueron mujeres y 9 mil 913 fueron hombres.¹⁷

V.3. SENTENCIAS DEL TEPJF EN MATERIA DE VPG

1) *Se crea la lista nacional de quienes estén sentenciados por VPG (SUP-REC-91/2020)*

El 29 de julio de 2020, el pleno de la Sala Superior del TEPJF, resolvió por mayoría de votos, el expediente SUP-REC-91/2020, en el cual ordenó al INE crear una lista nacional que contenga los nombres de quienes, en sentencias firmes, hubieran incurrido en Violencia Política en Razón de Género en contra de la Mujer (VPG) para efecto de determinar la elegibilidad de los candidatos que pretendan postularse en las próximas elecciones.

La Sala Superior determinó modificar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, para que además de las listas que integren los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), el INE también deberá crear un registro nacional de personas que incurran en VPG, como una medida que contribuya a proteger a

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Instituto Nacional Electoral, “Estadísticas del Proceso Electoral 2020-2021, relacionado con el VMRE” en *Voto desde el extranjero*, Instituto Nacional Electoral. Consultable en: <https://votoextranjero.mx/web/vmre/inicio> consultado el 14 de junio de 2021.

las mujeres de forma adecuada y eficaz, para procurar el respeto por la igualdad de sus derechos político-electorales y erradicar cualquier manifestación que las discrimine en el ámbito público por su sola condición de mujer.

El citado registro no es aplicable de manera retroactiva, se aplicó a partir del proceso electoral de 2021, de tal manera que no se afectaron situaciones jurídicas generadas con anterioridad a la emisión de la sentencia.

La sentencia le ordenó al INE emitir los lineamientos, para que fueran expedidos en el *Diario Oficial de la Federación*, previo al inicio del proceso electoral federal, y establecer los mecanismos de cooperación con los OPLE's para estar en posibilidad de compartir la información de dichas listas y esta forma evaluar y determinar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las candidaturas a un cargo de elección popular; por lo que el registro sería público, para que todas las personas que así lo requieran lo pudieran consultar.

En la sesión pública, las magistradas y los magistrados manifestaron que el registro nacional de infractores por VPG no constituye una sanción en sí misma, sino una herramienta que, en función de los principios de máxima publicidad y transparencia, busca evitar la repetición de estas prácticas discriminatorias que vulneran los derechos de las mujeres, tanto en el acceso como en el desempeño de los cargos públicos, y en general, en el ejercicio libre de sus derechos político-electorales.

2) *Lineamientos para la implementación de la lista nacional de quienes estén sentenciados por violencia política en razón de género*

En cumplimiento de la sentencia SUP-REC-91/2020, el 4 de septiembre de 2020 el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el cual se emiten los Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de VPG.¹⁸

De conformidad con los lineamientos en cuestión, en el artículo 6, se señala que el Registro tiene por objeto compilar, sistematizar y, en su caso, hacer del conocimiento público la información relacionada con las personas que han sido sancionadas por conductas que constituyan VPG, mediante resolución o sentencia firme o ejecutoriada emitidas por las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales tanto federales como locales.

Por su parte, el artículo 11 de los lineamientos, define que la permanencia en el Registro estará sujeto a determinadas reglas generales. Por lo que en caso de que las autoridades electorales competentes no establezcan el plazo en el que

¹⁸ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG269/2020 emitido el 4 de septiembre de 2020 por el Consejo General del INE, denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO, ACTUALIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS SANCIONADAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO.

estarán inscritas, las personas sancionadas en materia de VPG, se estará a lo siguiente:

a) Hasta por 3 años si la falta fuera considera como leve; hasta 4 años si fuera considerada como ordinaria, y hasta 5 años si fuera calificada como especial; tomando en consideración la gravedad y las circunstancias de modo tiempo y lugar;

b) Cuando la VPG fuere realizada por una servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, personas que se dedique a los medios de comunicación, su permanencia en el registro respecto de las consideraciones anteriores aumentará en un tercio;

c) Cuando la VPG fuere cometida contra una o varias mujeres pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena; afromexicanas; mayores; personas de diversidad sexual; con discapacidad o a algún otro grupo en situación de discriminación, la permanencia en el registro se incrementará en una mitad respecto de las consideraciones del inciso a); y

d) En caso de reincidencia, la persona que cometió nuevamente las conductas sancionadas como VPG permanecerán en el registro por seis años.

En ese sentido, las autoridades administrativas electorales tienen obligaciones muy puntuales para efecto de la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro. En lo particular el INE, tiene la obligación de implementar operar y conservar el Registro, integrar, actualizar y depurar la información, así como realizar consultas sobre el mismo para efecto de registrar candidaturas. Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), esencialmente deben registrar a las personas sancionadas y consultar el Registro para la inscripción de candidaturas. Y por lo que refiere al TEJF, los tribunales electorales locales, las autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales, tanto federales como locales, tienen el deber de informar al INE y a los OPLE, sobre las sentencias condenatorias en materia de VPG (artículo 10 de los lineamientos)

3) *Corresponde a la autoridad jurisdiccional analizar la falta del modo honesto de vivir por VPG (SUP-RAP-138/2021)*

En el expediente SUP-RAP-138/2021, la Sala Superior revocó en lo que fue materia de impugnación, la resolución INE/CG514/2021 del Consejo General del INE por la que se presenta el procedimiento llevado a cabo respecto de la revisión de los supuestos del Formato 3 de 3 contra la VPG, en lo particular el dictamen por el que se propone la cancelación de diversas candidaturas.¹⁹

¹⁹ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG514/2021 emitido el 26 de mayo de 2021 por el Consejo General del INE, denominado “RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE SE PRESENTA EL PROCEDIMIENTO LLEVADO A CABO RESPECTO DE LA REVISIÓN DE LOS SUPUESTOS DEL FORMATO 3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA; LOS CASOS DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO; LAS QUEJAS O DENUNCIAS

La Sala Superior del TEPJF revocó la resolución del INE, mediante la cual canceló dos candidaturas a diputaciones federales, por el partido Morena, al determinar la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir; resaltó que el INE carecía de atribuciones para determinar la pérdida de la presunción de contar con un modo honesto de vivir de las personas, ya que ésta atribución es exclusiva de la autoridad jurisdiccional electoral, o bien la autoridad que resuelva el procedimiento sancionador, que tenga por acreditada la VPG en el ámbito federal o local.

Al realizar el estudio de fondo, las magistradas y magistrados de la Sala Superior resaltaron que el INE requería que una autoridad jurisdiccional hubiera declarado previamente no solo la existencia o comisión de violencia política de género, sino que, en la misma sentencia se hubiera establecido que dicha conducta ameritaba la pérdida de la presunción de un modo honesto de vivir; por lo cual, decidieron revocar la determinación del INE para efecto de restituir el registro de las candidaturas señaladas.

4) *Ajustes en la asignación de diputaciones federales de representación proporcional para lograr la paridad (SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021, acumulados)*

El 28 de agosto de 2021 la Sala Superior del TEPJF al resolver los expedientes SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021, acumulados, determinó ajustar la diputación federal de representación proporcional del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) para lograr la paridad en la Cámara de Diputados; se sustituyó la fórmula integrada por hombres por una conformada por mujeres, por lo cual, con esta modificación el órgano legislativo se integró con 250 hombres y 250 mujeres.

La sentencia determinó ajustar la fórmula del PVEM presentada para la diputación federal por el principio de representación proporcional en la tercera circunscripción plurinominal, integrada por hombres, para sustituirla por una fórmula conformada por mujeres. Con este ajuste se logra la paridad en la Cámara de Diputados con 250 hombres y 250 mujeres.

En este caso se resaltó la importancia de alcanzar la paridad total en la configuración de la Cámara de Diputados, por lo que esa decisión representa una histórica materialización de ese principio por fin alcanzado; en lo particular se dejó de observar el principio de alternancia de géneros por periodo electivo en cada circunscripción plurinominal, lo cual generó un perjuicio a las mujeres en tanto que, al haber obtenido un número impar de escaños, se asignó un número mayor de hombres que de mujeres.

V.4. INCLUSIÓN DE CANDIDATURAS DE GRUPOS VULNERABLES: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, PERSONAS CON ALGUNA DISCAPACIDAD, AFROMEXICANAS, DE LA DIVERSIDAD SEXUAL

El 29 de diciembre de 2020 la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante la cual ordenó al INE modificar el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el Consejo General genere condiciones de igualdad para personas con discapacidad y ampliarlas a otros sectores en desventaja; para lo cual debía determinar los 21 distritos en los que los partidos políticos postulen candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, ampliando esa obligación a sus candidaturas de representación proporcional para el Proceso Electoral Federal 2020-2021.

En el acuerdo del INE, se establecieron diversos criterios donde los partidos políticos debían velar en sus procesos internos de selección de candidaturas, específicamente aquellos relacionados al cumplimiento de la paridad de género, la acción afirmativa indígena y la perspectiva interseccional; es decir, medidas tendentes a derribar los obstáculos de iure y de facto que generen discriminación y particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF consideró que el acuerdo de mérito no fue lo suficientemente preciso para hacer efectivas las medidas afirmativas señaladas, por lo que ordenó al Consejo General del INE garantizar de manera eficaz las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad, y las extienda a otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad, de desventaja o subrepresentación; con la finalidad de permitir su acceso en la postulación de candidaturas para los cargos de elección en el actual proceso electoral, considerando como eje rector primordial la paridad de género para todas las acciones que implemente.

Además, la Sala Superior precisó que el INE de inmediato debía llevar a cabo las acciones pertinentes y necesarias para implementar las medidas afirmativas, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya había implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñe posteriormente, en el entendido que los partidos políticos (PP) o las coaliciones (COA) podrán postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Por lo anterior, los efectos de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF consistieron en los siguientes:

a) Modificar el acuerdo impugnado, para el efecto de que el Consejo General del INE delimite cuáles de los 21 distritos uninominales electorales en los que habrán de postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, los PP y COA deberán postular fórmulas integradas por personas indígenas; lo anterior para efecto de que la acción afirmativa indígena

que se regula tenga efectos reales en los resultados que se obtendrán en la contienda electoral. Además, con dicha medida se pretende evitar que en la contienda electoral compitan candidatos y candidatas indígenas con no indígenas, lo que se traduciría en condiciones posiblemente inequitativas, con lo cual se dota de operatividad a la acción afirmativa indígena;

b) Se ordenó al Consejo General del INE, llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad en la postulación de candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el actual PEF, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que, en su caso, diseñe posteriormente, en el entendido que los PP o los COA podrán postular candidaturas que, cultural y socialmente, pertenezcan a más de un grupo en situación de vulnerabilidad;

c) Se vincula al Consejo General del INE para que determine los grupos que ameritan contar con una representación legislativa para que diseñe las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas por los PP o las COA; para lo cual dichas medidas deben observar el principio de paridad de género, el cual debe incorporarse como un eje transversal que rijan para todas las medidas tendentes a lograr la igualdad sustantiva de las personas, grupos o comunidades correspondientes, particularmente las personas con discapacidad y los demás grupos vulnerables; y

d) Finalmente, en la sentencia se dio vista al Congreso de la Unión para los efectos legislativos conducentes en relación con la inserción normativa de las acciones afirmativas tendientes a garantizar la debida representatividad política de todos los grupos en desventaja, reconociendo cuál es la función del legislador y tomando en cuenta que estas medidas ordenadas en la resolución son de carácter temporal; por lo cual, el Poder Legislativo tiene en sus manos implementar las acciones afirmativas que hagan realidad una democracia inclusiva e incluyente.

Atentos a lo anterior, el 15 de enero de 2021, el Consejo General del INE, en cumplimiento de la sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, emitió el acuerdo INE/CG18/2021 mediante el cual modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del INE para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, con el objetivo de promover la participación de grupos históricamente discriminados; para lo cual determinó que los partidos y coaliciones deberán incluir candidaturas indígenas, personas de diversidad sexual, afroamericanas y con discapacidad en candidaturas a diputaciones federales.²⁰

²⁰ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG18/2021 emitido el 15 de enero de 2021 por el Consejo General del INE denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTI-

Por lo anterior, y en cumplimiento de la citada sentencia, el INE aprobó acciones afirmativas para efecto de que los partidos políticos y coaliciones, cumplan en el registro de candidaturas a Diputaciones Federales de Mayoría Relativa (MR) y Representación Proporcional (RP), de conformidad con lo siguiente:

- 1) Personas Indígenas. Deberán postular en total 30 fórmulas de manera paritaria: de las cuales 21 fórmulas de candidaturas de MR en 21 distritos indígenas concretos, en los que exclusivamente se postulen personas de esa comunidad, además de que en 11 fórmulas deberán postularse mujeres indígenas. Por otra parte, se postularán 9 fórmulas de candidaturas de RP en las Circunscripciones Plurinominales (CP) de la siguiente manera: 1ª CP 1 fórmula; 2ª CP 1 fórmula; 3ª CP 4 fórmulas; 4ª CP 2 fórmulas; y 5ª CP 1 fórmula; en las cuales los 10 primeros lugares de las listas y en 5 fórmulas deben ser del mismo género;
- 2) Personas con Discapacidad. Se deberán postular 8 fórmulas de forma paritaria: de las cuales 6 fórmulas de candidaturas de MR en cualquiera de los 300 Distritos Electorales Federales, y 2 fórmulas de candidaturas de RP en cualquiera de las Circunscripciones Plurinominales en los primeros 10 lugares de la lista;
- 3) Personas Afromexicanas. Adicionalmente, los partidos deberán postular 4 candidaturas de manera paritaria: 3 fórmulas de MR de candidaturas integradas por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos electorales y 1 por el principio de RP en cualquiera de las 5 circunscripciones, debiendo ubicarla en los primeros 10 lugares de la lista; y
- 4) Personas de diversidad sexual. Finalmente, el INE determinó que los partidos nacionales deberán postular cuando menos 3 fórmulas de manera paritaria de personas de diversidad sexual: 2 fórmulas de MR en cualquiera de los 300 distritos electorales federales y, para el caso del principio de RP, deberán postular 1 fórmula dentro de los primeros 10 lugares de la lista de cualquiera de las 5 circunscripciones electorales.

Con las medidas adoptadas por el INE se pretendió cumplir con la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, en la cual se establecen acciones afirmativas que aseguran el mínimo de candidaturas para cada grupo vulnerable, integrando cada fórmula por personas del mismo grupo (propietaria y suplente); mismas que deberán registrar los partidos políticos y coaliciones atendiendo de manera transversal al principio de paridad.

TUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020”.

V.5. ACCIONES AFIRMATIVAS PARA POSTULAR CANDIDATURAS DE MIGRANTES A DIPUTACIONES FEDERALES

El 24 de febrero de 2021, la Sala Superior del TEPJF, emitió una sentencia en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, en la cual determinó ordenar al INE que diseñe e implemente acciones afirmativas para personas mexicanas residentes en el extranjero en el proceso electoral federal 2020-2021; y que participen en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad, para lo cual deberá modificar el acuerdo impugnado a la brevedad.

La sentencia ordenó modificar el acuerdo INE/CG18/20212 a través del cual se determinó la inclusión de candidaturas indígenas, personas de diversidad sexual, afroamericanas y con discapacidad, en candidaturas a diputaciones federales para el proceso electoral federal 2020-2021.

Derivado de la impugnación que realizaron diversos partidos políticos a través de sendos recursos de apelación, y juicios de la ciudadanía al citado acuerdo del INE, la Sala Superior del TEPJF emitió la aludida sentencia para el efecto de modificar el acuerdo controvertido en virtud de que, si bien se establecieron medias para diversos grupos vulnerables, faltaron acciones afirmativas para los residentes en el extranjero.

Por lo anterior, la sentencia ordena al INE que implemente y adicione las medidas afirmativas relacionadas con personas mexicanas residentes en el extranjero, para lo cual deberá diseñar e implementar, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el proceso electoral federal 2021, participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad; para lo cual el INE debía informar el cumplimiento a lo ordenado dentro del plazo de 24 horas posteriores a que suceda.

Cabe señalar que el proyecto se aprobó por unanimidad, en cuya sesión las Magistradas y los Magistrados advirtieron la importancia de la inclusión de los migrantes en el acceso efectivo a los cargos públicos en su carácter de grupo vulnerable, lo cual era una deuda para el ejercicio de sus derechos político-electorales, por lo que la sentencia constituyó un precedente histórico.

En cumplimiento de la sentencia el 4 de marzo de 2021 el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG160/2021, por el cual estableció el número de candidaturas y circunscripciones por las que participarían, así como el lugar que debían ocupar en la lista de las diputaciones de migrantes.²¹

²¹ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG160/2021 emitido el 15 de enero de 2021 por el Consejo General del INE denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPE-

Lo anterior de conformidad con la integración de la Cámara de Diputados y Diputadas que se integra por 300 diputaciones electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputaciones electas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales.

En este sentido, para asegurar la inclusión de la comunidad mexicana migrante y residente en el extranjero en la Cámara de Diputadas y Diputados, en el actual PEF, el acuerdo determinó la aplicación de una acción afirmativa en la postulación de diputaciones por el principio de representación proporcional, tal como lo sostuvo la sentencia de la Sala Superior, contemplada en los primeros diez lugares de cada una de las cinco circunscripciones.

VI. CONCLUSIONES

Como quedo señalado a lo largo del presente artículo, el Proceso Electoral Federal 2020-2021, concurrente con 32 elecciones locales, fue el más grande de la historia por el número de cargos y por los retos que representó la pandemia de COVID 19; tanto el INE a través de sus acuerdos generales, como el TEPJF a través de sus sentencias, establecieron paradigmas fundamentales para la inclusión de los grupos vulnerables, así como para asegurar la equidad en la contienda electoral.

Por primera vez personas en prisión preventiva votaron en la jornada electoral del 6 de junio de 2021, con lo cual, ejercieron su derecho de sufragio a través de una prueba piloto para efecto de su implementación posterior en los comicios de 2024.

Los residentes en el extranjero pudieron votar por primera vez, tanto por la vía postal y por internet, para 9 Gubernaturas: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; una diputación migrante para la Ciudad de México y una diputación de representación proporcional para el estado de Jalisco.

El TEPJF a través de sus sentencias reconoció el derecho del voto activo a personas sujetas a prisión preventiva, así como la inclusión de candidaturas de grupos vulnerables como los pueblos y comunidades indígenas, personas con alguna discapacidad, afromexicanas, de diversidad sexual y de migrantes, para lo cual le ordenó al INE que emitiera los lineamientos correspondientes para hacer efectivo el cumplimiento de dichas cuotas.

DIENTE SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDOS INE/CG572/2020 E INE/CG18/2021.

Cabe señalar que el legislador reformó oportunamente el marco jurídico en materia de paridad de género y de VPG para ampliar la igualdad sustantiva de la mujer en el ejercicio de sus derechos, así como para sancionar a través de los procedimientos especiales sancionadores dicho tipo de violencia, con la finalidad de reprimir esas conductas y establecer medidas eficaces de no repetición y de reparación hacia las víctimas de VPG.

Sin embargo, resultaba necesario advertir que muchas de las regulaciones en materia de paridad como de las medidas establecidas para sancionar la VPG, tienen como origen los criterios del TEPJF; tales como el juicio SUP-REC-91/2020 que ordenó al INE crear una lista nacional adicional a la estatal, que contenga los nombres de quienes, en sentencias firmes, hubieran incurrido en VPG, para efecto de determinar la elegibilidad de los candidatos que pretendan postularse en los procesos electorales.

Además resulta de gran relevancia señalar que la Sala Superior del TEPJF al resolver los expedientes SUP-REC-1414/2021 a SUP-REC-1421/2021, acumulados, determinó ajustar la diputación federal de representación proporcional para lograr la paridad total en la Cámara de Diputados; se sustituyó la fórmula integrada por hombres por una conformada por mujeres, por lo cual, con esta modificación el órgano legislativo se integró con 250 hombres y 250 mujeres, resultado que nos posiciona ante la primera integración paritaria de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, en el expediente SUP-RAP-68/2021 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo del INE por el cual establece el mecanismo para verificar la “afiliación efectiva” de cada una de las candidaturas triunfadoras por el principio de Mayoría Relativa, la cual se debe considerar aquella que se encuentre vigente al momento del registro de la candidatura.

Los lineamientos emitidos por el INE para regular la reelección de diputadas y diputados para las elecciones de 2021, contribuyeron a ponderar y garantizar tanto el derecho a ser votada o votado de la persona interesada en reelegirse, así como salvaguardar los principios constitucionales de certeza y equidad de la contienda electoral; sin embargo permanece la necesidad de que el legislador establezca reglas claras para regular la reelección, principalmente para garantizar el principio de equidad en la contienda respecto de los funcionarios que no se separan del cargo.

Tanto el INE como el TEPJF emitieron sus resoluciones con una visión para lograr la inclusión de grupos históricamente discriminados, por lo que resultaba en un imperativo para nuestra democracia, reconocer el derecho a la igualdad en el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

Las autoridades electorales aseguraron y garantizaron el cumplimiento de los derechos constitucionales, para efecto de que se interpretaran las normas electorales en términos de una igualdad estructural; ante la usencia de normas legislativas que exigieran de manera puntual a los partidos políticos y coalicio-

nes, la cuota que debían cumplir con efectos de asegurar una candidatura para esos grupos vulnerables.

Por lo anterior, afirmamos que las sentencias emitidas hoy por el TEPJF se convertirán en la legislación del mañana, en tanto que las medidas afirmativas implementadas en esas resoluciones constituyen criterios de avanzada en la inclusión de sectores vulnerables de la población para el acceso efectivo a los cargos públicos; en tanto que, sin haber existido una sentencia vinculante para dichos efectos, tales grupos vulnerables no hubieran logrado ocupar un cargo de elección popular.

BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria de 26 de noviembre de 2020*, Número 5660-XVII. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/eleccionconsecutiva2021/pdf/3_Acuerdo_Diputados_Reeleccion_gaceta_26nov20.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.
- DE LA MATA PIZANA, Felipe y BUSTILLO MARÍN, Roselia, “Prólogo” en *Justicia electoral principialista*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2021.
- Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014 que contiene 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”. Consultable en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 consultado el 1° de septiembre 2021.
- Instituto Nacional Electoral, Acuerdo General INE/CG234/2020, emitido el 26 de agosto de 2020 del Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LAS MODALIDADES DE VOTACIÓN POSTAL Y ELECTRÓNICA POR INTERNET, RESPECTIVAMENTE; LOS LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN DEL VOTO POSTAL DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO; LOS LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET PARA LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, AMBOS PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2020-2021, ASÍ COMO LA PRESENTACIÓN DE LOS DICTÁMENES DE AUDITORÍA AL SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO POR INTERNET PARA LAS Y LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA”. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114452/CGex202008-26-ap-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consultado el 1° de septiembre 2021.
- , Acuerdo General INE/CG691/2020 emitido el 21 de diciembre de 2020 por el Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MODELOS DE FORMATOS “3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA” A EFECTO DE PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO”. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116222/CGex202012-21-ap-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consultado el 1° de septiembre 2021.

- , Acuerdo General INE/CG269/2020 emitido el 4 de septiembre de 2020 por el Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA INTEGRACIÓN, FUNCIONAMIENTO, ACTUALIZACIÓN Y CONSERVACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS SANCIONADAS EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO. Consultable en: http://www.dof.gob.mx/2020/INE/CGext202009_04_ap_10.pdf consultado el 1º de septiembre 2021.
- , Acuerdo General INE/CG635/2020 emitido el 7 de diciembre de 2020 por el Consejo General del INE denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS SOBRE ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021”. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115907/CG2ex202012-07-ap-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y> consultado el 1º de septiembre 2021.
- , “Aprueba INE modelo de operación de prueba piloto del voto de personas en prisión preventiva para elecciones 2021” en *Central Electoral*, Instituto Nacional Electoral. Publicado el 3 de febrero de 2021. Consultado en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/02/03/aprueba-ine-modelo-de-operacion-de-prueba-piloto-del-voto-de-personas-en-prision-preventiva-para-elecciones-2021/> consultado el 1º de septiembre 2021.
- , Acuerdo General INE/CG97/2021, emitido el 3 de febrero de 2021 por el Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL MODELO DE OPERACIÓN DEL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA, PARA EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-352/2018 Y ACUMULADO”. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116844/CGex202102-03-ap-14-Gaceta.pdf> consultado el 1º de septiembre 2021.
- , “33 mil 698 mexicanas y mexicanos residentes en 92 países solicitaron el voto desde el exterior” en *Central Electoral*, Publicado el 12 de marzo de 2021. Instituto Nacional Electoral. Consultable en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/03/12/33-mil-698-mexicanas-y-mexicanos-residentes-en-92-paises-solicitaron-el-voto-desde-el-exterior/> consultado el 1º de septiembre 2021.
- , “Estadísticas del Proceso Electoral 2020-2021, relacionado con el VMRE” en *Voto desde el extranjero*, Instituto Nacional Electoral. Consultable en: <https://voto-extranjero.mx/web/vmre/inicio> consultado el 1º de septiembre 2021.
- , Acuerdo General INE/CG514/2021 emitido el 26 de mayo de 2021 por el Consejo General del INE, denominado “RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE SE PRESENTA EL PROCEDIMIENTO LLEVADO A CABO RESPECTO DE LA REVISIÓN DE LOS SUPUESTOS DEL FORMATO 3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA; LOS CASOS DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO; LAS QUEJAS O DENUNCIAS PRESENTADAS POR EL PROBABLE INCUMPLIMIENTO DE ALGUNOS DE LOS SUPUESTOS REFERIDOS EN LA MEDIDA 3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA; ASÍ COMO EL DICTAMEN POR EL QUE SE PROPONE LA CANCELACIÓN

- DE DIVERSAS CANDIDATURAS O LA NO AFECTACIÓN DE LAS MISMAS”. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120404/CGor202105-26-rp-19.pdf> consultado el 1° de septiembre 2021.
- , Acuerdo General INE/CG193/2021 emitido el 19 de marzo de 2021 por el Consejo General del INE, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA EL MECANISMO PARA LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE LAS CURULES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, QUE CORRESPONDAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON BASE EN LOS RESULTADOS QUE OBTENGAN EN LA JORNADA ELECTORAL A CELEBRARSE EL SEIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO”. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf> consultado el 1° de septiembre 2021.
- , Acuerdo General INE/CG18/2021 emitido el 15 de enero de 2021 por el Consejo General del INE denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020”. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf> consultado el 1° de septiembre 2021.
- , Acuerdo General INE/CG160/2021 emitido el 15 de enero de 2021 por el Consejo General del INE denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDOS INE/CG572/2020 E INE/CG18/2021. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf> consultado el 1° de septiembre 2021.
- REYES HEROLE, Jesús, *Discurso en el segundo informe del gobernador Rubén Figueroa*. Consultable en: <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-DIRF-JRH.html> consultado el 1° de septiembre 2021.

Sentencias y jurisprudencia del TEPJF

Jurisprudencia 29/2015. CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 13 y 14. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

- tesisjur.aspx?idtesis=29/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,29/2015* consultado el 1° de septiembre 2021.
- SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado. Actores: Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Consultable en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.
- SUP-REC-91/2020 y acumulado. Recurrente. Dante Montaña Montero. Autoridad Responsable: Sala Regional Xalapa del TEPJF. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0091-2020.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.
- SUP-RAP-116/2020 y acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.
- SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Impugnantes: Partido De La Revolución Democrática y otros. Autoridad Responsable: Consejo General Del Instituto Nacional Electoral. Consultable en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.
- SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Consultable en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.
- SUP-RAP-68/2021 y acumulados. Recurrentes: Partido Encuentro Solidario y otros. Autoridad Responsable: Consejo General Del Instituto Nacional Electoral. Consultable en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.
- SUP-RAP-138/2021. Actores: Morena, Ana Elizabeth Ayala Leyva y Manuel Guillermo Chapman Moreno. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Consultable en: http://contenido.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2021.pdf consultado el 1° de septiembre 2021.

Sala Regional Toluca

LA ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA COMO FACTOR DE FORTALECIMIENTO DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Alejandro David Avante Juárez

El presente ensayo aborda el tema de los órganos constitucionales autónomos, con el objetivo de reconocer su importancia a partir de una concepción de órganos especializados en competencias específicas, cuya función y esencia radica en la atención y solución de problemas propios de dicha competencia, con la aplicación de conocimiento técnico y con la finalidad de fortalecer al Estado.

Tradicionalmente, se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que se prevén en la Constitución y que no se adscriben patentemente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, se les asigna una función de contrapeso entre los poderes del Estado. Para *Hernández María del Pilar*, representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.¹

Entendiendo esta función de generar equilibrio, que diversos tratadistas reconocen a los órganos autónomos, en mi opinión, es la especialización el rasgo que identifica a éstos y que los convierte en pieza clave para la consecución de los fines que persigue el Estado.

Así, entre las razones que justifican su creación, encontramos las siguientes: la necesidad de contar con órganos con especialización técnico-administrativa, que se ocupen de la solución de determinadas problemáticas; enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia; y la realización de tareas que no deben sujetarse a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado.

En nuestro país, el reconocimiento a nivel constitucional de los órganos denominados autónomos ha sido resultado de los cambios que, como objetivo principal, buscan dejar atrás la práctica del ejercicio monopólico del poder, surgen atendiendo a la idea de un contrapeso a los poderes del Estado. Se les reconoce como función principal la de controlar o equilibrar a los poderes por la fuerte influencia que, en ellos, pueden tener los partidos políticos.

¹ Autonomía de los órganos electorales. Hernández María del Pilar, consultable en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/revjud/cont/1/rjff/rjf9.htm>

Tal reconocimiento, ha representado una transformación de gran relevancia para el Estado Mexicano, pues implicó la creación de órganos a los que se confiere autonomía y que, además, en atención a las necesidades de la sociedad, cumplen con funciones de carácter técnico y de control sobre determinadas temáticas.

Es decir, si bien, su creación encuentra como principal justificación la de fungir como contrapeso entre los órganos de gobierno, desde mi perspectiva, su existencia atiende esencialmente a la necesidad de fortalecer al Estado Mexicano a partir de una vocación meramente técnica. Su naturaleza es generalmente la de órganos técnicos que no responden a intereses partidistas o propios del contexto político y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.

En lo que respecta a su naturaleza jurídica, se conciben como órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos.

Para el análisis que se realiza, cobra relevancia lo establecido por diversos autores respecto a la concepción de dichos órganos.

Por ejemplo, para Ugalde Calderón, los órganos constitucionales autónomos, “*son indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho; su existencia no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes*”,² pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado.

Por otra parte, José Luis Caballero señala que: “*el doble aspecto fundamental de estas entidades estriba, por una parte, en que son organismos del Estado, y por otra, en su previsión en el texto constitucional como autónomos, es decir, no subordinados al Ejecutivo, Legislativo o Judicial*”.³ Mientras que, Jaime Cárdenas, sostiene que “*podemos definirlos —órganos constitucionales autónomos— como aquéllos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado*”.⁴

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló una jurisprudencia⁵ que aclaró el rol de estos órganos dentro del orden jurídico mexicano. Los ministros establecieron que dichos órganos:

² Ugalde Calderón, F. (2010). Órganos Constitucionales Autónomos. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, núm. 29. Disponible en publicaciones/revista/29/filiberto%20valent%c3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf.

³ LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. Consultable en: <https://ti.unla.edu.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm>

⁴ Cárdenas Jaime. ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y LA NUEVA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA de Ackerman John M. Consultable en: <https://docplayer.es/22931271-Organismos-autonomos-y-la-nueva-division-de-poderes-en-mexico-y-america-latina.html>

⁵ Jurisprudencia Tesis: P./J. 20/2007: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Como se aprecia, es la autonomía en relación con los poderes del Estado la característica destacada por los mencionados autores, es decir, reconocen como esencial en la concepción de los órganos autónomos el que no exista algún tipo de subordinación a dichos poderes.

Partiendo de la señalada autonomía, en el presente ensayo, se destaca la importancia del carácter técnico con que cuentan los órganos constitucionales autónomos, pretendo establecer, cómo, está concepción en la que se introduce a los órganos autónomos a la teoría tradicional de la división de poderes, contempla una nueva distribución de funciones y sobre todo de competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

De ahí que, la importancia de tales órganos autónomos radique precisamente en la especialización con que cuentan, en la necesidad de concebirlos como pilares del Estado Mexicano cuya subsistencia debe preservarse con independencia de cualquier cambio democrático o político. En efecto, considero que los órganos constitucionales autónomos deben consolidarse en la estructura constitucional en atención a la competencia específica para la cual fueron creados, y sus criterios de actuación deben preservar la organización y el funcionamiento constitucional.

En ese sentido, una de las finalidades del presente, consiste en demostrar que algunas decisiones del Estado se legitiman por la especialización y tecnicidad de estos órganos. En otras palabras, algunas decisiones no deben ser tomadas por mayorías, sino por órganos competentes en materias especializadas, con el fin de beneficiar a la sociedad en general.

Así, por mencionar algunos, al Banco de México le fue conferida la facultad de procurar la estabilidad de la moneda nacional, fortaleciendo con ello el desarrollo nacional que corresponde al Estado; a la Comisión Federal de Competencia Económica, la de garantizar la libre competencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados; y en el caso del Instituto Nacional Electoral, la organización de las elecciones.

En ese sentido, me ocuparé en un primer apartado, del análisis del carácter autónomo de tales órganos en el ejercicio de sus respectivas competencias, y de qué forma, ello trasciende al ejercicio de los poderes del Estado. Posteriormente, y en atención al aspecto de la especialización en la materia de conocimiento, analizare la relevancia en la integración de dichos órganos, desde el procedimiento para elegir a sus integrantes, hasta la obligación de conformarlos con personas que cumplan con requisitos para su dirección, factores que, considero, dotaran de legitimidad su actuar ante la sociedad.

Para tal efecto, se tomará como ejemplo el caso del Instituto Nacional Electoral, cuya función de organizar los procesos electorales, evidencia la necesidad de mantener al margen de sus decisiones y funcionamiento a los poderes del Estado, y su participación en la designación de los llamados Organismos Públicos Locales Electorales.

En resumen, la intención de este ensayo se centra en influir en la idea que se tiene respecto a la concepción de los órganos constitucionales autónomos, que si bien, puede considerarse como un factor que dota de equilibrio el actuar de los poderes del Estado en la toma de decisiones, lo realmente trascendente consiste en el respeto a esa autonomía bajo la cual fueron creados, y que a la postre les permite tomar decisiones de carácter técnico sobre los temas propios de su competencia.

Debemos procurar el fortalecimiento de los órganos constitucionales autónomos, al margen de intereses de naturaleza política, y buscar que prevalezcan en favor de una sociedad que requiere que sus derechos sean garantizados por el Estado Mexicano.

A fin de analizar la relevancia del aspecto técnico reconocido a partir del cual se originan los órganos autónomos, es importante establecer los alcances de su autonomía.

¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR AUTONOMÍA CUANDO HABLAMOS DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS?

Desde el punto de vista etimológico, autonomía es una palabra de origen griego que alude a la potestad de darse leyes a sí mismo, esto es, de darse las propias normas.

La autonomía tratándose de órgano autónomos se da respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas. Desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyas directrices fueron establecidas por la Constitución y las leyes secundarias.

En este sentido, los órganos constitucionales autónomos: “*Tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones*”.⁶

La autonomía, supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos soberanos encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos. Sin embargo, los órganos autónomos no están subordinados a los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Ello es así, porque están en estrecha relación con aquéllos, con los que colaboran, ante los que rinden cuentas y a cuyo control están sujetos.

Por ello, la autonomía no supone una independencia absoluta respecto de los órganos soberanos.

Una vez establecido que la autonomía del órgano es lo que trasciende a su independencia respecto de los poderes del Estado, definamos ahora qué debe entenderse por autonomía.

García Máynez la define como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.

También se puede concebir como la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados.

Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano.

La autonomía de un órgano para *María Milagros Matheus*, implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, existe un ente diferente a sus miembros, goza de personalidad jurídica.⁷

⁶ Aguilar Villanueva, Luis. Los retos y desafíos de los órganos autónomos en la nueva gobernanza, conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismo públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 268, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>

⁷ Matheus, María Milagros, “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, Cuestiones Políticas (Venezuela), núm. 14 (1995), p. 118. 24 *Ibidem*, p. 121, citada en “Los órganos constitucionales autónomos de México”.

La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia, no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los poderes tradicionales.

Podemos entender la autonomía como una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía, es decir, como ya se estableció anteriormente, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias. De ahí que sea la característica de autónomos la que distingue a dichos órganos especializados en materias específicas, como un factor decisivo en la toma de decisiones por parte de los poderes tradicionales, a través de una función de coordinación/colaboración entre éstos.

De tal forma, autonomía y soberanía no son términos equivalentes; la autonomía es un concepto que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución.

Estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas. Desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidos por la Constitución y las leyes secundarias. De ahí la relevancia de que éstos sean integrados con perfiles especializados en la materia cuya competencia corresponde.

Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada a fin de cumplimentar sus objetivos. Lo cual, legitima su existencia frente a la sociedad, pues reduce al máximo cualquier injerencia en la toma de decisiones.

Los órganos constitucionales autónomos deciden autónomamente su forma de gobierno, definen el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones.

La noción de autonomía también puede entenderse como la posibilidad de que las instituciones rijan su vida interior mediante normas y ordenamientos propios, sin vulnerar el texto constitucional.

Desde el punto de vista jurídico, su naturaleza autónoma deviene del propio texto constitucional, que los convierte en poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales. Se trata de órganos técnicos, especializados en determinadas materias, que con sus decisiones inciden en las políticas impuestas por el gobierno en turno.

A esta noción se suma una segunda cuestión, los órganos constitucionales autónomos también lo son respecto de los partidos políticos. Es decir, no se guían por intereses partidistas o políticos, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Siendo ésta, la premisa sobre la cual debemos concebir su existencia, en tanto que sus acciones deben fortalecer

al Estado, y de ninguna manera ceder ante intereses de determinados grupos de poder.

En sentido estricto, la autonomía respecto de los partidos políticos exige que sus integrantes sean funcionarios técnicos, de reconocido prestigio, pero sin afiliación política. Ejercen una representación social, no una representación política, su papel puede y debe ser fundamental dentro de un régimen democrático, como, por ejemplo, el caso del Instituto Nacional Electoral, sin embargo, la designación de sus integrantes no es resultado de una elección popular. lo cual, muchas veces resta legitimidad a los órganos, pues sus integrantes son electos en atención a cuotas partidistas del gobierno en turno.

Para efectos del presente ensayo, resulta de utilidad la distinción propuesta por *Ugalde Calderón*, de los siguientes tipos de autonomía:⁸

1. Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos.
2. Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad. Para Alfonso Nava significa independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a una subordinación.
3. Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. Se trata de la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer su presupuesto, así como estar en posibilidad de generar recursos propios, como los derechos que cobre por prestaciones de servicios individualizados.
4. Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
5. De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
6. Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa; como ejemplo: los artículos 116, fracción V y 122, apartado C, base quinta, de la Constitución establecen tribunales de lo contencioso administrativo para los estados y el Distrito Federal con plena autonomía, que es para dictar sus fallos.

⁸ Ugalde Calderón, F Valentín. Órganos constitucionales autónomos. Consultable en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

A partir de dicha clasificación, se entiende el rol tan importante que juegan los órganos autónomos, y cómo, su existencia en la concepción de Estado tiene como esencia el conocimiento técnico especializado sobre materias determinadas, el cual, en un ejercicio de coordinación con los poderes tradicionales, sin injerencia alguna, se traduce en la posibilidad de garantizar los derechos de los gobernables.

Para hablar de la importancia de la autonomía y evidenciar la trascendencia de los elementos que se destacan en dicha clasificación, vale la pena referir a órganos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral, instituciones que por su rol y finalidad no podríamos concebir sin autonomía.

Ambos órganos requieren tomar decisiones libres de cualquier interferencia de los poderes públicos y de los partidos, cada uno, en el ámbito de su competencia, controla, vigila y garantiza el ejercicio libre de derechos humanos y principios democráticos fundamentales, al tiempo que evita el abuso de la autoridad, la actuación por encima de la ley, la intromisión arbitraria y sesgada. En esa lógica, su autonomía no busca una mejor organización administrativa, sino la gobernabilidad democrática con miras a preservar el Estado de Derecho.

No obstante, lo anterior, me parece que dicha autonomía no ha logrado influir de manera positiva en el ánimo social. Los señalados órganos dotados de autonomía constitucional actualmente no gozan de legitimidad social, pese a que han sido concebidos para legitimar la acción política.

Concretamente, al hablar del INE (antes IFE), podemos destacar que desde su origen se le encomendó la función estatal de organización de las elecciones federales. En el caso de la autonomía constitucional del INE y del Instituto Electoral de las entidades federativas, se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo poder ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía.

En síntesis, la autonomía a la que me refiero pretende el fortalecimiento institucional, y con ello, garantizar la eficacia y permanencia de los órganos autónomos frente a los cambios políticos que se presentan con cada gobierno. Máxime que su actuar garantiza el ejercicio de derechos humanos, direcciona políticas públicas, separa las decisiones técnicas de las políticas y brinda estabilidad frente a vaivenes políticos.

Y justo hablando de la estabilidad, considero que tendría que ser lo especializado de dichos órganos lo que posibilitara su funcionamiento al margen del

entorno político, sin la incertidumbre de que sus decisiones pusieran en riesgo su existencia.

A continuación, destacare la importancia del carácter técnico en el ejercicio de atribuciones de los órganos autónomos, y como un factor en su integración.

ESPECIALIZACIÓN TÉCNICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El interés principal de este ensayo se centra en establecer que la especialización técnica con la que cuentan los órganos constitucionales autónomos juega un papel básico para el fortalecimiento de éstos en el contexto de la toma de decisiones dentro del Estado. Pretendo evidenciar que el carácter técnico legitima su integración.

Así, entre las funciones de los órganos constitucionales, se distinguen, las de regulación, reglamentación, gestión de determinados servicios públicos, de control o de defensa de derechos fundamentales. Se sostiene que la fuente de la toma de decisiones de estos órganos responde a criterios técnicos.

A los órganos autónomos se les reconoce constitucionalmente un cúmulo de atribuciones referentes a la materia que justifica su existencia, sin que dicho marco competencial conlleve una delegación constitucional absoluta y total de las funciones estatales referentes a la materia.

Con su existencia se pretende fortalecer el equilibrio funcional que un Estado democrático exige. Siempre bajo la premisa de que, por su especialización, requieren tener autonomía respecto de los poderes del Estado. Parte de su función consiste en garantizar que las decisiones políticas, no afecten las decisiones técnicas.

Exactamente, esa especialización es la que los distingue de los órganos tradicionales del Estado, el ámbito de competencia respecto de materias específicas, y su carácter técnico para la solución de conflictos en sus respectivas materias, posicionan a los órganos autónomos como entes de trascendencia en el entorno político en nuestro país. Su relación con el Estado debe limitarse a la colaboración en la búsqueda de medidas que beneficien a la sociedad. por ello, considero que la integración de éstos y la toma de decisiones debe realizarse sin interferencia de factores políticos y de gobierno.

En su diseño, los órganos autónomos se han instituido para la prestación de servicios públicos o para garantizar y proteger los derechos fundamentales, que, por su complejidad, vulnerabilidad y avances tecnológicos, exigen de conocimientos técnicos y especializados.

Desde la concepción propuesta por diversos autores, los órganos autónomos tienen encomendada la realización de funciones primordiales del Estado, para lo cual cuentan con autonomía técnica, es decir, deben atender asuntos sobre temáticas específicas, que son primordiales para el Estado en beneficio de

la sociedad. Razón por la cual, nuestra Constitución les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía.

Su función, considero, no puede depender de lo que dicte el Gobierno en turno, sino que su conocimiento y especialización en determinadas materias, los faculta para ejercer acciones con carácter técnico en beneficio de la ciudadanía; en el desempeño de sus competencias pueden adoptar decisiones que vayan en contra de las preferencias de los órganos del Estado, así como de la opinión pública, para lo cual se requiere de la aplicación del principio de imparcialidad o neutralidad en sus decisiones.

Debe quedar muy claro que cada órgano autónomo surge en torno a una atribución específica y al área de competencia que se genera alrededor de ellos, por sus funciones, están en estrecha relación con los órganos tradicionales, con los que colaboran, y ante los que rinden cuentas, pero no están subordinados ni dependen de éstos, lo que los sitúa en una situación de independencia relativa.

Aclarando que el que se les reconozca autonomía e independencia, no implica que puedan desatender el principio de colaboración con los órganos que integran el poder público, pues esa función colaborativa trae como consecuencia el fortalecimiento y consolidación del Estado.

En el caso mexicano, a los órganos constitucionales autónomos se les transfieren funciones del Estado que el Constituyente Permanente consideraba relevantes para la estructura constitucional; esas funciones se asignan de manera exclusiva y excluyente a este tipo de órganos, por lo que nacen con una competencia específica.

A dichos órganos les asignan funciones estatales específicas en busca de una mayor especialización, agilidad y transparencia en su actuación.

Podemos concebirlos como autoridades administrativas en el sector de su competencia o por las funciones que ejercen, ya que de las mismas surgen sus poderes de regulación, reglamentación, gestión o control, gozan de autonomía, no dependen de ningún otro órgano. Razones que, en mi opinión, los legitiman a partir del señalado aspecto técnico y especializado.

Para su creación, se atiende a necesidades específicas en distintas materias y para proteger derechos humanos relacionados con éstas, como se advierte en el texto constitucional, tratándose, por ejemplo, de acceso a la información, telecomunicaciones y radiodifusión, derechos políticos y electorales, planeación financiera, derechos humanos, entre otros.

En ese sentido, la esencia de tales órganos radica en el establecimiento de sus atribuciones respecto a un ámbito especializado, y partiendo de tal circunstancia, se les reconoce la capacidad de regularse a sí mismos, la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas, y la necesidad de establecer un sistema de relaciones (colaborativas) y de controles con otros

órganos gubernamentales, características que corresponden a la autonomía plena, de la que ya hablamos.

Como se ha explicado, esas cualidades técnicas son las que garantizan que en su funcionamiento se tomen decisiones con mayores elementos, resultantes de un conocimiento especializado, sobre temas relacionados con su competencia específica, así, el Instituto Nacional Electoral toma acciones relacionadas con los actos inherentes a la organización y realización de los procesos electorales, mientras que el Banco de México emite determinaciones en el ámbito financiero, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos en temas relativos a esos derechos.

Dichas competencias deben ser tomadas en cuenta por los órganos que conforman el Estado, por ello, entre éstos debe darse una función colaborativa, mas no de subordinación. Para evitar dependencia de los órganos constitucionales a los tradicionales del Estado, en su diseño se prevé el mencionado elemento técnico.

Así, en atención a tal carácter técnico, que como ya señalo, es la esencia de tales órganos, se busca disminuir o eliminar la influencia proveniente de las fuerzas políticas, en dos aspectos, primero, en la designación de sus titulares, y segundo en la toma de decisiones.

Solo logrando que la integración de dichos órganos sea resultado de procedimientos en los que se tome en cuenta a los gobernados, y se limite de manera importante la participación de los poderes tradicionales, nos encontraremos ante órganos fortalecidos en la escena pública.

En esa búsqueda de estabilidad, autonomía e independencia, deben tomarse en cuenta factores como, la composición de los órganos autónomos, el tiempo que duraran en el cargo sus miembros y la posible reelección.

Así, por ejemplo, la duración de los cargos en los órganos autónomos, se convierte en un factor relevante, pues al contemplarse mandatos más prolongados que el del Ejecutivo y Legislativo, se genera una mayor estabilidad en su actuar, pues permite presumir que éstos no podrán ser coaccionados por quienes detentan ese poder, lo cual genera una mayor confianza por parte de los diferentes actores involucrados en su actividad.

En ese sentido, lo ideal es que sus miembros sean designados por periodos no coincidentes con el ciclo electoral, lo cual otorga estabilidad e independencia a las políticas públicas bajo su dirección y control.

Dicha estabilidad permitirá al órgano constitucional tomar decisiones sin atender intereses ajenos, en favor de determinado gobierno o corriente política, únicamente valorara las circunstancias en que se da la problemática y la solucionará atendiendo a los aspectos técnicos propios de la especialización sobre la materia en conflicto, ello, siempre en colaboración con los órganos de gobierno, pues a final de cuentas, estamos hablando de decisiones que tendrán injerencia en políticas públicas, que buscan favorecer a la ciudadanía.

Así como la característica de la especialización en sus integrantes, otro aspecto importante en la integración de los órganos constitucionales es el referente al tema de las incompatibilidades, el establecimiento de limitantes para ocupar el cargo también cobra relevancia, así, debe exigirse que quien aspire a la titularidad de un órgano autónomo no haya ocupado cargos de elección popular ni de responsabilidad de gobierno, generalmente, se establece cierta temporalidad para esos supuestos.

Además, los miembros de los órganos constitucionales autónomos no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo que se trate de aquellos que no son remunerados, como en el caso de instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

Esas limitaciones pretenden evitar, en la medida de lo posible, que los integrantes de los órganos autónomos tengan vínculos partidistas, o tratándose de cargos públicos, evitar que al ser designados puedan interferir en decisiones relacionadas con su función como servidores públicos.

En cuanto a los mecanismos de remoción, los miembros de los órganos autónomos sólo podrán ser removidos en los términos del título IV de la Constitución, que establece la responsabilidad de los servidores públicos.

Como parte del desempeño del cargo en los órganos autónomos, debe destacarse también la rendición de cuentas, y obligar a los titulares a informar periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos; así como la transparencia en sus decisiones, las cuales, salvo casos excepcionales, pueden ser consultados por cualquier ciudadano.

Los factores señalados, que se tomaran en cuenta para la integración de los órganos, sin duda, inciden en su fortalecimiento, desde los requisitos para integrarlos, la vigencia de los cargos, y las incompatibilidades, tienen como finalidad que éstos sean integrados con personas de la mayor capacidad y que tengan la posibilidad de ejercer las funciones y tomar decisiones sin interferencia alguna.

Para garantizar esa independencia, así como la especialización en su materia, con miras a fortalecer a los órganos constitucionales autónomos, considero necesario que se dé una modificación en los mecanismos de designación, y que se priorice en todo momento, como cualidad esencial, la especialización técnica de sus integrantes. De lo contrario, se corre el riesgo de que dichos órganos se conviertan en piezas del juego político.

El señalado carácter técnico implica que se elijan a personas con prestigio y experiencia en la materia de que se trate, que se les nombre por periodos de mayor duración que las demás autoridades políticas; para asegurar la imparcialidad, sus integrantes deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado. Para la designación de sus titulares se reconocen ciertas garantías, como, la independencia, la inamovilidad, duración del cargo, remuneración, entre otras.

Tratándose de los aspectos relacionados con la designación de los titulares de dichos órganos autónomos, María Salvador Martínez destaca cuatro elementos para definirlos: “1) en la elección de sus miembros interviene no sólo el gobierno, sino también el Parlamento, y otras instancias públicas, privadas e incluso, los ciudadanos; 2) sus miembros no pueden ser cesados de forma discrecional por parte del gobierno; 3) no reciben órdenes ni instrucciones por parte de los gobernantes, y 4) no están sometidos a los mecanismos de control habituales de la administración”.⁹

Esencialmente, los elementos señalados refuerzan la idea de que la autonomía que prevalece en el origen de los órganos constitucionales está relacionada directamente con la independencia respecto de diversos intereses partidistas o de gobierno, así como a la finalidad de enfatizar su función especializada.

En la actualidad, en el procedimiento para la designación de titulares de los órganos autónomos, se establecen mecanismos en los que puede participar el Ejecutivo y alguna de las cámaras del Legislativo. Si bien, ello no implica subordinación respecto a éstos, en un escenario ideal dichos poderes tendrían que mantenerse al margen de la integración.

Como he referido, la autonomía y el funcionamiento al margen de los intereses políticos, deben ser consideradas como características primordiales de los órganos constitucionales autónomos, lo cual garantiza que sus decisiones atiendan directamente a las necesidades de la sociedad, y salvaguardando sus derechos en el ámbito estatal. De ahí que sea importante concebir su función de una forma diferente, desvinculando su actuación tanto de los poderes constitucionales tradicionales como de los poderes fácticos.

En ese tenor, los órganos constitucionales autónomos están llamados a desempeñar un rol fundamental en tanto suponen la posibilidad de que funcionarios en cuya designación participó la ciudadanía se encarguen de áreas de la administración especializadas, con autonomía de los poderes y los partidos políticos.

Y es en ese escenario, en el que la idea de la probidad técnica se traduce en una mayor eficiencia en la gestión, por ello, se justifica como requisito para ocupar los puestos en los señalados órganos autónomos, el de contar con una reconocida trayectoria profesional y formación especializada. Lo anterior, además de representar un beneficio en cuanto al conocimiento y gestión de conflictos surgidos en la materia de especialización, genera una imagen de imparcialidad ante la opinión pública, pues el grado de especialización de los integrantes del órgano genera confianza en relación con su desempeño.

⁹ Salvador Martínez, María, “Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España”, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 339 y 340. consultado en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1405919318300362#fn0095>

En ese sentido, comparto la idea expresada en cuanto a que los órganos constitucionales autónomos son “*la vía tendiente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en un Estado de derecho*”.¹⁰

En cuanto a las funciones asignadas a los órganos constitucionales autónomos, identificamos, la garantía de derechos, mientras que otros son instancias de control del poder; algunos tienen autoridad regulatoria, otros técnicas punitivas o de investigación. Además, algunos tienen como finalidad brindar servicios a los gobernados, mientras que otros actúan frente al Estado y finalmente, están los que manejan áreas de operación de intereses privados. Asimismo, cada una de estas funciones atiende a objetivos específicos en los distintos órganos autónomos.

Por ejemplo, en el caso de nuestro país podemos mencionar que el Banco de México tiene como función procurar la estabilidad de la moneda, el Instituto Nacional Electoral, fortalecer el régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, proteger esos derechos, mientras que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía tiene reconocida la atribución de coordinar y armonizar la generación y administración de información geográfica de interés nacional.

Así, en atención a la particularidad y relevancia de las competencias asignadas a los órganos autónomos, la designación de sus integrantes implica un análisis minucioso de las cualidades de los aspirantes para garantizar su idoneidad, con lo cual se procura dotarlos de legitimidad frente a los gobernados.

En atención a lo anterior, estimo que los mecanismos de designación deben privilegiar la participación de la ciudadanía, pues al tratarse de órganos que por la naturaleza de su función deben ser no partidistas y neutrales, el que en su designación se involucre al Ejecutivo y Legislativo puede generar dependencia en sus decisiones, o la toma de éstas con la influencia del partido mayoritario en las cámaras participantes.

En la actualidad, para cada órgano autónomo se prevé un procedimiento para designar a quienes los integrar, mientras en algunos casos interviene el Senado y en otros participa la Cámara de Diputados; en unos casos los aspirantes se proponen y en otros son postulados por el presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia, por las instituciones de educación superior o por las propias cámaras. Para su designación son propuestos ternas, o en listas abiertas. Es decir, existe una diversidad de mecanismos, que si bien, en su implementación pretenden la designación de funcionarios que cumplan con las exigencias referidas, la sola participación de representantes del gobierno acaba generando dudas sobre la misma.

¹⁰ Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 78, 2006, p. 48.

Estoy convencido de que el fortalecimiento de los órganos constitucionales autónomos requiere como primer paso, eliminar las razones de conveniencia política en su integración y funcionamiento, dando participación a los ciudadanos a través de un método de designación transparente. Desde esa perspectiva la exigencia de requisitos de elegibilidad y existencia de causas de incompatibilidad, son básicos para elegir a los integrantes de los mismos, evitando cualquier tipo de interferencia en su actividad.

Así, la intención que debe prevalecer en la designación es evitar el sesgo político en la integración y posterior desempeño de los órganos constitucionales autónomos. Y por eso, sostengo que la elección de perfiles con conocimiento especializado sobre determinadas materias será el factor que coloque a tales órganos en una posición de independencia respecto a los poderes tradicionales y partidos políticos, y optimice su función en el ámbito estatal.

Establecido lo anterior, estimo importante que en el procedimiento de designación se reconozca participación a la ciudadanía, y se busque el equilibrio en la participación, tanto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, como de los partidos políticos, es decir, considero que también deben involucrarse en alguna etapa de la designación, pues ello implica la posibilidad de que manifiesten objeciones respecto a quienes no reúnen las condiciones establecidas a priori, a final de cuentas, los órganos autónomos deberán actuar siempre en colaboración con los órganos tradicionales del Estado.

El ideal sería implementar un mecanismo de elección que reconozca y tome en cuenta las opiniones de los poderes tradicionales y de los partidos políticos, pero priorizando la voluntad de los ciudadanos.

El que asociaciones ciudadanas intervengan en la designación dota de legitimidad a los integrantes de los órganos autónomos, digamos que es una forma de validarlos ante la opinión pública, lo cual, además les permitirá realizar las actividades propias de su función con libertad y sin atender a presiones de carácter político, ya sea de los poderes del Estado o de los partidos políticos.

Al respecto, me parece interesante aludir al procedimiento previsto para la designación de los órganos públicos locales electorales por parte del Instituto Nacional Electoral, pues considero que por la función que se les encomienda, relacionada con la organización de las elecciones, resulta más clara la necesidad de evitar la influencia de los partidos y órganos de gobierno.

Las etapas de dicho procedimiento me parecen ejemplificativas, pues en su desahogo garantizan, en cierta medida, principios como el de publicidad, transparencia e imparcialidad. Se privilegia la participación de especialistas en la materia, se analizan los perfiles y transcurridas la etapas correspondientes se decide por los más aptos.

Así, el procedimiento de designación está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento respectivo del INE, ordenamientos en los que se reconoce al Consejo General de dicho instituto como único responsable, sin dar participación a instancias externas.

Conforme al artículo 101 de la ley citada, el Consejo General emite una convocatoria y corresponde a la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales “*el desarrollo, vigilancia y la conducción de proceso de designación*”. Esta Comisión queda integrada por cuatro consejeros electorales, designados por el voto de cuando menos ocho de los consejeros, por un término de tres años (artículo 42, inciso 5, de la LEGIPE).

Dependiendo del número de vacantes en los consejos locales, la mencionada Comisión propondrá candidatos, para lo cual presentará al Consejo General del instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes. Corresponde al Consejo General hacer las designaciones “*especificando el periodo para el que son designados*”.

Para la integración de las listas, el procedimiento correspondiente contempla, previo cumplimiento con ciertos requisitos formales, la realización de un examen de conocimientos especializados sobre la materia y la realización de un ensayo presencial, etapa en la cual se mantendrá en secreto la identidad de los participantes, a través de la asignación de folios para su identificación.

Una vez que sean calificados los exámenes respectivos, serán quienes cuenten con las mejores calificaciones los que integren las listas que posteriormente serán entrevistados por los integrantes de la Comisión, a fin de analizar su perfil curricular.

Los consejeros llevarán a cabo entrevistas con los candidatos, en las que se valorarán principalmente, las aptitudes e idoneidad para el desempeño del cargo. Dentro de los elementos a considerar para la designación, se tomará en cuenta la historia profesional y laboral, el apego a los principios rectores de la función electoral, la participación en actividades cívicas y sociales, y la experiencia en materia electoral.

En cada etapa del procedimiento, además de la publicación en el portal del Instituto, se hará la entrega de los resultados a los representantes de los partidos políticos y los Consejeros del Poder Legislativo acreditados ante el Consejo General del Instituto. De hecho, previo a la etapa de valoración curricular y entrevista, una vez recibida las listas correspondientes con los nombres de las y los aspirantes que acceden a la misma, los representantes de los partidos políticos y las y los Consejeros del Poder Legislativo contarán con cinco días hábiles para presentar ante la Comisión de Vinculación sus observaciones, debidamente fundadas y motivadas, sobre los aspectos a evaluar.

Todas las etapas previstas, y el procedimiento en sí, tienen como finalidad elegir a los candidatos idóneos para realizar la función especializada que exige un órgano encargado de organizar elecciones, en éste se introducen mecanismos para evitar a toda costa que los participantes o los propios consejeros a quienes se encomienda la designación se vean presionados por entes ajenos.

En mi opinión, y tomando como ejemplo el procedimiento descrito, son diversos factores los que deben observarse en la designación de los integrantes de los órganos autónomos, principalmente su profesionalización. Es importante

contar con especialistas en las respectivas materias, personas que se distingan y destaquen en el ámbito correspondiente, sea por experiencia, grado de especialización, cualidades directivas y de administración, entre otras, mismas que se ponderaran en la búsqueda de los mejores perfiles, sin que para ello sea necesaria la intervención del factor político.

En ese sentido, los exámenes de conocimientos especializados que deben aprobar los aspirantes a ocupar los cargos dentro de los órganos son un indicador del perfil altamente profesionalizado que se requiere. El que las decisiones que corresponden a dichos órganos sean generadas a partir de criterios técnicos explica el porque deben aplicarse criterios rigurosos para su selección. Para alcanzar dicha finalidad, debe establecerse una fase de evaluación exigente.

Las cualidades necesarias para integrar un órgano autónomo pueden identificarse a través de la revisión del historial curricular de los aspirantes, la realización de evaluaciones, y entrevistas. Todo ello, como parte de un procedimiento de designación complejo, es decir, que abarque distintas etapas en las que se vaya depurando el listado de aspirantes, etapas en las cuales se garantice la publicidad y transparencia, así como la confidencialidad de la identidad de los participantes, en aras de que se desarrolle, en la medida de lo posible, sin interferencia de personas ajenas al concurso.

Como he señalado, si lo que pretendemos es fortalecer a los órganos autónomos debemos procurarlo desde su integración, propiciar que los procedimientos respectivos no tengan interferencia de los poderes tradicionales del Estado, priorizar la transparencia y el carácter técnico de sus integrantes, y con ello hacer efectiva su autonomía.

Serán, el conocimiento experto, reconocimiento profesional y trayectoria destacada de sus funcionarios, los factores que los separaran de aquellos funcionarios que ocupan cargos por vínculos partidistas o con el gobierno en funciones.

En el entendido de que, su existencia no hace sino fortalecer el equilibrio que un Estado democrático requiere. Siempre bajo la consideración de que, por su especialización, requieren contar con autonomía respecto de los poderes tradicionales del Estado.

Reconocer un escenario en el que las decisiones técnicas se tomaran por órganos políticos, implicaría aceptar que están sujetas a modificaciones, por lo menos sexenalmente, atendiendo a la voluntad del grupo de poder que en ese momento ocupe el gobierno y no en favor de la ciudadanía, nunca se logrará su continuidad y estabilidad, aunado a que podrían verse afectados ante una reducción de su atribuciones a manera de venganza política, a fin de mantenerlos sujetos a control, en perjuicio tanto de la sociedad como de los propios agentes políticos.

La finalidad que debe perseguirse será en el sentido de blindar su actuar mediante cierto distanciamiento o grado de autonomía respecto del gobierno

central, asegurando que la toma de decisiones se lleve a cabo mediante criterios estrictamente técnicos.

En ese orden de ideas, corresponde a los órganos autónomos generar certidumbre, tranquilidad y estabilidad en el ejercicio pleno de sus cualidades técnicas y especializadas. Si los órganos autónomos realizan adecuadamente sus funciones constitucionales, ello permitirá que el partido en el poder pueda llevar a cabo sus metas de una mejor manera.

En las relatadas condiciones, es evidente la necesidad de reconocer a los órganos autónomos cierto poder, en especial, cuando satisfacen las demandas y expectativas sociales, con miras a fortalecer el ejercicio de gobierno.

CONCLUSIONES

Para comprender su trascendencia, debemos concebir a los órganos constitucionales autónomos como órganos especializados en competencias específicas, cuya función y esencia radica en la atención y solución de problemas propios de dicha competencia, con la aplicación de conocimiento técnico y con la finalidad de fortalecer al Estado.

La actividad de los órganos autónomos surge de una legitimación técnica y especializada.

Con su existencia se pretende fortalecer el equilibrio funcional que un Estado democrático exige. Siempre bajo la premisa de que, por su especialización, requieren tener autonomía respecto de los poderes del Estado. Parte de su función consiste en garantizar que las decisiones políticas, no afecten las decisiones técnicas.

En su interacción con los poderes tradicionales debe prevalecer la colaboración en la búsqueda de medidas que beneficien a la sociedad.

La integración de los órganos autónomos y el proceso de toma de decisiones al interior de éstos debe realizarse sin interferencia de factores políticos y de gobierno.

Su función, no puede depender de la agenda del gobierno en funciones. En el desempeño de sus competencias pueden adoptar decisiones que vayan en contra de las preferencias de los órganos del Estado, así como de la opinión pública, para lo cual se requiere de la aplicación del principio de imparcialidad o neutralidad en sus decisiones.

Debe quedar muy claro que cada órgano autónomo surge en torno a una atribución específica y al área de competencia que se genera alrededor de ellos, por sus funciones, están en estrecha relación con los órganos tradicionales, con los que colaboran, y ante los que rinden cuentas, pero no están subordinados ni dependen de éstos, lo que los sitúa en una situación de independencia relativa.

Solo logrando que la integración de dichos órganos sea resultado de procedimientos en los que se tome en cuenta a los gobernados, y se limite de manera

importante la participación de los poderes tradicionales, nos encontraremos ante órganos fortalecidos en la escena pública.

Con miras a fortalecer a los órganos constitucionales autónomos, considero necesario que se dé una modificación en los mecanismos de designación, y que se priorice en todo momento, como cualidad esencial, la especialización técnica de sus integrantes. De lo contrario, se corre el riesgo de que dichos órganos se conviertan en piezas del juego político.

El fortalecimiento de los órganos constitucionales autónomos requiere como primer paso, eliminar las razones de conveniencia política en su integración y funcionamiento, dando participación a los ciudadanos a través de un método de designación transparente. Desde esa perspectiva la exigencia de requisitos de elegibilidad y existencia de causas de incompatibilidad, son básicos para elegir a los integrantes de los mismos, evitando cualquier tipo de interferencia en su actividad.

El fortalecimiento de los órganos autónomos debe procurarse desde su integración, propiciar que los procedimientos respectivos no tengan interferencia de los poderes tradicionales del Estado, priorizar la transparencia y el carácter técnico de sus integrantes, y con ello hacer efectiva su autonomía.

El conocimiento experto, reconocimiento profesional y trayectoria destacada de los funcionarios de los órganos autónomos, serán los factores que los separen de aquellos funcionarios que ocupan cargos por vínculos partidistas o con el gobierno en funciones.

Tribunales Electorales Estatales

Tribunal Electoral de la Ciudad de México

CARACTERIZACIÓN DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO PLURALIDAD, HEGEMONÍA, DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

M. Alejandra Chávez Camarena

En los albores de la civilización occidental, el genio griego emplazó la Justicia entre lo divino y lo humano, esto es, entre el futuro y el presente, entre la historia y la geografía, descubriendo la perpetua vitalidad de sus formas y manifestaciones en el mundo de la vida, al mismo tiempo universales y concretas.

La diosa Themis representa el ideal de justicia que orienta teleológicamente la acción social del Estado hacia la paz y el bienestar común, el respeto por las normas y la fraternidad entre las naciones. Su naturaleza simbólica expresa el principio ético del pensamiento y de la acción política de la humanidad en su marcha a través de la historia universal.

La diosa Astrea, personifica la virtud que no existe mientras no la hagamos, esto es, encarna la justicia que se realiza y se refleja en las elecciones, las decisiones y la conducta de las personas para materializar sus objetivos, expectativas y planes de vida.

Esta dualidad constituye la regla que orienta los principios la igualdad entre las personas en un estado espiritual de libertad y solidaridad, sobre los cuales, se construye y se perfecciona permanentemente el sistema democrático.

El núcleo de la democracia no es unívoco, no se puede explicar desde una sola categoría del pensamiento y las disciplinas del conocimiento. En ella confluyen la política, el derecho, la economía y la cultura.

Esto, en razón de que al analizar la democracia únicamente desde las ideologías que le dan sentido a la acción social que se realiza dentro de ella, se corre el riesgo de generar otra ideología, omitiendo en el análisis los elementos relevantes que configuran su identidad y que la caracterizan de forma integral, es decir, como el producto de una serie de conceptos, comunicaciones, conductas y prácticas que deben observarse holísticamente para una comprensión objetiva y lo más próxima a la realidad.¹

¹ Berumen Campos, Arturo. *Apuntes de Filosofía del derecho*. Ed. Cárdenas, México, 2008, pp. 133.

Para lograr una comprensión amplia de la democracia, es necesario abordarla como un sistema. De acuerdo con la teoría general de los sistemas, estos pueden describirse a partir de ciertos principios que lo caracterizan: a) Todo sistema puede funcionar como sistema o como subsistema; b) todo sistema funciona dentro de un entorno; c) los sistemas pueden estar abiertos o cerrados a su entorno.²

Considerando estas categorías, podemos considerar a la democracia como un sistema que se abre y se cierra alternadamente a su entorno geopolítico. Se cierra cuando la consideramos como un modelo político de ejercicio del poder, y a su vez, se abre cuando se realiza una lectura de ese modelo político, a partir de normas jurídicas, de procesos económicos o de valores culturales.

La democracia es fenómeno dinámico y expansivo. Las sociedades actuales se desarrollan a velocidad nunca antes vista, los avances científicos y tecnológicos benefician grandemente y presentan nuevos peligros a las libertades. Problemas que realmente no lo eran unas cuantas décadas o años atrás, ahora hay que enfrentarlos y resolverlos, cuidando el respeto a los derechos de las personas.

Los sistemas democráticos, para hacer frente a nuevas realidades, tienen que legislar y precisar cuestiones novedosas, o que no presentaban mayores dificultades con anterioridad, pero que se convirtieron en peligros potenciales para la propia democracia y las libertades de las personas.

Los derechos humanos poseen fuerza expansiva, la democracia goza de esa misma característica y es natural, porque no puede existir democracia donde no se respeten los derechos humanos, y éstos realmente sólo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático. Así como el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 afirmó que “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”

exactamente lo mismo se puede repetir, sustituyendo el concepto de Constitución por el de democracia; al final de cuentas los conceptos de Constitución, orden jurídico, democracia y Estado de derecho se imbrican y se encuentran estrechamente relacionados entre sí, en virtud de que una Constitución y un Estado de derecho que no son democráticos no son tales, sino instrumentos de opresión.

...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.³

Por tanto, la democracia es un sistema primordialmente abierto, esto es, su naturaleza como régimen político constantemente está determinada no sólo en función la determinación de los objetivos del sistema social, mediante actos

² *Idem.*

³ Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 119, mayo-agosto 2007, UNAM, México, pp. 356-357.

declarativos (los producidos por los discursos políticos, que transmiten la ideología del gobierno o su perspectiva acerca del desarrollo y los fines que debería perseguir el Estado), regulativos (las reglas que regulan una actividad preexistente como los procesos electorales y el ejercicio del sufragio en que no se crea la libertad de sufragio sino que sólo regulan cómo se ejerce) y, los constitutivos (que no sólo regulan una actividad sino que la crean, como las reglas de paridad que a la vez que regulan este principio, también crean integraciones paritarias en las instituciones).⁴

También se encuentra determinada por normas jurídicas de ineludible observancia, por actos económicos que determinan el nivel de bienestar de la población y los recursos para construir el modelo democrático, así como, los valores culturales que dan sentido a la idea de democracia.

Así se identifica en el artículo 3º fracción II inciso *a*) de la Constitución General, en que se fijan las decisiones políticas fundamentales de una comunidad:

... 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...

Esto significa que la democracia debe entenderse y analizarse desde un bloque discursivo plural y complejo que debe partir de la naturaleza dual de justicia que conforma y que yace en sus raíces más profundas, lo cual, va más allá de opiniones o afirmaciones asertóricas acerca de si es buena o mala, sea en el devenir de la nación o en un momento histórico determinado.⁵

Esta idea, es quizá uno de los descubrimientos más relevantes del liberalismo y que fue retomado, configurado de diversas maneras, en la Constituciones de los Estados Modernos.

Al menos desde 1917, en la Constitución Mexicana, Themis o la justicia como símbolo, se expresa en la forma de Estado que el pueblo mismo se ha otorgado, a través de su poder, representado en la expresión de la unidad de su voluntad.

Como lo establece el artículo 40 de la Constitución, es voluntad del pueblo 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.

... la democracia es un valor fundamental cuyas normas básicas sean:

- a*) sufragio universal;
- b*) derecho a ser elegido;

⁴ Guzmán, Gabriel *et al.*, “La naturaleza de las instituciones”. *Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia. Vol. 19, Número 37, julio-diciembre 2017, pp. 120-122.

⁵ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ed. Ariel, España, p. 35.

- c) libertad de expresión;
- d) existencia de derechos y deberes políticos;
- e) respeto a las minorías;
- f) libertad individual;
- g) derecho a decidir;
- h) igualdad ante la ley;
- i) democracia social y económica.⁶

Esta disposición establece el modelo republicano como forma de organización de la comunidad política, el cual, privilegia la igualdad de las personas y la solidaridad, descartando la sociedad de privilegios que caracteriza la monarquía.

Asimismo, se aparta del totalitarismo, es decir, no resulta deseable imponer a la sociedad una ideología de estado única, por eso, rescata el multiculturalismo y la interculturalidad en la determinación de una nación laica que protege y promueve las libertades de expresión, de pensamiento, de imprenta y religiosa.

También, establece un sistema geopolítico de distribución del poder supremo de la nación mexicana, esto es, alejándose de la autocracia centralista, se opta por el federalismo como un mecanismo diversificado de competencias en dos niveles:

El primero de ellos, determinado por el principio de fidelidad federal, estatal y municipal,⁷ se presenta entre las entidades soberanas que voluntariamente ceden una parte de su soberanía, es decir, de su poder de decisión, a un poder general que las unifica y las representa en un marco de colaboración política, con el objeto de materializar fines comunes, como son el desarrollo sustantivo, la paz social o el bienestar común.⁸

El segundo nivel, lo construye la coordinación entre la federación y los organismos constitucionalmente autónomos,⁹ los cuales, tienen una nómina competencial propia, diferenciada y oponible respecto de los poderes y órganos previstos en la Norma Fundamental, en un ámbito material delimitado, constitucionalmente definido, lo que implica un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.¹⁰

⁶ Granados Covarrubias, Manuel. *La administración parlamentaria versus la administración pública*. Ed. INAP, México, 2014, p. 6.

⁷ Jurisprudencia P./J. 38/2009. Principios de fidelidad federal, estatal y municipal. Deben entenderse conforme al régimen de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1294.

⁸ Jurisprudencia P./J. 136/2005. Estado mexicano. órdenes jurídicos que lo integran. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2062.

⁹ Tesis: P./J. 20/2007, Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

¹⁰ Jurisprudencia. P./J. 43/2015 (10a.). Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Es un órgano constitucional autónomo con una nómina competencial propia oponible al resto de los

Con los estados y municipios, la federación tiene una relación de colaboración constructiva, corresponsable, interdependiente y de ayuda mutua, en razón de la soberanía que les es propia.

La relación de estas tres entidades con los organismos autónomos, es de coordinación en razón de que estos tienen un ámbito de poder propio respecto de funciones fundamentales del Estado, las cuales, resulta necesario alejar de la esfera política o metaconstitucional de los poderes constitucionales u otros órganos del Estado, en virtud de su naturaleza especializada o reguladora.¹¹

Esta relación multisectorial tiene por objetivo consolidar el desarrollo democrático del Estado, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural de la comunidad.

En la democracia el poder tiene que estar distribuido entre varios órganos. Al contrario, en la autocracia, el poder tiende a su concentración.

Es, a final de cuentas, la idea inglesa de los pesos y contrapesos entre los órganos del poder, o la de Montesquieu, de que el poder limite al poder para que resplandezca la libertad, y además, es indispensable para la propia legitimidad del poder. Este es el fundamento de la independencia del Poder Judicial, y en parte, de su función revisora de la constitucionalidad y legalidad de leyes y actos.

De lo anterior surge uno de los grandes temas del constitucionalismo: el control del poder para que no se extralimite en sus competencias constitucionales. Controlar al poder es un acto de poder. Diego Valadés lo explica con gran claridad: no es posible controlar al poder desde fuera de él, ni sin poder o en contra suya. Controlar al poder es una manifestación de poder; sus instrumentos son parte del poder y necesariamente tienen que ser de naturaleza bidireccional, si no, el control del poder constituiría a uno de los órganos en poder sin control y así tendería a convertirse —lo que hay que eludir— en poder único, sin contrapeso y, en consecuencia, arbitrario.

El control del poder únicamente existe en un sistema democrático constitucional, o sea, dentro de un régimen representativo.

En una democracia, los electores pueden controlar a los gobernantes a través de elecciones periódicas. Es probable que un representante en su actuación tenga presente el sentir de su electorado, porque esté pensando en su posible reelección. Además, el referendo y la iniciativa popular, bien regulados y utilizados con prudencia, son otros instrumentos de control de los dirigentes, sin olvidarnos de la opinión pública.¹²

poderes del estado, que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, p. 37.

¹¹ Caballero Ochoa, José Luis, Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 30, México, febrero de 2001, pág. 155. ...rasgos que comparten los entes constitucionales autónomos: i) independencia respecto de los poderes, ii) previsión directa en el propio texto constitucional, iii) independencia presupuestaria, iv) independencia orgánica y administrativa, v) entidades apolíticas, vi) estatuto del perfil de las personas titulares, y vii) especialización técnica.

¹² Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno... op. cit.*, p. 363.

Siguiendo con estas consideraciones, la disposición constitucional que se analiza, impide el gobierno de una sola persona o autoritarismo, al establecer una democracia representativa para la renovación de los poderes la unión mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Este mecanismo permite la deliberación pública de todos los asuntos que influyen en la sociedad o en la organización y funcionamiento del Estado, implementando mecanismos pacíficos de solución de los conflictos, divergencias y contradicciones propios de la pluralidad democrática, sean estos entre la ciudadanía y/o las instituciones.

Existen tres mecanismos por excelencia para ese fin: la ley, que establece los mandatos objetivos de conducta de las personas, así como, las atribuciones institucionales, ambas en el marco del modelo transversal de derechos humanos; el voto que permite a la ciudadanía renovar a sus representantes en los órganos públicos evitando la feudalización del poder; y por supuesto, la función jurisdiccional que, esencialmente, determina si la conducta personal o los actos institucionales se realizan con apego al orden jurídico.

Ahora bien, la materia que integra los elementos del Estado que hemos mencionado, la constituye el Supremo Poder de la Federación, el cual, como sabemos, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución General, se divide para su ejercicio en las tres entidades que le dan forma: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución ordena que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo los casos extraordinarios previstos por la propia Carta Magna para que el Poder Ejecutivo de la Unión pueda legislar (arts. 29 y 131).

De esta manera, se evita que eventualmente se configure una dictadura, en el sentido clásico de la ciencia política, es decir, que una sola persona concentre las atribuciones de administrar, legislar y juzgar y, sobre todo, que la burocracia confisque a la ciudadanía los fines del Estado y a su vez expropie la verdad como su único poseedor a través de un discurso monolítico impuesto por la fuerza.

Esta división de poderes encuentra en régimen de atribuciones claramente definido en la legislación, desde la Constitución hasta los reglamentos, lo cual sin embargo, conlleva un elemento que suele considerarse como sinónimo de las atribuciones o la competencia, estas son las facultades, es decir, a los usos que las personas pueden hacer del poder que les confía la ley en el desempeño de sus funciones, las cuales, generalmente tienen un horizonte de acción que sobrepasa la literalidad de la norma y, con frecuencia, constituyen el germen de las atribuciones metaconstitucionales de los órganos del Estado.

... se identifica al régimen político como el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder en un territorio determinado, bajo normas formales e informales reconocidas y aceptadas por todos aquellos interesados en acceder y ejercer el poder político.¹³

¹³ Granados Covarrubias, Manuel, *op. cit.*, p. 5.

El desempeño de las facultades por parte de las personas que integran los órganos públicos, determina la eventual prevalencia de uno de los poderes u órganos en contraste con los otros.

Esta circunstancia no puede explicarse sólo desde un enfoque autoreferente del sistema jurídico, pues estamos ante un discurso dominante que posee un sentido político concreto, determinado por las creencias de quien lo emite, la sobreexposición estratégica de su imagen o de sus intereses materiales o morales, la ideología del partido político al que pertenece o tiene afinidad, su perspectiva de la organización económica y la distribución de bienes y servicios, el grado de respaldo de la ciudadanía, la cultura política de la comunidad, la idiosincrasia popular acerca de la autoridad política, la ambigüedad de términos como el de Jefe de Estado, la evolución política de la nación, entre otras.

Esto es, la prevalencia de un poder sobre otros tiene un origen metaconstitucional, es decir, siendo un acto político tiene como referente el sistema de atribuciones y competencias establecido en el sistema jurídico, lo cual, desnaturaliza el principio constitucional de división de poderes y el principio de fidelidad federal, estatal y municipal que también contempla a los órganos autónomos.

... entre las facultades metaconstitucionales características del presidencialismo mexicano, están aquellas que otorgaban de facto al presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno [...] la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los estados, y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal.

El control de los otros poderes públicos no hubiera sido posible sin el control de la jefatura del partido, desde donde se manejaban con mayor facilidad los hilos de una política que formalmente, esto es, constitucionalmente, debiera ser democrática y razonablemente transparente.

En consecuencia la estructura de las facultades metaconstitucionales se diseñó y construyó a partir del doble papel del presidente como jefe del Ejecutivo y como jefe del partido oficial.¹⁴

En este sentido, Jorge Lanzaro, señala:

También influyen de manera más o menos decisiva los estilos de liderazgo, las constelaciones de dirección política y de legitimación. En términos indicativos, puede decirse que el liderazgo opera dentro de las coordenadas de cada complejo institucional y que en cierto modo está condicionado por ellas. Un jefe de gobierno es “fuerte” o “débil”, eficiente y exitoso en sus objetivos políticos, en la medida en que su gestión se amolda a los principios de una constitución formal y real determinada.

¹⁴ Serrano Migallón, Fernando. *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo*. UNAM. México, 2006, p. 13.

En tal sentido, hay parámetros de legitimidad y una suerte de “legalidad” en las sintonías de liderazgo, dibujada por las reglas formales e informales de la red de instituciones de gobierno, del sistema de partidos, de los cauces de tradición y las pautas de cultura, de las determinaciones y atribuciones “fácticas” regulares, incluyendo lo que Jeffrey Weldon ha llamado “poderes metaconstitucionales”.¹⁵

Considerando que el sistema social se realiza en la interacción armónica de los subsistemas jurídico, político, económico y cultural,¹⁶ es razonable decir que, las democracias modernas pueden ser presidenciales o parlamentarias.

Ambas formas de gobierno contienen en sí mismas, un inherente aspecto normativo y otro político, como órganos que se constituyen mediante el sufragio y que representan esa voluntad popular, sin embargo, el grado mas o menos extenso del ejercicio de las facultades metaconstitucionales de uno u otro órgano, genera una especie de irritación estructural en el sistema social, entre la esfera jurídica y la política, generada por el discurso político dominante, el cual, modaliza la forma constitucional de gobierno, transformando el equilibrio institucional expresado en la Constitución, en un régimen de prevalencia que, la ciencia política denomina presidencialismo o parlamentarismo.¹⁷

... es indispensable distinguir los poderes formales concedidos por la constitución y los poderes reales o “metaconstitucionales” del presidente para entender de modo adecuado cuáles han sido las características del poder presidencial, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y los problemas institucionales planteados por el funcionamiento fáctico del sistema de gobierno en un contexto de pactos políticos y coaliciones interpartidarias...¹⁸

Ahora bien, en México existe un sistema presidencial, en el cual, la persona titular de la Presidencia asume la cualidad de jefe del Estado y de gobierno electo popularmente de manera directa; el Congreso no tiene atribuciones de censura que puedan desbancarlo o viceversa; la organización y nombramiento de la administración pública es prerrogativa exclusiva de la Presidencia; ejerce la dirección efectiva de la administración del Estado y, guarda relaciones de colaboración y coordinación con otros poderes y órganos públicos.

¹⁵ Lanzaro, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina*. Ed. CLACSO, Argentina, 2001, p. 26. El autor señala como origen del término la obra Weldon, Jeffrey 1997 “Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).

¹⁶ Berumen Campos, Arturo, *op. cit.*, pp. 135-139.

¹⁷ Carpizo, Jorge. *Propuesta de una tipología del presidencialismo mexicano*. En Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Ed. UNAM, México, 2014, pp. 3 y ss.

¹⁸ Mayorga, René Antonio. Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Ed. CLACSO, Argentina, 2001, p. 110.

En este sentido, Jorge Carpizo apunta:

el sistema presidencial, en contraste con el sistema parlamentario, debe presentar tres características esenciales:

a) La separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo es nítida sólo desde el punto de vista de que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad. Es decir, el congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente.

b) Los periodos para los cuales son electos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro.

c) Existen entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario.

Ahora bien, esas características requieren de algunas precisiones:

a) El significado del voto popular no cambia, aunque la elección la realice un colegio electo por el pueblo con el propósito de designar presidente. Sin embargo, los colegios electorales están afortunadamente desapareciendo. El voto directo es método superior.

b) Los controles mutuos en el sistema parlamentario consisten, como es sabido, en que el parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un ministro; entonces aquel tendrá que renunciar. A su vez, el primer ministro puede solicitar al jefe del Estado, quien normalmente aceptará, la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.

c) En un sistema presidencial, en principio, esos controles no existen y no deben existir, en virtud de que el sistema estructura otros de naturaleza distinta. Si un presidente disuelve el congreso, como ha acontecido en la realidad, está efectuando un golpe de Estado, porque está rompiendo el orden constitucional al actuar anti-constitucionalmente, suprimiendo el principio de separación de poderes.

d) El congreso no puede censurar al presidente, porque éste no es responsable políticamente ante él, y debido a que el presidente ha sido electo por el pueblo para un periodo fijo. Lo contrario implica desnaturalizar el sistema presidencial.

e) El juicio político o impeachment es de carácter excepcional, difícil de llevar a cabo; es instrumento para situaciones extremas y su contenido es de carácter penal o casi penal, no político, aunque ciertamente, al final de cuentas, el asunto se resuelve si se reúne o no el número de votos requeridos por la Constitución para ese fin.

f) En el sistema presidencial existen controles propios. El control más importante en manos del presidente es la facultad de veto de las leyes, mismo que para ser realmente tal, el congreso sólo lo debe poder superar por mayoría calificada, como las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes. Si el veto presidencial puede desecharse por simple mayoría, el veto no implica mecanismo alguno de control. Desde luego, el veto presidencial tiene también otras finalidades, como el análisis de la constitucionalidad de un proyecto de ley aprobado por el congreso.

g) El poder Legislativo, generalmente, posee diversas facultades que asimismo realizan funciones de control; entre las más importantes se encuentran: la ratificación de nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder de la bolsa, que incluye la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y el límite de la deuda pública, las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario que es

el impeachment. En esta concepción de control está implícita la de responsabilidad, que es esencial al sistema democrático.

b) Cuando me refiero a sistemas parlamentarios y presidenciales, parto del supuesto que se trata de gobiernos democráticos, excluyendo cualquier degeneración, como son los de facto, dictaduras, tiranías, teocracias o gobiernos militares.

i) En principio, en un sistema presidencial los controles operan mejor y con mayor eficacia que en uno parlamentario, porque en este último la mayoría legislativa cuida que el gabinete, que es parte de ella, subsista y no vaya a ser censurado, lo que traería consigo nuevas elecciones en las que no se tiene asegurada la mayoría parlamentaria. Por esta razón, un primer ministro se convierte en el más importante legislador.

j) Casi no existen sistemas puros. Los sistemas presidenciales y parlamentarios adoptan diversas modalidades de acuerdo con su evolución política y su realidad. No hay recetas, pero sí principios generales que definen al sistema.

k) Los sistemas presidenciales y parlamentarios funcionan en forma diferente, de acuerdo con el número de partidos políticos que existe en ese Estado; es decir, si se configura un bipartidismo, tripartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo.

l) En cualquier sistema presidencial, el funcionamiento de los controles mutuos es esencial. De este aspecto depende en mucho la calidad de la democracia y la gobernabilidad del país.¹⁹

Este sistema se configura como presidencialismo cuando además de esas características, la Presidencia amplía sus facultades para regular y conducir el juego político a través del partido político o coalición que lo sostiene, ejerciendo una gran influencia en las decisiones y los procesos jurídicos que realizan los otros poderes y órganos del Estado, en demérito de los controles y contrapesos mutuos diseñados por la Constitución.

Esta superinfluencia es notoria en la relación que, en un sistema presidencialista, ejerce el Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, debido a que ambos se configuran a través de candidaturas definidas por el partido político que los ha impulsado.

Sin embargo, el gobierno explicado como el ejercicio del poder del Estado, no lo ejerce únicamente el Poder Ejecutivo. El gobierno se ejerce a través de los órganos del Estado, es decir, a través de todas las instituciones públicas, aún en un marco de prevalencia de una de estas.

En este sentido, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos autónomos, así como, las instituciones locales y municipales, por disposición constitucional ejercen una parte del supremo poder de la unión, por tanto, aceptar o, en su caso, controlar esa superinfluencia de un órgano sobre otros, es un asunto de corresponsabilidad institucional.

¹⁹ Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Citado por Granados Covarrubias, Manuel. *op. cit.*, pp. 7-9.

Ahora bien, si bien es cierto que desde la teoría constitucional México tiene un sistema presidencial, también es cierto que, desde la teoría política, la modalidad de gobierno es presidencialista.

Las vertientes para explicar el presidencialismo mexicano han sido diversas, al respecto, Carpizo cita a Duverger:

¿A qué se debe esta preeminencia del presidente? En ciertos casos, al hecho de que tiene el apoyo del ejército, bien sea uno de sus jefes, o un civil por él protegido; pero la explicación no es suficiente. Puede invocarse asimismo la debilidad de los partidos, que da el papel esencial de la vida política a las personalidades.

De igual manera, la importancia del ‘patronaje’, que asegura al presidente en el poder una gran influencia. Por encima de tales elementos, un hecho es probablemente capital: la opinión pública de la América Latina está acostumbrada a esa preeminencia de un solo hombre... Toda la tradición política de la América Latina, desde la independencia, es una tradición de poder personal; el sistema ha pasado a las costumbres, y esas mismas costumbres son las que constituyen hoy día el fundamento esencial de la supremacía presidencial...

En la América Latina hay con frecuencia dictaduras cuyo poder descansa en una conquista hecha por la fuerza, la cual reduce a nada el papel de las asambleas legislativas. Pero es preciso señalar la diferencia entre esas dictaduras y los regímenes presidencialistas normales, en los que las cámaras desempeñan cierto papel real, gozan de una cierta libertad de acción, en los que ciertos conflictos pueden surgir entre ellas y el presidente, en los que las mismas pueden resistir en cierta medida a su acción...²⁰

La explicación del presidencialismo mexicano en términos culturales e históricos como la citada previamente, ha sido una de las más extendidas para entender este fenómeno político, sin embargo, como hemos señalado en párrafos anteriores, este modelo político debe abordarse considerando la diversidad de aspectos políticos, sociales, económicos, jurídicos y culturales, la relación entre estas categorías y los cauces que tomen tanto el orden constitucional como la realidad misma.

Así lo refiere Lanzaro, al señalar que:

Los cargos que se hacen al régimen presidencialista se refieren fundamentalmente a su rigidez y a sus posibilidades de “bloqueo”, a la división políticoinstitucional, a la baja propensión cooperativa y a sus marcas de eficiencia, remitiendo a elementos de la matriz constitutiva: independencia de poderes; legitimidad doble del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos, con las ventajas y desventajas que presenta caso a caso la reelección y la no reelección; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma-cero en el que el ganador se lleva todo.

Ello debe relacionarse con el catálogo de facultades del Poder Ejecutivo, los grados de concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, los ciclos de

²⁰ Carpizo, Jorge, *Propuesta de una tipología del presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 8 y ss.

productividad política y de sanción legislativa recortados por el mandato fijo, la temporada electoral y las ecuaciones de competencia, contando igualmente la falta de incentivos para armar coaliciones duraderas y el riesgo de gobiernos de minoría más o menos ineficaces, así como de gobiernos de temperamento “plebiscitario” y vocaciones hegemónicas imperativas, más o menos monopólicas, más o menos excluyentes, con el agregado de los recursos de by-pass y las prácticas para-constitucionales.

Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endeble y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas “problemáticas”.²¹

El presidencialismo mexicano ha tenido expresiones diversas a lo largo de la historia moderna de la nación desde 1917.

En el devenir histórico del sistema político nacional, el presidencialismo ha sido caudillista, como una idiosincrasia heredada de la Revolución que consiste en el respeto incondicional a su autoridad política, en el ámbito de la ciudadanía, como persona que dirige el desarrollo social y determina la distribución de la riqueza; y en la esfera institucional como la persona que organiza y orienta la acción institucional en una relación de subordinación a aquel, a través de los nombramientos directos o indirectos de quienes ocuparán la titularidad de los órganos públicos, y de mandatos generalmente al margen de la Constitución, respaldados por las fuerzas armadas. Esto hasta la reforma constitucional de 1933.

Posteriormente el presidencialismo se expresó en términos estructurales, esto es, las atribuciones y facultades de la presidencia influían en todo el sistema social.

De esta manera, la figura presidencial representaba el poder político personificado, con un control institucional ampliamente dominante operado por un partido político como única vía de acceso al poder, estableciendo hacia los otros órganos públicos una relación de subordinación a través de las designaciones de sus titulares, con una perspectiva patrimonialista del servicio público, estableciendo el control total sobre los procesos electorales y, asumiendo un papel incuestionable como autor e intérprete de la ideología que disciplinaba la actividad ciudadana y orientaba el desarrollo económico.

Esta circunstancia presentó su momento culminante en 1976, en el cual, hubo un candidato único que no tuvo candidaturas de oposición, impulsado por un partido único y que, finalmente alcanzó la presidencia de la nación.

Finalmente en la última década del siglo XX, las críticas circunstancias sociales y económicas, impulsaron la reforma constitucional de 1996, la cual, rediseñó el orden democrático mexicano implementando las bases para un sistema político pluralista integrado por una arquitectura institucional autónoma acorde con este.

²¹ Lanzaro, Jorge, *op. cit.*, p. 17.

En 1995 se instauró una mesa de diálogo con la concurrencia de todos los partidos políticos y se formalizó el Acuerdo Político Nacional, en el que el PRI, el PAN y el PRD se comprometieron a continuar con las modificaciones al sistema electoral.

Entre los cambios más significativos destacaban: a) la plena autonomía de las autoridades electorales; b) una mayor equidad en el financiamiento; c) el cambio en el régimen de gobierno del Distrito Federal; e) el fortalecimiento del marco jurídico para procesar irregularidades electorales, y f) la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

En la iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional se puso una vez más el énfasis en la plena autonomía que debía tener el máximo órgano electoral.

A continuación se reproduce una parte de este documento firmado por el Ejecutivo, y las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD en el Congreso.

...

La reforma al artículo 41 imponía al Ejecutivo federal fuertes restricciones legales para manipular al máximo órgano electoral y, por consecuencia, en la organización y desarrollo de las elecciones...

...

Con la autonomía del máximo órgano electoral, la reforma política dio un paso significativo. No obstante, en materia de justicia electoral permanecía pendiente la adecuación del nuevo marco normativo; vino, entonces, la reforma al artículo 99 constitucional.

Esta modificación eliminó por completo la injerencia presidencial en la validación y calificación de los procesos electorales, pues permitió consolidar un órgano autónomo, lo cual terminó por hacer del Tribunal Electoral un órgano de Estado cuyas funciones en materia de legalidad electoral resultaron de particular importancia para legitimar el acceso al poder en el país.

La autonomía e independencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo era una condición indispensable si de verdad se pretendía otorgar certeza jurídica a los procesos electorales; a la vez, era necesario que el sistema de impartición de justicia procediera con imparcialidad. De ahí que en 1996 se materializara una reforma al Poder Judicial de la Federación.²²

Esta circunstancia, así como la reforma electoral de 2014 que, entre otras disposiciones otorgó autonomía a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales locales, aunado a la paulatina creación de instituciones a las que se ha otorgado o reconocido autonomía constitucional, como el INAI y el Banco de México, así como, la creación de mecanismos interinstitucionales para la designación de titulares de diversos órganos públicos como en el Poder Judicial, han enfocado el ejercicio del poder ejecutivo en sus atribuciones, acotando al mismo tiempo la expansión e influencia de sus facultades metaconstitucionales.

Esto ha sido un signo de madurez democrática que vigoriza los valores esenciales de todo sistema constitucional: la justicia, la igualdad y el bien común,

²² Escamilla Cadena, Alberto. *Las transformaciones del presidencialismo en México*. En Polis, Vol. 5, número 2, México, 2009, pp. 32-37.

en favor de la legitimidad institucional, la observancia puntual del Estado de Derecho y el fortalecimiento de los mecanismos de control y colaboración en el ejercicio del poder.

Lo cual, ha dado paso a la configuración de un sistema en que la actividad presidencial sigue teniendo prevalencia pero que, sin duda, se encuentra delimitada por la solidez de un pluralismo cada vez más acentuado en que resulta conveniente y deseable la cohabitación político-institucional.

Al respecto, Carpizo señala que puede hablarse de gobierno de partido o de un solo partido (presidencialismo mayoritario) y, de su contraparte, de gobierno de compromiso, gobierno de minoría o de coalición (presidencialismo pluralista) en sus diversas fórmulas (electorales, de reforma, legislativas y de gobierno).

De esta manera, citando a Lanzaro, resalta las claves para identificar estos modelos:

a) Las relaciones entre el gobierno y el congreso, las competencias de cada uno de ellos, la participación del presidente en el procedimiento legislativo, incluida la clave del veto, las facultades legislativas del presidente; la discrecionalidad de la administración; los canales de información y comunicación entre los poderes políticos; Poder Ejecutivo más personal o más colegiado, y las facultades de los ministros; la organización del Poder Legislativo, el número de cámaras, el quórum y la fuerza de sus comisiones.

b) El grado de descentralización política y su efectividad; las repercusiones del federalismo en la conformación del sistema de partidos y en el nivel de las instancias centrales de gobierno; la participación de los representantes de partido —exclusiva o plural— en los órdenes de gobierno; las relaciones de poder de las autoridades electas y de los partidos con los cuerpos profesionales de la sociedad, incluidas las burocracias.

c) El sistema de partidos políticos, el grado de pluralismo, el reconocimiento a las reglas de juego, la legitimidad compartida, la alternancia, la competitividad; el patrón de intercambios y de cooperación; el régimen electoral, el principio mayoritario, proporcional o mixto; la franja de inclusión o exclusión de diversas opciones políticas.

d) Las reglas no escritas y las culturas y subculturas políticas y partidarias, con mayores o menores grados de heterogeneidad/homogeneidad, con “sus mezclas y superposiciones irregulares, sus conflictos, en un régimen que es a la vez de articulación y de competencia...”.

e) Los estilos de liderazgo y de legitimación; el apego a la constitución real y las facultades meta-constitucionales que el sistema político o la cultura política otorga al presidente como puede ser la jefatura de su partido político.

f) Los ejercicios plebiscitarios o “populistas”, que implican un gobierno “vertical” o “personalista”, que puede conducir a una presidencia caudillesca que incluso puede presionar o saltar los procedimientos institucionales y pueden conducir al “hiper-presidencialismo”. Lo opuesto es una conducción pluralista del gobierno.²³

²³ Carpizo, Jorge, *Propuesta de una tipología del presidencialismo mexicano*, op. cit., pp. 18-20.

Ahora bien, el presidencialismo es dinámico, en cada periodo se ejerce en términos de mayoría o en términos pluralistas en razón de que la voluntad de la población reacciona de formas particulares en cada proceso electoral, determinando distintas lógicas políticas de acuerdo con la simpatía o afinidad respecto de los partidos y las candidaturas, pero sobre todo, en referencia a la productividad política.

Esto es, la acción de estado y el logro de ciertas metas, la capacidad directiva y la función de liderazgo para la innovación y para la implementación de políticas públicas junto con la estabilidad, la amplitud de la representación, la defensa amplia de intereses y una legitimación apropiada.

El presidencialismo de mayoría implica que el que gana, gobierna, es decir, tiene mayor posibilidad de alcanzar los consensos institucionales y ciudadanos necesarios para implementar su programa de gobierno, sin embargo, también se puede presentar como un juego más o menos excluyente, de ganadores y perdedores, enfrentando la dinámica de oposición con un presidencialismo duro o exagerado para imponer la prioridad presidencial desde los bordes de la constitución, con acciones que comprometen la legalidad, a fin de superar las resistencias o discordancias de la oposición.²⁴

En el presidencialismo pluralista, el que gana comparte su triunfo de alguna manera y se ve obligado a negociar los actos de gobierno en coalición, a impulsarlos ante los órganos autónomos o, incluso a defenderlos en las instancias jurisdiccionales, ajustándose a la geometría de los equilibrios institucionales y considerar en la integración de alianzas y compromisos comunes, el abanico de opiniones a través de un armado de voluntades en el que pesen la separación de poderes y la diversidad de representaciones políticas en las cámaras legislativas, los poderes estatales, los órganos autónomos o de la sociedad civil organizada.

Esto porque una de las características esenciales de la madurez democrática, implica que las instituciones se han vuelto conscientes de que el gobierno recae en todos los órganos públicos de acuerdo con su ámbito competencial y procesos de acción institucional y, no solamente en uno de ellos.

Así, considerando la alternancia como un proceso clave para definir la mecánica del actual presidencialismo mexicano, desde al año 2000 hemos tenido presidencialismos plurales, cuya eficacia ha estado determinada por el mayor o menor grado de habilidad política para generar coaliciones y consensos respecto de los actos de gobierno.

Actualmente, el escenario político presenta un presidencialismo de mayoría, el cual, facilita la implementación de su programa de gobierno y la plataforma política del partido político que lo ha impulsado en el Congreso, sin embargo, dependerá de la tenacidad del Poder Judicial, de los órganos autónomos, así como de las autoridades locales y municipales, en el uso de sus atribuciones y

²⁴ Lanzaro, Jorge, *op. cit.*, p. 22 y ss.

competencias, definir ese programa de gobierno en un marco de colaboración y entendimiento.

Lo anterior resulta esencial a fin de evitar una expansión de las facultades de la presidencia que conlleven a un gobierno vertical, populista o personalista que, incluso, pueda sobrepasar los límites constitucionales.

Al respecto, Lanzaro, señala:

...encontramos varios gobiernos que mantienen un esquema mayoritario y caen o recaen en manifestaciones plebiscitarias (populistas o “neo-populistas”), de un “bonapartismo” actualizado y modernizador, a veces desastroso (Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez, Abdalá Bucaram), a veces relativamente “exitoso” (Menem y en otros términos Fujimori, mientras duró su cuarto de hora).

Otros gobiernos quedan atrapados en medida diversa por la fragmentación y la disidencia, la desagregación y el conflicto, con muestras de improductividad política y bloqueos institucionales. Ambos escenarios parecen confirmar la fatalidad de los dictámenes pesimistas, aunque en realidad no estemos ante una derivación necesaria del presidencialismo como tal, sino ante una de sus modalidades posibles y en cuadros que denotan más la flaqueza que la fortaleza de las instituciones políticas y del sistema de partidos, a raíz de factores endémicos y empujes de inestabilidad.²⁵

Para esto es de trascendental importancia que la pluralidad política, representada en los partidos políticos, realice esfuerzos eficaces de proximidad ciudadana. Es imperativo que los partidos políticos escuchen a la ciudadanía y que ésta dialogue con ellos.

Como entidades políticas dominantes, los partidos determinan el grado de pluralismo no sólo en cuanto a su diversidad, la cual, puede contemplar el bipartidismo o la representación múltiple de posturas, ni en cuanto a la distancia o cercanía con la ideología presidencial, sino como elementos esenciales para el armado de un orden político en que el acceso al poder no sea el objetivo sino el medio para instrumentar, a partir de los procesos reconstitutivos de los cargos públicos, acciones que promuevan un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población, que nivele las desigualdades, erradique la violencia, impulse el desarrollo armónico de las capacidades humanas, la distribución equitativa y paritaria de las oportunidades, en un estado espiritual de libertad.

Los problemas del sistema de partidos no se ubican en un escenario frágil y embrionario de institucionalización, sino dentro de un proceso progresivo de institucionalización en el cual los partidos —al haber establecido un sistema de interacción— se han integrado al estado democrático en cuanto actores clave y organizaciones mayormente de representación pluriclasista de la sociedad. Esto no significa que los partidos no estén afectados individualmente en distintos grados por muchos problemas y tendencias negativas y preocupantes. Entre éstos cabe poner de relieve la poca capacidad de renovación de liderazgos y la ausencia de democracia interna,

²⁵ Lanzaro, Jorge, *op. cit.*, p. 30.

la débil capacidad de los partidos como actores de gobierno para realizar políticas públicas eficaces, la falta de coherencia entre discurso y acción, el uso predominantemente patrimonialista de los recursos del estado, la tendencia coyuntural a la dispersión del voto en los partidos del centro democrático el creciente regionalismo y la personalización de los partidos y candidatos en elecciones locales, así como la multiplicación recurrente de agrupaciones ad hoc ligadas a individuos con ambición de poder. Sin embargo, hasta ahora no se perciben indicios serios de que estos problemas pudieran provocar a corto o mediano plazo una crisis estructural de descomposición y colapso como en el Perú y Venezuela.²⁶

Lo cual, requiere de una participación activa y corresponsable de la ciudadana en los asuntos públicos.

Asimismo, un gobierno de mayoría precisa de salvaguardar la independencia del Poder Judicial, que los órganos autónomos desempeñen con firmeza su naturaleza institucional y que las autoridades locales afirmen su soberanía, a fin de fortalecer el orden, el equilibrio y el adecuado funcionamiento de nuestro sistema constitucional de controles y contrapesos necesarios para encarnar la justicia que edifica las elecciones, las decisiones y la conducta de las personas en su objetivos, expectativas y planes de vida, en el marco del más absoluto respeto a los derechos humanos en su modelo de transversalidad y dimensión objetiva, cuya materialización, en suma, define la realización de los fines del Estado.

En la jornada electoral del próximo 6 de junio, la ciudadanía elegirá 3528 cargos públicos, federales y locales; su decisión definirá el modelo de gobierno que elegirá para sí misma. Una vez constituidos los poderes federales y locales emanados del voto de la ciudadanía, corresponde a los demás poderes y órganos públicos proteger la Constitución y la madurez democrática.

Esta acción política dual, constituye el núcleo de la pluralidad democrática como condición de la justicia humana.

Aun cuando el modelo de sistema político en México sea presidencial, existe una fuerte corresponsabilidad de la ciudadanía conjuntamente con los poderes del estado, los órganos autónomos y los partidos políticos para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos que garantizan una estabilidad generadora de consensos para alcanzar los fines del Estado, sin arbitrariedades o simulaciones plebiscitarias.

... el presidente tiende a gobernar de acuerdo a un estilo de superioridad frente a los actores políticos y las otras instituciones del estado, muchas veces en total desproporción con la mayoría limitada del electorado que lo eligió. La política presidencial es menos tolerante con la oposición y menos propicia a los acuerdos; es una política del culto a la personalidad presidencial basada en una forma personalista de “presidencia plebiscitaria” que concentra el poder en el presidente debilitando a las otras instituciones del estado y a los partidos políticos.²⁷

²⁶ Mayorga, René Antonio, *op. cit.*, p. 119.

²⁷ *Ibidem*, p. 102.

La hegemonía es la supremacía de una persona o de un grupo, entre los factores reales de poder que constituyen la fuerza del Estado. El principal instrumento que da fuerza a esta forma de dominación es el derecho, por esto, resulta tan relevante para el presidencialismo hegemónico contar con el apoyo del Congreso a través del partido político que lo impulsó y, por tanto, uno de sus proyectos fundamentales consiste en desvirtuar la independencia del Poder Judicial.

Una política de estado permanente de modernización del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia es indispensable para establecer un sistema razonable de equilibrio y controles entre los poderes del estado. El fortalecimiento del Congreso y el establecimiento de mecanismos efectivos de participación horizontal son particularmente necesarios para crear un equilibrio que haga posible, como afirma Sartori, “gobernar legislando” sin que el Congreso bloquee al poder ejecutivo, pero también sin que el poder ejecutivo degrade al Congreso al rol de una instancia de aprobación obsecuente de sus iniciativas legislativas. Por otro lado, dados los recurrentes conflictos entre los poderes del estado y la expansión de la corrupción, es imperioso el desarrollo del estado de derecho y su capacidad para administrar justicia imponiendo sanciones para los que infringen las normas democráticas, atentan contra la legalidad y la Constitución, y cometen actos de corrupción.²⁸

Es por esto que el clientelismo populista o la parálisis institucional de los poderes públicos y órganos autónomos tiene consecuencias particularmente graves en la evolución de la democracia.

Sin embargo, a través del voto y de un ejercicio tenaz de las atribuciones institucionales, será posible implementar mecanismo de control que impulsen o incluso obliguen al presidencialismo hegemónico a actuar dentro de los límites constitucionales, acotando con esto el arbitrario ejercicio de sus facultades metaconstitucionales.

Continuar con el desarrollo evolutivo de las grandes reformas constitucionales implementadas en 1996 y 2014, constituye el piso mínimo, junto con la democracia paritaria, para lograr un crecimiento social y político real que implique el respeto por el orden institucional y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Una democracia es legítima, siguiendo a Garzón Valdés,²⁹ cuando las normas de comportamiento vigentes en el sistema político coinciden con las de una moral esclarecida o ética.

Por tanto, no existe la justicia humana mientras no la hagamos, por tanto, nuestra cualidad ciudadana debe dar testimonio cabal de nuestro sentido de justicia con el ejercicio informado de nuestro potencial creador para definir un gobierno constitucionalmente instituido y que refleje la pluralidad del mundo de

²⁸ Mayorga, René Antonio, *op. cit.*, p. 126.

²⁹ Garzón Valdés, Ernesto. *Consenso, legitimidad y democracia*, Ed. Fontamara, México, 2011, pp. 11-24.

la vida, como expresión del ser social determinado por la pluralidad inherente de la condición humana.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BERUMEN CAMPOS, Arturo, *Apuntes de Filosofía del derecho*. Ed Cárdenas, México, 2008.
- . *El derecho como sistema de actos de habla*, Ed. Porrúa, México, 2010.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 30, México, febrero de 2001.
- CARBONELL, Miguel y CRUZ BARNEY, Oscar (coord.), *Historia y Constitución*, t. III. Ed. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- CARPISO, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 119, mayo-agosto 2007, UNAM, México.
- . *Propuesta de una tipología del presidencialismo mexicano*. En Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo. Ed. UNAM, México, 2014.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ed. Ariel, España.
- ESCAMILLA CADENA, Alberto. *Las transformaciones del presidencialismo en México*. En Polis, Vol. 5, número 2, México, 2009.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, *Consenso, legitimidad y democracia*, Ed. Fontamara, México, 2011.
- GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos. *Sistema Político y formas de gobierno*. En Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria. Ed. Tirant lo Blanch, México, 2015.
- GRANADOS COVARRUBIAS, Manuel. *La administración parlamentaria versus la administración pública*. Ed. INAP, México, 2014.
- GUZMÁN, Gabriel *et al.*, *La naturaleza de las instituciones*. *Revista de Economía Institucional*. Universidad Externado de Colombia. Vol. 19, Número 37, julio-diciembre 2017.
- HANNAH, Arendt, *La condición humana*. Ed. Paidós, España, 2011.
- LANZARO, Jorge. *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. En Tipos de Presidencialismo y Coaliciones políticas en América Latina. Ed. CLACSO, Argentina, 2001.
- MAYORGA, René Antonio. *Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia*. En Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Ed. CLACSO, Argentina, 2001.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo*. Ed. UNAM. México, 2006.

Criterios jurisprudenciales

Jurisprudencia P./J. 38/2009. Principios de fidelidad federal, estatal y municipal. Deben entenderse conforme al régimen de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1294.

Jurisprudencia P./J. 136/2005. Estado mexicano. órdenes jurídicos que lo integran. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, p. 2062.

Tesis: P./J. 20/2007, Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

Jurisprudencia. P./J. 43/2015 (10a.). Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Es un órgano constitucional autónomo con una nómina competencial propia oponible al resto de los poderes del estado, que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, p. 37.

AUSTERIDAD O CONTROL A LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA UNA PERSPECTIVA LOCAL

Luis Olvera Cruz

Las instituciones no se protegen a sí mismas.
Caen unas tras otra a menos que cada una de
ellas sea defendida desde el principio.

TIMOTHY SNYDER, *Sobre la tiranía.*
Veinte lecciones que aprender del siglo XX.

I. DEL DISTRITO FEDERAL A LA CIUDAD DE MÉXICO

Desde hace algunas décadas la Ciudad de México, antes Distrito Federal, se ha venido consolidando como un referente en el reconocimiento de derechos para su población y de mecanismos de participación ciudadana, ello no obstante que apenas hace poco más de tres décadas comenzó a adquirir el estatus de una entidad federativa. Para entender un poco esta evolución, vale la pena hacer un breve recorrido sobre las modificaciones constitucionales y legales.

La Constitución Federal de 1917 reconoció en su artículo 44, al entonces Distrito Federal, como integrante de la Federación y sede de los Poderes Federales, aunado a que, facultó al Congreso de la Unión, en su artículo 73, fracción VI, para legislar en todo lo relativo a la capital de la República. En este último artículo se estableció que la división del Distrito Federal sería en municipalidades a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, sin embargo, el gobernador sería nombrado y removido libremente por la Presidencia de la República.

Once años después, con la reforma de veinte de agosto de 1928, el régimen municipal desapareció para el Distrito Federal, esto implicó que los ayuntamientos fueran sustituidos por las delegaciones, cuyas personas titulares serían nombradas y removidas libremente por la persona titular de la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, quien a su vez era designada por quien ocupaba el Ejecutivo Federal, continuando la facultad legislativa en el Congreso de la Unión.

Los primeros pasos hacia la democratización en el Distrito Federal, cuando menos formalmente, encuentran su origen en la reforma de 1977, en donde se

reconoció la facultad de sus habitantes de participar en la revisión de los ordenamientos legales y reglamentos a través del referéndum, mismos que además podrían ser objeto de iniciativa popular, desafortunadamente dichos instrumentos no lograron materializarse en algún ejercicio específico.

Posteriormente, señala José María Serna de la Garza, la reforma constitucional de diez de agosto de 1987, creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades para expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno —las facultades propiamente legislativas quedaron en manos del Congreso de la Unión—. También se le otorgó facultades para aprobar los nombramientos de las magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, así como la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materias relativas al propio Distrito Federal. Esta reforma, si bien se puede calificar de “tímida”, tuvo el mérito de abrir el camino a las que se sucedieron y que habrían de derivar en el régimen de gobierno que hasta la reforma constitucional del veintinueve de enero de 2016 tuvo la capital de la República Mexicana.¹

Ahora bien, para efectos del presente texto, la reforma constitucional de 1996, en donde además de concluir el retiro de la representación del Poder Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), integrar al Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y establecer un modelo heterocalificativo de las elecciones, se dio un gran cambio en lo que se refiere a la materia contenciosa electoral de las entidades federativas al sentarse las bases para que las leyes electorales locales replicaran el establecimiento de Institutos y Tribunales Electorales con competencia para organizar y calificar los comicios.

En el caso particular del entonces Distrito Federal, la reforma al artículo 122 Constitucional derivó en la modificación del Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal, así como, la expedición de las leyes electorales.

En dicho año, también se reconoció a la ciudadanía del Distrito Federal el derecho de elegir a sus representantes y gobernantes mediante el voto universal, libre, directo y secreto, por lo que a partir del reconocimiento de este derecho se hizo necesario garantizar certeza jurídica en los procesos electorales.

Así, en 1997 que se eligió por primera vez a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, eliminándose la facultad del Ejecutivo Federal de hacer dicho nombramiento, eligiéndose además a las y los Diputados a la Asamblea Legislativa.

En diciembre de ese mismo año, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma a diversas disposiciones al Estatuto de Gobierno, entre ellas, la adición del Título Sexto denominado “*De las autoridades electorales y los partidos políticos*”, cuyo artículo 120 establecía que, la renovación de las auto-

¹ SERNA DE LA GARZA, José María. *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*. México, SEGOB-Secretaría de Cultura-INEHRM-IIJ-UNAM, 2016, p. 108.

ridades legislativa y ejecutiva de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizaría mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, siendo principios rectores de la función electoral en el Distrito Federal los de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza e independencia y la emisión del sufragio universal, libre, secreta y directa.

Por su parte, los artículos 123 y 128 del Estatuto, establecieron que la función estatal de organización de las elecciones locales se realizaría a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), mientras que el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) sería el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esa materia.

Para 1998, fue la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal con la cual se creó la figura de Comités Vecinales,² que serían electos por el voto universal de la ciudadanía y se instauraron el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta y la colaboración vecinal, como mecanismos de democracia participativa.

El quince y veintinueve de enero de 1999, el IEDF y el TEDF respectivamente, quedaron formalmente integrados y abrieron sus puertas, encargándose de organizar y calificar no solo las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones, Jefaturas Delegacionales, sino también de los instrumentos de democracia directa y participativa.

Posteriormente, el veintidós de septiembre de 2002 se realizó por primera ocasión en el Distrito Federal un plebiscito sustentado en el Estatuto de Gobierno, el Código Electoral y La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; organizado por una institución electoral, de carácter autónomo, quien en solo tres meses, puso al alcance de la ciudadanía 6166 mesas receptoras de votación, con el fin de que tuviera la posibilidad de ejercer su derecho a manifestar su opinión sobre la construcción de los segundos pisos en el viaducto y el periférico.³

A dicho ejercicio, le sucederían las elecciones ordinarias de 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018⁴ y 2021; las consultas⁵ 2007 (consulta verde), 2008 (sobre la reforma energética), 2015 (del corredor cultural Chapultepec-Zona

² Figura que con la Ley de Participación de 2004 fueron sustituidos por los Comités Ciudadanos, y posteriormente en 2010, se incluyó una nueva figura representativa denominada Consejos de los Pueblos que serían los órganos de representación ciudadana en los Pueblos Originarios del Distrito Federal y en 2019, estos órganos cambiaron su denominación a Comisiones de Participación Comunitaria.

³ IECM. *Memoria del Plebiscito 2002*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, p. 9. Disponible en: http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/memorias/48_MEMORIA-PLEBIS-CITO-2002.pdf

⁴ En donde el gobierno de las entonces

⁵ Información disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/consultas-ciudadanas-en-la-ciudad-de-mexico/>

Rosa), 2016 (para obtener elementos de identidad que permitieran delimitar el territorio de los pueblos originarios “San Jerónimo Aculco-Lídice” y “San Pedro Cuajimalpa), 2017, 2018 y 2019 (para niñas, niños y adolescentes); las consultas ciudadanas ordinarias y extraordinarias sobre Presupuesto Participativo⁶ 2011 a 2021, así como las elecciones de Comités vecinales, Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos,⁷ hasta llegar a las Comisiones de Participación Comunitaria.⁸

Es importante señalar que, después de la reforma Constitucional de 2014 y derivado de un prolongado proceso legislativo,⁹ el veintinueve de enero de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, en cuyo artículo Séptimo Transitorio, se determinó la integración de una Asamblea Constituyente, quien tendría la atribución de aprobar la Constitución Local, autorizándose a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de conformidad con el artículo Tercero Transitorio, a que una vez que ocurriera lo anterior, expidiera las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad, necesarias para ejercer sus facultades.

Contemplando además en su Octavo Transitorio que, aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, ésta entraría en vigor el día que se señale para la instalación de la Legislatura, excepto en lo que hace a la materia electoral, misma que sería aplicable desde el mes de enero de 2017, facultando a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resultaran aplicables al proceso electoral 2017-2018.

En cumplimiento a lo anterior, el cinco de febrero de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Constitución Política Local y posteriormente, el siete de junio del mismo año, se publicaron en el mismo órgano de difusión el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, la Ley Procesal Electoral.

Considerando que la reforma político-electoral de 2014 únicamente estableció los mínimos que las entidades federativas deberían contemplar en materia de paridad, los poderes legislativos locales en ejercicio de su libertad configurativa, estuvieron en posibilidad de ampliar las reglas y alcances.¹⁰

⁶ Información disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/presupuesto-participativo/historico-de-consultas-ciudadanas-sobre-presupuesto-participativo/>

⁷ Información disponible en: <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comites-ciudadanos/>

⁸ Información disponible en <https://www.iecm.mx/participacionciudadana/comisiones-de-participacion-comunitaria/>

⁹ Toda vez que la iniciativa presentada por el entonces Jefe de Gobierno, data de 2013.

¹⁰ CHÁVEZ CAMARENA, Martha Alejandra. *La paridad en asuntos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México*. En *La Ciudad de México y su esquema electoral*, coord. Martha Leticia Mercado Ramírez, México, 2018, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, p. 61.

La coyuntura generada por la transición de Distrito Federal a Ciudad de México estableció las condiciones propicias para el desarrollo de un marco jurídico más robusto, amplio e innovador en materia de derechos humanos, democracia y participación ciudadana. Lo anterior, también trajo como consecuencia la actualización en la denominación de las autoridades administrativa y jurisdiccional electorales de la Ciudad de México, sin embargo, el bagaje y *expertise* adquiridos desde 1999 se conservaron y se han venido acrecentando en esta nueva etapa, para estar a la altura de las exigencias de la sociedad.¹¹

Al respecto, no debe pasar desapercibido que en términos del artículo 116 fracción IV inciso c) de la Constitución Federal, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que, 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. En concordancia, el artículo 122, apartado A fracción IX, establece que la Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes.

Por su parte, los artículos 38 y 50 de la Constitución local, establecen que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral y procesos democráticos; gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y cumplirá sus funciones bajo los principios y normas que establezca la ley de la materia, y el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), tendrá a su cargo la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana en la Ciudad, así como el diseño e implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.

Asimismo, el artículo 46 del citado ordenamiento les reconoce al IECM y al TECDMX, la calidad de organismos autónomos de carácter especializado e imparcial; con personalidad jurídica y patrimonios propios; plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna, imponiendo al Congreso local la obligación de asignar los presupuestos necesarios para garantizar el ejercicio de las atribuciones de estos organismos a partir de la propuesta que presenten y dichas asignaciones deberán garantizar suficiencia para el oportuno y eficaz cumplimiento de las obligaciones conferidas a los organismos, sujeto a las previsiones de ingreso de la hacienda pública local.

¹¹ *Ibidem*, p. 63.

En concordancia con lo anterior, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, establece en su artículo 31, que el IECM y el TECDMX son órganos de carácter permanente y profesionales en su desempeño, gozan de autonomía presupuestal en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En los últimos veintidós años, las autoridades electorales del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México se han venido consolidando, convirtiéndose incluso en referentes a nivel nacional respecto a otras instituciones locales, muestra de ello ha sido la implementación y desarrollo de herramientas tecnológicas innovadoras, tales como, la urna electrónica, el sistema electrónico por internet y junto con el Instituto Nacional Electoral (INE) formó parte de la prueba piloto de la Casilla Especial Itinerante para personas hospitalizadas y sus familiares.

Lo anterior, sin dejar de considerar las áreas de oportunidad, ha permitido que la ciudadanía sienta confianza en sus instituciones locales, tanto en el modelo previo a la reforma de 2014, como el derivado de ésta, basado en lo que se ha denominado federalismo colaborativo.

II. LA ALTERNANCIA DE 2018

Desde 1997 cuando se eligió a la primera persona titular de la Jefatura de Gobierno hasta 2018, las candidaturas postuladas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) fueron las que ocuparon dicho cargo, es decir, durante veintidós años el dominio de este instituto político fue indiscutible, mismo que se extendió a las jefaturas delegacionales y diputaciones.

Es importante señalar que para las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, el PRD en coalición con otras fuerzas políticas, postuló a Andrés Manuel López Obrador, quien en 2011, de manera paralela a su actividad partidista, constituyó en 2011, la asociación civil denominada “Movimiento de Regeneración Nacional”, misma que de acuerdo con José Pablo Martínez Gil, se concibió como un organización abierta a todo el público, con miras a agrupar amplios y diversos sectores de la población bajo un movimiento apartidista, teniendo como objetivo inicial encauzar los esfuerzos políticos hacia la sucesión presidencial.¹²

Ante los resultados electorales adversos, las personas integrantes de la asociación civil determinó transitar de un movimiento social apartidista a un partido político, de suerte que, el siete de enero de 2013, Martí Batres Guadarrama,

¹² MARTÍNEZ GIL, José Pablo. *Historia del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)*. En Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia, Núm. 4, México, FES-Aragón y Coordinación de Posgrado de Derecho UNAM, 2014, p. 208. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/4/pr/pr0.pdf>

Representante Legal de Movimiento Regeneración Nacional, A. C. en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la referida asociación civil, notificó al entonces Instituto Federal Electoral el propósito de dicha asociación de constituirse como Partido Político Nacional.

Objetivo que se vio materializado con la emisión de la Resolución INE/CG94/2014, por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de nueve de julio de 2014, en la que determinó procedente el otorgamiento de registro como Partido Político Nacional a Movimiento Regeneración Nacional, A. C., bajo la denominación “MORENA”.

Así, MORENA se presentó ante la ciudadanía como la nueva opción política y posibilidad de cambio del *status quo*, dándose un fenómeno interesante, pues distintas personas que previamente habían militado en partidos políticos que representaban lo opuesto a lo postulado por MORENA —especialmente del PRD— pasaron a formar parte de sus filas y tuvieron la oportunidad de ser postuladas a las diversas candidaturas para las elecciones federales y locales de 2015, que constituyeron la primera prueba para el partido de nuevo creación.

En el caso de la Ciudad de México, este primer ejercicio fue más que exitoso para MORENA, pues en 2012 el PRD, y sus aliados, Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo habían ganado 15 de las 16 delegaciones, mientras que en 2015 el PRD sólo obtuvo el triunfo en 6, MORENA en 5, el PAN en 2 y el PRI-PVEM en 3. Lo mismo ocurrió en la Asamblea Legislativa, en donde MORENA con 20 diputaciones le arrebató la mayoría al PRD, quien obtuvo 17 curules, evidenciando que gran parte del apoyo de la ciudadanía con que había contado el PRD, logró ser captado por MORENA.

Así, MORENA comenzó a materializar en triunfos electorales la empatía y esperanza generada en la población de nuestro país, construida en torno a la figura del líder moral del movimiento, quien en 2018 contendió nuevamente por la Presidencia de la República, en esta ocasión, con 30,113,483 de votos de un total de 56,611,027, obtuvo una victoria contundente, de manera que la coalición que los postuló obtuvo la mayor votación en 31 de las 32 entidades federativas, con excepción de Guanajuato.

Estos resultados se replicaron en el resto de las elecciones federales y locales, en donde el denominado “el efecto AMLO” le permitió a MORENA obtener una gran presencia en el país, además de que, con una vida de apenas tres años, consiguió obtener la Presidencia de la República y revertir un fenómeno que desde 1997 no se observaba, esto es, que un partido político tuviera mayoría cuando menos en una de las Cámaras del Congreso de la Unión.¹³

¹³ OLVERA CRUZ Luis. *Consolidación del pluripartidismo para el retorno al partido hegemónico*. En Monitor democrático 2019. Causas y efectos jurídicos del viraje electoral (2018) vs El pluripartidismo en México. México, 2019, COPUEX-Posgrado Facultad De Derecho UNAM-Tribunal Electoral de Durango-IEPC Tabasco-InfoCDMX, p. 301.

Como resultado de este efecto, la Ciudad de México experimentó su primera alternancia en la Jefatura de Gobierno, pues después de 21 años de gobiernos perredistas, MORENA vino a ocupar el Poder Ejecutivo local, mientras que, en las Alcaldías, dicho instituto político, de la mano con sus aliados, obtuvieron 11 de las 16 y en la primera legislatura del Congreso de la Ciudad de México, consiguió 37 curules de un total de 66.

III. AUSTERIDAD REPUBLICANA Y AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

Para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, MORENA presentó ante el INE su “*Proyecto alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma electoral y Programa de gobierno*”,¹⁴ que en su numeral 6 denominado “*Viabilidad financiera y austeridad*”, planteó:

...Los componentes del Proyecto de Nación deben descansar en el supuesto de *una ejecución austera, responsable y honesta del gasto público*, y en la conservación de los balances macroeconómicos.

Los desvíos y los dispendios que caracterizan actualmente el ejercicio del gasto público *deben cesar, pero deben erradicarse también la frivolidad y la insensibilidad en las altas esferas gubernamentales*. Hoy en día las erogaciones innecesarias y ofensivas —que empiezan por las desmesuradas percepciones y prestaciones de los funcionarios públicos— consumen recursos ingentes que podrán ser liberados para el fomento de proyectos productivos y programas sociales.

En este sentido, para llevar a cabo muchos de los proyectos y programas aquí enunciados se deberá buscar la reorientación de presupuestos públicos que actualmente se asignan y ejercen de manera opaca, sin evaluación ni rendición de cuentas; asimismo, parte de los recursos fiscales que se espera liberar en un plazo de cuatro años (equivalentes a 4.1% del PIB), serán reasignados a financiar proyectos de infraestructura con impacto regional y a financiar los programas sociales prioritarios, como los de rescate a los jóvenes y la pensión universal para adultos mayores.

Dichos planteamientos fueron retomados en la *Ley Federal de Austeridad Republicana*, publicada el diecinueve de noviembre de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*.

En el Diario de los Debates¹⁵ de esta iniciativa se planteó, como parte de la exposición de motivos:

- Que la misma se presentaba en cumplimiento al claro mandato popular, expresado en las urnas el uno de julio y en honra al elevado compromiso adquirido con la sociedad mexicana, asumido tanto por el presidente,

¹⁴ Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95065/Plataforma%20MORENA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁵ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedial/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/057_DOE_19nov19.pdf

como por las diputadas y diputados que impulsan ese proyecto de nación, que reconoce como indispensable para la reconstrucción de la institucionalidad republicana de México, así como constitucionalmente viable y socialmente necesario incorporar la austeridad como principio conductor de la administración y eje estratégico del gasto público, estableciéndola como principio de observancia obligatoria para toda persona servidora público y transversal a todo el gobierno.

- Que se propone una “austeridad republicana” que adelgace el gasto burocrático del gobierno, los gastos innecesarios y onerosos, pero que respete y aumente los derechos sociales de toda la población en el marco del principio de progresividad de los derechos fundamentales.
- Que la política de austeridad republicana de Estado que se busca instaurar, estará orientada a que las personas servidoras públicas observen en su actuar, los principios de la buena administración, como derecho fundamental de los individuos, a fin de preservar el régimen democrático, garantizar el interés general, por sobre los intereses particulares y siempre la dignidad humana.
- Que en México existe una alta burocracia, se trata de una casta de altos funcionarios públicos que con el dinero del pueblo realizan compras abusivas para su beneficio personal, como celulares de lujo, vehículos blindados, frecuentes viajes y transportación en clases ejecutivas, siendo esta burocracia una de las mejores pagadas a nivel internacional.
- Que la historia de nuestro país contiene un gran ideario de austeridad republicana, como se desprende del discurso del presidente Benito Juárez el dos de julio de 1852: *“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado”*; y que este ideario, es ejemplo que conviene replicar en este momento.

Con base en lo anterior, el artículo 4 fracción I de la citada Ley, define a la austeridad republicana como la conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

En el ámbito de la Ciudad de México, el treinta y uno de diciembre de 2018, se publicó en la Gaceta Oficial, la Ley de Austeridad, Transparencia en

Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, cuyo artículo 2, fracción IX, define a la austeridad como una política de Estado, cuyo fin es eliminar los excesos en el gasto público para reencauzar dichos recursos en prioridades de gasto, encaminadas a la atención de las necesidades de las personas habitantes de esta Ciudad, sin que ello implique la afectación de la buena administración.

Esta última parte de la disposición normativa, resulta esencial y establece, aunque no de manera muy clara, un límite a las políticas de austeridad, es decir, los recortes o ajustes presupuestales realizados a las instituciones del Estado, no pueden traer como consecuencia colocarlas en una situación tal que ponga en peligro el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas.

Ahora bien, en el caso del IECM y el TECDMX, como quedó señalado con anterioridad, tienen el carácter de organismos autónomos, al respecto, el doctor Jaime Cárdenas¹⁶ refiere que, se entiende por este tipo de órganos, aquellos que se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, representando una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Por sus características, su función en Europa ha sido primordialmente controlar o equilibrar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, así como, en el gobierno o en los parlamentos, tienen los partidos, esto es, “*despartidocratizan*” el funcionamiento del Estado. Además, son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no sólo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.

Es decir, se trata de órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

En ese orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 12/2008 de rubro “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”,¹⁷ razonó que a estos órganos se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización,

¹⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et al*, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 23.

¹⁷ Consultable en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=170238&Clase=DetalleTesisBL>

agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales y aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule su existencia, éstos deben:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En relación con la autonomía, María del Pilar Hernández,¹⁸ refiere que conviene distinguir cuatro ámbitos de ésta, que al final confluyen en el nivel de autonomía total del órgano electoral, a saber:

a) *Autonomía política.*

La cual implica que la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función, se realice de manera independiente, sin sujeción a otro órgano y que las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia, pudiendo distinguir entre:

- *Plena*, cuando el órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad electoral;
- *Parcial*, cuando algún poder tiene injerencia en el desarrollo de la función electoral); y
- *Nula*, cuando el órgano electoral está supeditado a otro poder.

b) *Autonomía financiera.*

Que se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Esta puede ser:

- *Total*, cuando el órgano electoral elabora, aprueba y ejerce su presupuesto, incluso pueden existir casos muy avanzados, en donde las propias Constituciones señalan porcentajes presupuestales para los órganos electorales;
- *Parcial*, cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo y;
- *Nula*, cuando el proyecto de presupuesto puede ser modificado por otro poder u órgano.

c) *Autonomía jurídica.*

Que significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria, pudiendo ser:

¹⁸ HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales*. En Revista Mexicana de Justicia, Núm. 1, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos-IIJ-UNAM, 2003, pp. 84-85. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/issue/view/40>

- *Plena*, cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores;
- *Parcial*, cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada; y
- *Nula*, cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.

d) *Autonomía administrativa.*

Consiste en la facultad del órgano electoral para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos electorales que están a su cargo y puede ser:

- *Total*, cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos materiales y humanos del propio órgano electoral;
- *Parcial*, cuando el órgano electoral es limitado para su organización pero tiene ciertas facultades de nombrar personal; y
- *Nula*, cuando la organización interna del mismo depende de otros órganos del Estado.

A partir de lo anterior, vale la pena destacar que los conceptos de austeridad en el ejercicio del gasto público y autonomía presupuestaria, no son excluyentes uno de otro, es decir, no debe prevalecer el primero sobre el segundo, ni viceversa, por el contrario, se deben buscar alternativas que permitan coexistir de forma equilibrada ambos principios, ello sobre la base de un análisis objetivo y más allá de filias y fobias políticas, pues la narrativa que se ha venido construyendo desde hace algunos años, en donde el servicio público, es símbolo de enriquecimiento, sin atacar el verdadero problema de fondo de la corrupción y desigualdad, únicamente ha generado un ánimo de revancha, polarización y puesto en peligro el adecuado de funcionamiento de instituciones esenciales, como son las de naturaleza electoral, como si éstas fueran las responsables de las políticas públicas implementadas por los gobiernos.

Sin duda alguna, la creciente desigualdad en el país y el considerable número de personas que no se sienten representadas por los gobiernos emanados de procesos democráticos, constituyen un terreno fértil para sembrar, cuando menos, la interrogante de si las cosas podrían marchar mejor bajo un régimen distinto y si las instituciones que se han venido construyendo, son verdaderamente esenciales o puede prescindirse de éstas, para dar prioridad a la satisfacción de necesidades más inmediatas.

Lo anterior, devela, por una parte, el fracaso de las políticas económicas que han impedido el incremento en el número de personas en situación de pobreza y por otra, que las estrategias encaminadas a la construcción de ciudadanía no han resultado tan efectivas.

En relación con esto último, resulta sumamente interesante el planteamiento que realizan Martha Ochman y Jesús Cantú, este último quien fuera Consejero Electoral del entonces IFE y actual colaborador en la Presidencia de la República, en torno al estado actual de la ciudadanía.

Al respecto, señalan que después de la crisis en la década de los ochenta —cuando el concepto de ciudadanía parecía haber agotado su potencial de activar la participación de las personas en las transformaciones sociales—, hoy en día la preocupación por el estado de la ciudadanía ha regresado al centro de los debates políticos y teóricos. En México, como en toda Latinoamérica, *la exitosa transición hacia la democracia electoral no se ha traducido en cambios más profundos, ni a nivel institucional ni en la cultura política de la ciudadanía*. De manera que, la urgencia de fortalecer la cultura democrática en nuestra región se hizo patente a partir del estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004, sobre el estado de la democracia en América Latina, el cual ha corroborado deficiencias profundas que se traducen incluso en un grado preocupante de indiferencia ante la democracia y sus instituciones.¹⁹

En ese sentido, el más reciente estudio del Latinobarómetro (2021),²⁰ señala que, la indiferencia al tipo de régimen refleja que la ciudadanía se ha alejado de la política, la democracia, declarando que les da lo mismo. Solo tres países de la región, Argentina, Costa Rica y Uruguay logran menos de 20 puntos porcentuales de indiferencia (sin considerar Venezuela). Honduras lidera la región como el país con la mayor indiferencia hacia el tipo de régimen con un 42%, seguido de Panamá con 39%, Ecuador con 38%, Brasil con 36%, siendo que en México ese porcentaje es del 26%. Siendo que, esta indiferencia es parte sustantiva de la decepción por el bajo nivel, el mal funcionamiento, de la democracia en cada país y ha venido aumentando pues cuando en 2010 el promedio era del 16% y en 2020 alcanza el 27%, es decir, un punto porcentual por año.

Un contexto así es un escenario perfecto para la búsqueda del sometimiento o debilitamiento de las instituciones electorales, pues entre mayor sea la indiferencia de la ciudadanía, menor la percepción y preocupación por aquellas decisiones que puedan traer como resultado la erosión o desgaste de un modelo cuya consecución tuvo un alto costo en tiempo y vidas. Máxime cuando se acompaña de una narrativa que más que cuestionar objetivamente y plantear alternativas de solución, le atribuye responsabilidades que incluso exceden al ámbito de competencia o que no corresponden con la realidad.

Al respecto, cobra vigencia lo expresado por Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, en el sentido que, el estudio de las quiebras democráticas en el transcurso de la historia demuestra que la polarización extrema,²¹ así como, las falsas acusaciones de fraude pueden socavar la confianza de la población en

¹⁹ OCHMAN, Martha y Jesús CANTÚ. *Cómo consolidar de la democracia en los tiempos del desencanto. Una aproximación desde las competencias ciudadanas*. México, ITESM-Colofón, 1ª ed, 2017, p. 23.

²⁰ Chile, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2021, pp. 25-26. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

²¹ LEVITSKY, Steven y Daniel Ziblatt. *Cómo mueren las democracias*. México, Ariel, 2018, p. 18.

las elecciones y, cuando la ciudadanía no confía en el proceso electoral, puede perder fe en la propia democracia.²²

Por ello, es que las instituciones electorales además de acudir y agotar las instancias jurisdiccionales para la defensa de sus derechos, como lo veremos más adelante, deben seguir apostando por la construcción de ciudadanía y al establecimiento de puentes de comunicación con ésta.

Pues, el concepto ciudadanía —como antítesis del súbdito— está intrínsecamente vinculado con la democracia como sistema de gobierno, por ende, entender cómo operan los sistemas democráticos es fundamental para las competencias ciudadanas, lo que implica la aceptación de que *la democracia es el mejor de los sistemas políticos, a pesar de los problemas inherentes de ella*, de manera que si esta competencia no está desarrollada, las personas *prefieren sistemas no democráticos porque los consideran más eficientes en la solución de problemas*.²³

En contrataste, cuando una persona ciudadana competente entiende cómo funciona el régimen democrático, es capaz no solo de analizarlo críticamente, sino de asumir la responsabilidad por su funcionamiento, a partir de entender que la democracia depende de la ciudadanía en general y no solamente de las élites, pues cuando se delega dicha responsabilidad a estas últimas, la democracia se reduce, a un sistema que permite la alternancia en el poder y la sociedad se concibe como una simple cliente de ésta, por lo que, estará dispuesta a cambiarla por cualquier sistema que estime más eficiente, al no asumir ningún compromiso con su funcionamiento.²⁴

El planteamiento anterior encuentra coincidencia con la visión del escritor español Daniel Inneraty, quien destaca la relevancia de una ciudadanía informada, en el sentido que:

Una figura central del modelo clásico de democracia es el ciudadano informado que es capaz de formarse una idea sobre los asuntos políticos y participar en los procesos en los que se adoptan las decisiones correspondientes.

(...)

La ininteligibilidad de la política es un problema que apenas puede resolverse optimizando la gestión de la información o la tecnología disponible. Esta ininteligibilidad no es un déficit meramente cognitivo sino democrático: si hay un desajuste profundo entre lo que una democracia presupone de los ciudadanos y la capacidad de éstos para cumplir tales exigencias, si la gente no puede elegir razonablemente como era de esperar, entonces el autogobierno es imposible. Cuando ciudadanos o electores están desbordados y no consiguen comprender lo que está en juego, entonces la libertad de opinión y decisión pueden ser consideradas un reconocimiento formal irrealizable.

²² *Ibidem*, p. 229.

²³ OCHMAN, Martha, *op. cit.*, p. 67.

²⁴ *Idem*.

Una opinión pública que no entienda la política y que no sea capaz de juzgarla puede ser fácilmente instrumentalizada o enviar señales equívocas al sistema político. Esta confusión explica buena parte de los comportamientos políticos regresivos: la simplificación populista, la inclinación al decisionismo autoritario o el consumo pasivo de una política mediáticamente escenificada.²⁵

Complementando estas ideas, resulta interesante la óptica planteada por Tzvetan Todorov, en relación con, cómo la falta de pluralismo o los desequilibrios entre los poderes o elementos que integran la democracia, pueden ponerla en riesgo, al respecto, el autor búlgaro señala:

La democracia se caracteriza no sólo por cómo se instituye el poder y por la finalidad de su acción, sino también por cómo se ejerce. En este caso la palabra clave es pluralismo, ya que se considera que no deben confiarse todos los poderes, por legítimos que sean, a las mismas personas, ni deben concentrarse en las mismas instituciones.

La voluntad del pueblo tropieza con un límite de otro orden: *para evitar que sufra los efectos de una emoción pasajera o de una hábil manipulación de la opinión*, debe ajustarse a los grandes principios definidos tras una madura reflexión y consignados en la Constitución del país, o simplemente heredados de la sabiduría popular.

Los peligros inherentes a la idea de democracia proceden del hecho de aislar y favorecer exclusivamente uno de sus elementos. Lo que reúne estos diversos peligros es la presencia de cierta desmesura. El *pueblo*, la *libertad* y el *progreso* son elementos constitutivos de la democracia, pero si uno de ellos rompe su vínculo con los demás, escapa a todo intento de limitación y se erige en principio único, esos elementos se convierten en peligros: populismo, ultraliberalismo y mesianismo, los enemigos íntimos de la democracia.²⁶

La autora y autores antes citados presentan como un elemento de preocupación común, la necesidad de construcción de ciudadanía, pero no entendida en un aspecto meramente formal, es decir, como aquella persona mayor de edad, que cuenta con credencial para votar y se encuentra en aptitud de ejercer su derecho al sufragio, sino como quien asume como parte de su responsabilidad, criticar y cuestionar a las instituciones del Estado, no solo a las electorales, a partir del conocimiento y entendimiento de su funcionamiento, con el objeto de fortalecerlas, consolidarlas y por qué no, exigir su actualización a las nuevas realidades y necesidades de la sociedad, sin embargo, para que ello ocurra, es indispensable generar un sentimiento de identidad y apropiación.

Es decir, la construcción de ciudadanía implica de una u otra manera, la reconstrucción del tejido social mediante el fortalecimiento y democratización de la sociedad civil, el desarrollo de una cultura de la participación social y

²⁵ INNERATY, Daniel. *Comprender la democracia*. México, Gedisa Editorial, 2018, pp. 33-34.

²⁶ TODOROV Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*. México. Colofón, 1ª ed, 2014, p. 13.

política, así como la recuperación de la confianza en las instituciones y en los procesos democráticos, ello sobre la base de un sentido de pertenencia, pues no se puede defender aquello que no se asume como importante y propio.

Sentado lo anterior y habiendo descrito la carga axiológica, conceptual e ideológica de los principios de austeridad y autonomía presupuestaria, y precisado que en la aplicación de estos debe buscarse un equilibrio, se analizarán los casos en donde el funcionamiento de dos instituciones electorales se vio comprometido en el proceso electoral local recientemente concluido y las posibles consecuencias.

IV. IMPUGNACIONES EN MATERIA DE PRESUPUESTO

a) TECDMX.

Juicio electoral SUP-JE-81/2020 (Omisión de entrega de ministraciones).

Durante los meses de julio, agosto y noviembre de 2020, el Gobierno de la Ciudad de México redujo de forma unilateral e injustificada los montos de las ministraciones que debía entregarle al TECDMX conforme con el calendario aprobado por la Secretaría de Administración y Finanzas, generando una afectación a este órgano autónomo por la cantidad de \$5'531,967.25.

Inconforme con lo anterior, el dos de diciembre de 2020, el TECDMX presentó ante Sala Superior del TEPJF, juicio electoral, identificado con la clave de expediente SUP-JE-81/2020, mismo que fue resuelto el diecisiete de diciembre del mismo año, razonando que le asistía la razón bajo los argumentos siguientes:

Las autoridades responsables (Jefatura de Gobierno y la Secretaría de Administración y Finanzas), realizaron de forma unilateral ajustes al presupuesto del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, omitiendo ministrar de forma completa los recursos que fueron aprobados previamente en el Presupuesto de Egresos para ese órgano autónomo respecto a los meses de julio, agosto y noviembre del año en curso, violentando su autonomía y conculcando su funcionamiento.

Al respecto, el Congreso de la Ciudad de México determinó que el Tribunal local recibiría para el ejercicio fiscal dos mil veinte la cantidad de \$250'949,214.00 y éste ajustó a la baja su presupuesto por una cantidad equivalente a \$12,307,883.00, como una serie de medidas implementadas para atender lo previsto en los artículos 23 Bis y 88 de la Ley de Austeridad local, al considerar que era la cantidad que podía reducir de su presupuesto a efecto de contribuir económicamente con el Gobierno de dicha entidad para la atención de la emergencia sanitaria ocasionada por el SARS-COV2 (COVID-19), así como, dar respuesta a la solicitud de la Secretaría de Finanzas local de reducir su presupuesto asignado por una cantidad total de \$17,094,921.00, sin comprometer su operatividad.

Sin embargo, contrario al procedimiento dispuesto en el artículo 23 Bis de la Ley de Austeridad, las autoridades responsables, determinaron la disminución a las ministraciones sin contar con la aprobación del Tribunal local en respeto a su autonomía, ni con la aprobación del Congreso local, descontando la cantidad de \$5'531,967.25, bajo el argumento de que necesitaban allegarse de recursos económicos para satisfacer las necesidades colectivas de la ciudadanía para enfrentar la emergencia sanitaria.

Destacando que, corresponde al Congreso local el análisis de la propuesta de reducir los presupuestos asignados a los órganos autónomos, *y realizar los ajustes que considere necesarios atendiendo a los valores y principios que se involucren en la determinación de recursos, como en el caso, es la mayúscula trascendencia de la función que constitucionalmente tiene encomendado el Tribunal Electoral durante el desarrollo de los procesos comiciales para renovar las autoridades de esa entidad*, como fue el caso del año 2020 en el que se llevaron a cabo los procesos de participación ciudadana y presupuesto participativo y se dio inicio de los trabajos preparativos del proceso electoral local 2020-2021, en los que, evidentemente, se incrementa en número y complejidad, las controversias del conocimiento del órgano de justicia electoral, frente a un año no electoral.

Por tanto, las autoridades responsables no dieron tratamiento de órgano autónomo al Tribunal local para que ejerciera su autonomía presupuestaria, en tanto que, en el caso no se acredita justificación alguna de dichas autoridades, para disminuir el presupuesto asignado por el Congreso local al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, ni mucho menos resulta atendible que aludan, de manera genérica, a que los ajustes fueron atendiendo a una emergencia y que fueron hechas de conformidad con el marco legal aplicable en la materia, por lo que, quedó acreditada la vulneración a la autonomía de funcionamiento del Tribunal, en relación a su independencia presupuestaria y en conculcación al principio de división de poderes.

Declarando existente la omisión atribuida a la titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y a su Secretaría de Administración y Finanzas y, ordenando a dichas autoridades entregar las ministraciones presupuestales que omitieron cubrirle respecto a los meses de julio, agosto, noviembre y diciembre de 2020, equivalentes a un monto de \$7'768,053.47, de conformidad con el presupuesto aprobado para este órgano jurisdiccional, para el ejercicio fiscal 2020.

El veinticuatro de diciembre de 2020, se publicó Decreto por el que se reformó el artículo 10 del Decreto por el que se expide el presupuesto de egresos de la Ciudad de México para el ejercicio fiscal 2020, en el cual, se ajustó a la baja, el presupuesto del TECDMX, exactamente por la cantidad de las ministraciones que la Sala Superior había ordenado cubrir, lo anterior, en una clara actitud retardadora y de incumplimiento.

El veintisiete de diciembre de 2020, las personas titulares de la Dirección General de Servicios Legales, la Procuraduría Fiscal y de la Secretaría de Administración y Finanzas, todos de la Ciudad de México, presentaron escritos argumentando la imposibilidad de dar cumplimiento a la ejecutoria, siendo que el veintiocho siguiente, el TECDMX planteó un incidente de incumplimiento de sentencia.

El cuatro de febrero de 2021, la Sala Superior declaró fundado el incidente de incumplimiento de sentencia con base en los razonamientos siguientes:

- El TECDMX es un órgano con autonomía constitucional, toda vez que mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, porque no está subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial Locales, al tener autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; asimismo, cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, pues la Constitución local lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propios; y atiende funciones primarias, originarias y torales del Estado, que requieren ser atendidas en beneficio de la sociedad.
- La porción normativa del artículo 23 Bis de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México por el que faculta al Poder Ejecutivo a definir y presentar al Congreso el monto a reducir del presupuesto del TECDMX es contraria a la Constitución General, al interferir en la autonomía de gestión de su presupuesto del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en consecuencia, debe inaplicarse al caso concreto. y, en consecuencia, se debe inaplicar al caso concreto.
- De conformidad con el marco constitucional y legal invocado, los Tribunales locales electorales se encuentran dotados de elementos orgánicos clave para su óptimo desempeño, como son la autonomía y la independencia funcional, mismos que propician que se dote de efectividad al sistema electoral a través de la sustanciación y resolución de medios de impugnación locales idóneos y eficaces, que salvaguardan el federalismo judicial y la vigencia de los principios de legalidad, definitividad y certeza. En ese sentido, el que las y los operadores de justicia cuenten con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones, evita que sean objeto de presiones y, por lo tanto, fortalece su independencia frente a otros poderes o factores externos como la corrupción.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe “*Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*”, ha reconocido que los recursos humanos y técnicos adecuados son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso de las personas a la justicia en los casos que tienen bajo su conocimiento. Por lo que, ha recomendado a los Estados que incluyan, en sus constituciones

o leyes, las garantías que les permitan contar con recursos suficientes y estables asignados al Poder Judicial, Fiscalía General y Defensoría Pública, para cumplir en forma independiente, adecuada y eficiente con sus funciones.

También recomendó que los Estados garanticen la dotación de recursos financieros técnicos y humanos adecuados y suficientes con el fin de asegurar que los operadores jurídicos puedan realizar de manera efectiva sus respectivos roles en el acceso a la justicia, de tal manera que no se incurra en demoras o dilaciones como consecuencia de la falta de recursos materiales o financieros.²⁷ Lo que permite concluir que la suficiencia presupuestal es uno de los elementos a través de los cuales los órganos impartidores de justicia puedan desempeñar su función, ajenos a intereses y poderes externos, sujetándose únicamente a lo dispuesto por el marco constitucional y legal correspondiente.

- El hecho de que la Jefatura de Gobierno sea la autoridad que decida cuál es la cantidad a reducir para que efectúe ajustes al presupuesto autorizado del TECDMX, constituye una intromisión en el ámbito de competencias de ese órgano jurisdiccional, ya que a través de este precepto la Jefa o Jefe de Gobierno está facultado para inmiscuirse en el Presupuesto de Egresos autorizado para el Tribunal Electoral Local, pudiendo incidir directamente en su disminución lo cual, interfiere de manera determinante en la toma de decisiones del órgano autónomo, pudiendo generarse algún tipo de sumisión o relación jerárquica.
- No existe imposibilidad jurídica para cumplir la sentencia, pues el Decreto por medio del cual se reformó el artículo 10 del diverso decreto por el que se aprobó el presupuesto de egresos para 2020, fue aprobado con posterioridad al dictado de la sentencia y deriva de la iniciativa enviada por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, mediante la cual propuso cuál debe ser el monto que ha de reducirse al TECDMX, siendo una cantidad equivalente a la que esta Sala Superior ordenó entregarle, sin embargo, la emisión de dicho acto legislativo por parte del Congreso local carece de validez, al fundarse sobre el ejercicio de una facultad de la persona titular de la Jefatura de Gobierno que resulta contraria a los parámetros establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal, al traducirse en una injerencia en la independencia de gestión presupuestaria que debe garantizarse al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, con motivo de su calidad como órgano autónomo constitucional.

²⁷ Ver CIDH, Doc. 44, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas*, 5 de diciembre de 2013, párr. 249.A.5. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

Por lo que, al decretarse la inaplicación al caso concreto del artículo 23 Bis de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, en vía de consecuencia, cesan los efectos de los actos emitidos con motivo de esa potestad, dejando de ser jurídicamente válido el decreto por lo que hace a la disminución del presupuesto proyectado a favor del TECDMX.

- No es dable sostener que existe un cambio de situación jurídica que provoca una imposibilidad jurídica de acatar el fallo, pues el acto sobre el que descansa ese planteamiento ha quedado sin efectos.

A partir de lo anterior, la Sala Superior determinó esencialmente:

- Declarar la inaplicación al caso concreto de la porción del artículo 23 Bis de la Ley de Austeridad local en la que faculta a la persona titular de la Jefatura de Gobierno para establecer el monto que debe reducirse el Tribunal local para enfrentar disminuciones de ingresos con la concurrencia de emergencias sanitarias o desastres naturales.
- Dejar insubsistente el Decreto por el que se reforma el artículo 10 del diverso decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2020, únicamente por lo que respecta a la reducción realizada al presupuesto destinado al TECMDX.
- Tener por incumplida la sentencia por parte de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno y Secretaría de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México.
- Ordenar a la Titular de la Jefatura de Gobierno y al Titular de la Secretaría de Administración y Finanzas, ambas de la Ciudad de México, enterar al TECDMX las ministraciones que omitieron cubrirle respecto a los meses de julio, agosto, noviembre y diciembre de 2020, de conformidad con el presupuesto originalmente aprobado para dicho órgano jurisdiccional.

Es importante señalar que, la Jefatura de Gobierno mediante Controversia Constitucional 001/2021 promovida ante la Suprema Corte, cuestionó la competencia y la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JE-081/2020.

El ocho de febrero de 2021, la Suprema Corte desechó dicha controversia, al actualizarse dos causales de improcedencia:

- Los actos combatidos derivaban de una resolución de la Sala Superior del TEPJF, en ese sentido, se ha establecido que la controversia constitucional no es la vía para combatir resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales, en ese sentido, de admitirse la controversia, ésta se tornaría en un recurso o ulterior medio de defensa, es decir se trastocaría la solidez y eficacia del sistema de medios de impugnación.
- La Sala Superior del TEPJF, es la máxima autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral, por lo cual, su resolución es definitiva e inatacable.

Al no ser admitida la controversia, el dieciséis de febrero de 2021, la Secretaría de Administración y Finanzas, dio cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior depositando al TECDMX las ministraciones restantes.

Juicio electoral SUP-JE-92/2020 (Procedimiento de aprobación Presupuesto 2021).

El veintiuno de diciembre de 2020, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto expedido por el Congreso local relativo al presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2021, el cual en su artículo 10 dispuso que al TECDMX le correspondería la cantidad de \$255,632,594.00.

El veinticinco de diciembre, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, impugnó dicho Decreto, que implicaba una reducción al presupuesto, así como incumplimiento del Ejecutivo local de remitir la propuesta íntegra aprobada por el pleno del Tribunal local, a efecto de que el Congreso capitalino la analizara.

Al respecto, el TECDMX controvertió el presupuesto de egresos aprobado por el Congreso local para 2021 por la cantidad de \$255,632,594.00, ya que omitió analizar la propuesta inicial de \$425,184,531.37, hecha por el pleno del órgano jurisdiccional y que envió a la Jefatura de Gobierno.

El cuatro de febrero de 2021, la Sala Superior, estimó sustancialmente fundado el agravio relativo al incumplimiento de la Jefatura de Gobierno con su obligación de enviar el proyecto de presupuesto aprobado por el pleno del TECDMX, sin alteraciones al Congreso local a efecto de que éste pudiera discutir y analizar la propuesta inicial del Tribunal local.

Pues en plena observancia y conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, el órgano legislativo local deberá, en su caso, realizar los ajustes que estime procedentes observando los valores y principios que se involucren en la determinación de recursos en concordancia con la trascendencia de la función que constitucionalmente tiene encomendado el Tribunal local durante el desarrollo de los procesos comiciales para renovar las autoridades de la Ciudad de México, en los que se incrementa, en número y complejidad, las controversias sometidas a su jurisdicción.

En consecuencia, ordenó que:

- La Jefatura de Gobierno debía remitir al Congreso local, la propuesta original del proyecto de presupuesto formulado por el Tribunal local, por la cantidad de \$425,184,531.37, con todos los documentos que le fueron presentados.
- Una vez recibido, el Congreso local, en ejercicio de sus atribuciones, analizaría, discutiría y emitiría una determinación debidamente fundada y motivada a la brevedad posible respecto de la propuesta de asignación de recursos correspondientes al TECDM, debiendo considerar que en el ejercicio 2021 ya se encuentra en curso el proceso electoral local, lo cual implica un incremento considerable en las cargas de trabajo y los requerimientos de los recursos.

- La Jefatura de Gobierno debería ejecutar la determinación adoptada por el Congreso local y, en su caso, impactar los ajustes que correspondan al presupuesto de egresos de la Ciudad de México para el ejercicio 2021 y entregar puntualmente las partidas presupuestales conforme la asignación aprobada.

Desafortunadamente, aunque se repuso el procedimiento de aprobación del presupuesto para el TECDMX, el Congreso de la Ciudad de México determinó reducir respecto a la propuesta original poco más de 169 millones de pesos, monto correspondiente al que originalmente había reducido la Jefatura de Gobierno.

Relacionado con lo anterior, vale la pena retomar parte de lo expuesto en el *Informe Anual 2020*, del Tribunal Electoral de la Ciudad de México, respecto a los ajustes presupuestales:

El TECDMX se preparó para la novedosa concurrencia de los Procesos de Participación Ciudadana en la Capital: la Elección de las COPACO 2020 y la realización simultánea de las Consultas de Presupuesto Participativo correspondientes a los ejercicios 2020 y 2021, en vísperas del inicio del Proceso Electoral Ordinario Local para la renovación de Diputaciones, Alcaldías y Concejalías.

Este escenario auguró una carga de trabajo significativa para desahogar en breve tiempo la recepción, sustanciación y resolución de los medios de impugnación sometidos a esta jurisdicción; así como para la asesoría y representación de los derechos de la ciudadanía por conducto de la Defensoría.

(...)

Sin embargo, esta Autoridad se vio condicionada por dos circunstancias que trascendieron a esas proyecciones.

En primer lugar, el Tribunal recibió un presupuesto menor al que originalmente planteó para cubrir la totalidad de sus necesidades institucionales y hacer frente al trabajo derivado de la celebración de los Procesos de Participación Ciudadana y el inicio del Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021.

El presupuesto aprobado por el CCDMX fue de 250.9 millones de pesos, cifra 24.5 millones menor a lo solicitado por el TECDMX.

Posteriormente, la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el GCDMX y el impacto económico que supuso afrontar los efectos, implicó una nueva disminución al presupuesto del Tribunal.

Este panorama condicionó la orientación de recursos a nivel interno sin descuidar el cumplimiento de las atribuciones.

Bajo ambas condicionantes, el Pleno decidió cancelar proyectos que se habían planteado conforme al marco legal.

Una de las principales decisiones consistió *en no ocupar todas las plazas contempladas en la estructura orgánica que estipula el COIPE, acción prevista para equilibrar la carga de trabajo derivada de los procesos democráticos en 2020 y 2021.*

Tampoco se contrató personal eventual, como prevé la legislación para el desahogo del trabajo en años de proceso electoral.

Lo anterior permitió contar con economías por la liberación de salarios, pago de prestaciones laborales y sociales e impuestos.

Destaca la imposibilidad financiera para iniciar la implementación del sistema de notificaciones electrónicas para el trámite de los medios de impugnación, dispuesta por la reforma a la LEPE efectuada durante el primer bimestre del año, ya que precisó una serie de requerimientos de alta tecnología e infraestructura que por sus características resultaron incosteables, y para los cuales la citada reforma no contempló la asignación de los recursos necesarios.

También fue necesario ajustar algunos programas institucionales y mantener solo los estrictamente indispensables para el cumplimiento de las atribuciones de las distintas áreas, conforme al marco legal aplicable.²⁸

Las circunstancias antes descritas continuaron en 2021, en donde el TECDMX se vio obligado a cumplir con sus atribuciones con el mínimo del personal ante la imposibilidad de contratar personal eventual como ordinariamente ocurre durante los procesos electorales, no obstante ello, el compromiso de las personas trabajadoras permitió resolver en tiempo y forma las impugnaciones derivadas del Proceso Electoral Local 2020-2021.

b) *IECM.*

Juicio electoral SUP-JE-64/2021 (TECDMX-JEL-045/2021).

Un caso similar al del TECDMX, ocurrió con el IECM, como se describe a continuación:

El treinta de octubre de 2020, el Consejo General del IECM aprobó un presupuesto de \$2,174,390,305.00 para el ejercicio fiscal 2021, sin embargo, el veintiocho de noviembre de 2020, la Jefa de Gobierno presentó al Congreso local el “Paquete Financiero 2021”, en el cual se incluyó como propuesta de presupuesto de egresos para el Instituto local la cantidad de \$1,586,601,874.00.

Posteriormente, el veintiuno de diciembre de 2020, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el Decreto por medio del cual, el Congreso local aprobó el presupuesto del IECM, conforme al monto enviado por la Jefa de Gobierno, sin embargo, estableció en su artículo Décimo Sexto Transitorio, que en el primer trimestre del ejercicio fiscal 2021, la Secretaría de Administración y Finanzas, en coordinación con el Instituto local, y en función de sus necesidades, plantearía la ampliación de recursos, de acuerdo con los ingresos e indicadores económicos de la Ciudad correspondientes a ese periodo.

El catorce de enero de 2021, el IECM solicitó a la Jefa de Gobierno y a la Secretaría de Administración y Finanzas una ampliación presupuestal por la cantidad de \$587,788,431.00, sin embargo, el veintidós de marzo, la titular de la Secretaría informó al Consejero Presidente que, hasta en tanto no concluyera el primer trimestre del año, se podría analizar la ampliación solicitada.

El dos de abril, el Instituto local presentó una demanda en contra de la omisión de la Secretaría de otorgar la ampliación presupuestal ordenada mediante

²⁸ TECDMX. Tribunal Electoral de la Ciudad de México. *Informe Anual 2020*. México, TECDMX, 2021, pp. 19-21.

Decreto por el Congreso local, así como la modificación y reducción a su presupuesto de egresos, por parte de la Jefa de Gobierno y el Congreso local, y sus consecuencias jurídicas.

El catorce de abril la Sala Superior dictó un acuerdo en el expediente SUP-JE-064/2021, en el sentido de reencauzar al Tribunal local la demanda promovida por el Instituto local, al no cumplirse el principio de definitividad, mismo que fue radicado bajo el número de expediente TECDMX-JEL-045/2021.

El siete de abril,²⁹ el Gobierno de la Ciudad de México promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una controversia constitucional (38/2021) en contra de lo resuelto en el SUP-JE-64/2021, por una presunta invasión de competencias al intervenir en la repartición y administración del presupuesto de la administración pública local, misma que fue admitida a trámite el veintidós del mismo mes. Mientras que el IECM promovió los recursos de reclamación 33/2021-CA y 34/2021-CA, en contra de la admisión a trámite de la controversia constitucional y la suspensión decretada en la misma, mismos que fueron registrados el once de mayo.

De manera casi paralela, el Gobierno de la Ciudad de México presentó una controversia constitucional local (CC1/13/2021) ante la Sala Constitucional, reclamando la admisión del juicio electoral TECDMX-JEL-045/2021 radicado ante el Tribunal local, en cumplimiento a lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-JE-64/2021, señalando que el asunto es presupuestal y no electoral.

El seis de mayo, la Sala Constitucional de la Ciudad de México admitió esta controversia constitucional local y ordenó suspender la sustanciación del juicio electoral ante el Tribunal local.

El trece de julio pasado, la Secretaría de Administración y Finanzas otorgó al IECM, una ampliación líquida de recursos por \$80'000,000.00, que si se compara con el monto de la ampliación presupuestal solicitada, no representa ni el 20%.

El veintidós de septiembre, la Suprema Corte resolvió los Recursos de reclamación 33/2021-CA, 53/2021-CA y 54/2021-CA en el sentido de revocar el auto de admisión recurrido y desechar la demanda inicial de la controversia constitucional 38/2021, promovida por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al actualizarse las causales de improcedencia previstas en el artículo 19, fracciones V y VIII, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución General, por cesación de efectos de los actos impugnados y por falta de interés legítimo.

La impugnación presentada por el IECM, aún se encuentra pendiente de resolución, sin embargo, no debe pasar desapercibido que el cierre del año fiscal se encuentra cercano, por lo que, existe el riesgo de irreparabilidad o bien, de

²⁹ Véase el acuerdo en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-04-26/MI_ContConst-38-2021.pdf

generarse condiciones que, en caso de asistirle la razón al órgano administrativo electoral de la Ciudad de México, le imposibilitarían el ejercicio de dichos recursos antes del treinta y uno de diciembre.

V. REFLEXIONES FINALES

Casos como el del IECM y el TECDMX, son cada vez más comunes, tal parece que ahora la excepción es que cuenten con los recursos suficientes para hacer frente a las funciones que tiene conferidas, muestra de ello es el informe que presentó en julio de 2021,³⁰ el INE sobre la situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales, en donde realiza una clasificación entre aquellos que se encuentran en riesgo considerable y moderado en relación con sus actividades operativas.

Recientemente con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, el INE también fue objeto de una reducción de casi cinco mil millones de pesos, que pone en riesgo el funcionamiento del Instituto y en consecuencia, del cumplimiento de las tareas fundamentales que le han sido encomendadas y que reforma tras reforma se han venido incrementando.

Ante este escenario, cobra vigencia lo planteado por Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, quienes refieren que, así como solemos creer que las democracias mueren a manos de hombres armados —por las experiencias de los golpes de estado militares en Latinoamérica—, existe otra manera de hacer quebrar una democracia, un modo menos dramático, pero igual de destructivo. Las democracias pueden fracasar a manos no ya de generales, sino de líderes electos, de presidentes o primeros ministros que subvierten el proceso mismo que los condujo al poder, erosionando la democracia lentamente, en pasos apenas apreciables.³¹ De manera que, las instituciones por sí solas no bastan para poner freno a los autócratas electos, por ello, hay que defender la Constitución, y esa defensa no sólo deben realizarla los partidos políticos, sino también la ciudadanía organizada.³²

Bajo esta misma lógica, Timothy Snyder, destaca que:

Son las instituciones las que nos ayudan a conservar la decencia. Ellas también necesitan nuestra ayuda. No hables de “nuestras instituciones” a menos que las hagas tuyas por el procedimiento de actuar en su nombre. Las instituciones no se protegen a sí mismas. Caen una tras otra a menos que cada una de ellas sea defendida desde el principio, pues tendemos a suponer que las instituciones se sostienen automáticamente incluso de los ataques más directos, pero eso justamente ha sido un error constante en la historia de la humanidad.³³

³⁰ Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/122138/CGor202107-28-ip-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³¹ LEVITSKY, Steven y Daniel Ziblatt, *op. cit.*, p. 11.

³² *Ibidem.* p. 16.

³³ SNYDER Timothy. *Sobre la tiranía. Veinte lecciones que aprender del siglo XX*. México, Galaxia-Gutenberg, 2017, p. 21-23.

Como se puede observar, las instituciones resultado de la transición democrática requieren ser defendidas frente a aquellas autoridades que pretenden controlarlas o disminuirlas, sin embargo, esta defensa y voto de confianza debe provenir de una ciudadanía comprometida con la democracia, lo que significa exigirles transparencia y rendición de cuentas en su actuación, así como eficiencia y eficacia en su funcionamiento y en el cumplimiento de aquello que les ha sido encomendado. Hoy más que nunca, nuestra democracia necesita de democratas.

BIBLIOGRAFÍA

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et al*, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- CHÁVEZ CAMARENA, Martha Alejandra. *La paridad en asuntos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México*. En *La Ciudad de México y su esquema electoral*, coord. Martha Leticia Mercado Ramírez, México, 2018, TECDMX.
- Chile, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2021. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- HERNÁNDEZ, María del Pilar. *Autonomía de los Órganos Electorales*. En Revista Mexicana de Justicia, Núm. 1, México, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos-IIJ-UNAM, 2003. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/issue/view/401>
- IECM. *Memoria del Plebiscito 2002*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003. Disponible en: http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/memorias/48_MEMORIA-PLIBISCITO-2002.pdf
- INE. *Situación presupuestal de los Organismos Públicos Locales*. INE-UTVOPL, Julio 2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/122138/CGor202107-28-ip-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INNERATY, Daniel. *Comprender la democracia*. México, Gedisa Editorial, 2018.
- LEVITSKY, Steven y Daniel Ziblatt. *Cómo mueren las democracias*. México, Ariel, 2018.
- MARTÍNEZ Gil, José Pablo. *Historia del Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)*. En Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia, Núm. 4, México, FES-Aragón y Coordinación de Posgrado de Derecho UNAM, 2014. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/4/pr/pr0.pdf>
- OCHMAN, Martha y Jesús Cantú. *Cómo consolidar de la democracia en los tiempos del desencanto. Una aproximación desde las competencias ciudadanas*. México, ITESM-Colofón, 1ª ed, 2017.
- OLVERA CRUZ Luis. *Consolidación del pluripartidismo para el retorno al partido hegemónico*. En Monitor democrático 2019. Causas y efectos jurídicos del viraje electoral (2018) vs El pluripartidismo en México. México, 2019, COPUEX-Posgrado Facultad De Derecho UNAM-Tribunal Electoral de Durango-IEPC Tabasco-InfoCDMX. Disponible en: <http://copuex.com/wp-content/uploads/2021/06/causasyefectos.pdf>
- SERNA DE LA GARZA, José María. *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*. México, SEGOB-Secretaría de Cultura-INEHRM-IIJ-UNAM, 2016.

- SNYDER Timothy. *Sobre la tiranía. Veinte lecciones que aprender del siglo XX*. México, Galaxia-Gutenberg, 2017.
- TECDMX. Tribunal Electoral de la Ciudad de México. 2021. *Informe Anual 2020*. México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- TODOROV Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*. México. Colofón, 1ª ed, 2014, p. 13.
- Recursos de reclamación 33/2021-CA, 53/2021-CA y 54/2021-CA, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 22 de septiembre de 2021.
- Jurisprudencia P./J. 12/2008, Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero, 2008, Pág. 1871.
- Juicio electoral SUP-JE-81/2020, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 17 de diciembre de 2020.
- Juicio electoral SUP-JE-81/2020 —Incidente—, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 4 de febrero de 2021.
- Juicio electoral SUP-JE-92/2020, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 4 de febrero de 2021.
- Juicio electoral SUP-JE-64/2021, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 16 de abril de 2021.

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

CERTEZA, INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Socorro Roxana García Moreno

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Para la organización de estas elecciones contamos con el INE¹ y los OPLEs² como organismos públicos autónomos; y para resolver las controversias relacionadas, con el TEPJF,³ y los tribunales electorales locales como autoridades jurisdiccionales.

La actual estructura institucional en materia electoral es el resultado de una lucha histórica de las y los mexicanos. Esta configuración orgánica deriva de cuatro olas de democratización que desde el fin de la segunda guerra mundial han permitido avances fundamentales en el ejercicio y respeto de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía. Estos avances permitieron —después de décadas de lucha social— que exista alternancia en la titularidad del ejecutivo federal y de las entidades federativas, así como integraciones plurales en los órganos legislativos.

Una condición indispensable para alcanzar este logro, es la implementación de las garantías de independencia que le permite a las autoridades electorales resolver con imparcialidad cada asunto sometido a su consideración. De estas garantías de independencia, dos de las más importantes son los procedimientos de nombramientos y de continuidad en el cargo. Al ser personas funcionarias electas con base en criterios de idoneidad como la experiencia tanto profesional como académica y al no poder ser removidos por la simple voluntad mayoritaria, su compromiso se limita al respeto de la Constitución y las leyes. Por el contrario, si la designación y permanencia en los cargos depende de que los actos que emitan las personas servidoras públicas coincidan con el deseo del grueso de la ciudadanía, al ser sus representantes, su imparcialidad se vería

¹ Instituto Nacional Electoral.

² Organismos Públicos Locales.

³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

mermada al existir un sesgo entre la autonomía de sus funciones y el deseo de representación popular. El apego a la legalidad se vuelve secundario y dependiente de su compatibilidad con la voluntad política.

El establecimiento de estas garantías de independencia en los órganos electorales, permitió la toma de decisiones que protegen la legalidad y los derechos políticos y electorales de las minorías, incluso en contra de las agendas de los poderes en turno. Sin estas condiciones difícilmente contaríamos actualmente con integración plural de autoridades electas por el voto popular y con una alternancia en el poder.

En este artículo, se sostiene que la designación de titulares de las autoridades electorales por medio del voto directo de la ciudadanía eliminaría importantes garantías de independencia indispensables para el ejercicio imparcial y la certeza en los resultados de las elecciones, en detrimento de la solidez y garantía de los órganos autónomos.

II. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Para efectos de este análisis, los órganos constitucionales autónomos son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución, que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado y cuya finalidad radica en controlar a los poderes tradicionales.⁴

Estos órganos son producto del nuevo paradigma de la teoría de división de poderes, entendida en su concepción tradicional como la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. Además, de generar una separación rígida de funciones y atribuciones entre los órganos del Estado, concretamente, en tres ámbitos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Si bien el concepto de división de poderes cuenta con antecedentes históricos ligados a los surgimientos de las democracias, es la teoría de la división de poderes de Montesquieu, la que resume y define el mismo en el siglo XVIII.

No es intención de este trabajo desarrollar el tema de la división de poderes y su relación con el tema de la autonomía constitucional de los órganos del Estado, dada la existencia de una basta variedad jurídica especializada sobre el tema, la cual resulta coincidente en su mayoría.

Ahora bien, la interpretación judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al tema de los órganos constitucionales autónomos estriba en reconocer que tales entes no están sujetos, a los tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los cuales se les encargan funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.

⁴ CÁRDENAS GRACIAS, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 244.

Además, indicó que la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad general, conformándose como nuevos órganos tradicionales.⁵

Por ello, el Máximo Tribunal del país señaló que las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son los siguientes:⁶

- a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal.
- b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Ahora bien, las integraciones de los órganos constitucionales autónomos gozan de garantías institucionales para que puedan actuar de manera independiente, profesional, objetiva e imparcial de acuerdo con la Constitución y la ley. Esto considerando que la función electoral es altamente especializada y política, pues le corresponde organizar y facilitar el acceso al ejercicio del poder.

Aunado a los elementos anteriores, Jaime Cárdenas, Miguel Carbonell y Carlos Pérez Vázquez⁷ agregan los siguientes criterios de distinción de los órganos constitucionales autónomos:

La autonomía o independencia no exclusivamente funcional sino también financiera. Consiste en que todo órgano constitucional autónomo exige un presupuesto que no esté determinado por la ley secundaria, sino de una decisión constitucional que determine las bases o el porcentaje que debe corresponderle.

Integración y estatuto de sus titulares. Las titularidades de estos órganos constitucionales preferentemente deben ser propuestos por el Legislativo con

⁵ ACKERMAN, John, *Organismos Autónomos y la Nueva División de Poderes en México y América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, p. 19. Disponible el 12 de abril del 2022 en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

Véase la jurisprudencia 12/2008, de rubro “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro digital: 170238 Instancia: Pleno. Tomo XXVII, Febrero de 2008, p. 1871.

⁶ Jurisprudencia 20/2007, de rubro “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro digital: 172456. Instancia: Pleno. Novena época. Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1647.

⁷ CÁRDENAS, Jaime, CARBONELL, Miguel y PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos: “*Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral*”. *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; IFE, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 199, pp. 476 y 477.

mayorías calificadas iguales o superiores a las dos terceras partes del Congreso, además de contar con las garantías o el estatuto personal de las magistraturas o ministros y ministras del Poder Judicial, como la selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y la prohibición de su reducción, designaciones escalonadas y la existencia del servicio civil de carrera.

Apoliticalidad. A sus integrantes les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o formar parte de cualquier grupo de interés o actuar bajo consignas.

Inmunidades. Las titularidades de los órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

Responsabilidades. Informarán periódicamente de sus actividades al Estado y a la sociedad.

Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos podrán ser conocidas por cualquier ciudadano o ciudadana quienes deberán tener acceso a la información relacionada.

Intangibilidad. Deben ser órganos permanentes o, por lo menos, para cuya modificación se podrá exigir un procedimiento de reforma constitucional más reforzado que el proceso de reforma constitucional.

Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Es decir, sería imprescindible que, en las responsabilidades administrativas del funcionariado de los respectivos órganos estos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales, presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa.

Ahora, una de las críticas formuladas contra los órganos constitucionales autónomos radica en la ausencia de legitimidad democrática. Para dar respuesta a las críticas señaladas, Cárdenas, Carbonell y Pérez⁸ consideran que se debe aplicar la misma solución dada para el caso del Poder Judicial, esto es, que los órganos constitucionales autónomos se legitiman con la emisión de decisiones conforme a los principios constitucionales democráticos.

En este sentido, a diferencia de lo que sucede con los Poderes Legislativo y el Ejecutivo, en los que sus integrantes son nombrados mediante el voto popular y directo de la ciudadanía, los órganos constitucionales autónomos al igual que el Poder Judicial, no son nombrados por sufragio electoral, sino por los procedimientos de designación previstos en la Constitución y la ley, en los que participan en una especie de colaboración entre los dos primeros poderes señalados, en los que no participa la ciudadanía de manera directa.⁹

⁸ *Op. cit.*, supra nota 7, pp. 480 y 481.

⁹ Francisco René Olivo Loyo señala que “la legitimidad democrática de un Tribunal Constitucional está condicionada a factores *a priori* y a factores *a posteriori*. *A priori*, como el proceso de

III. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL

1. EL CASO DEL INE

a) Periodo de 1990 a 1994

Según Soledad Loeza de las principales características del proceso de construcción de la democracia en México ha sido la consolidación del cambio político mediante la legislación electoral.¹⁰ La lógica de las reformas electorales responde a la necesidad de construir normalidad democrática. Ello se ha logrado mediante el reconocimiento de los derechos político electorales de la ciudadanía, la conformación de un sistema de partidos competitivo y la organización de procesos electorales confiables por una autoridad autónoma y profesional.

A finales de los años ochenta, derivado de la controvertida elección presidencial de 1988, se reconoce como el punto de inflexión para realizar los ajustes o modificaciones constitucionales y legales para definir reglas más eficaces para las contiendas electorales, con el fin de garantizar transparencia y certeza en los resultados de las elecciones.

La percepción de fraude electoral tan arraigada en México desde la creación del viejo régimen¹¹ y, en particular, de la “caída del sistema” en 1988, explican en buena medida la creación del IFE,¹² como respuesta al déficit de credibilidad sobre las elecciones organizadas —en ese entonces— por la Secretaría de Gobernación.¹³

selección y nombramiento sus miembros, en los que podrían incluirse los aspectos re—lativos a la remuneración económica suficiente y autogobierno; y *a poste—riori*, que se actualiza a través de su propia actuación, por la racionalidad y por la calidad argumentativa de sus decisiones, por el respeto a los principios de independencia interna o externa, unidad y exclusividad, congruencia, normativo conservacionista, hermenéutico y pluralismo político”. Véase “*La legitimación democrática de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*”. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Instituto de la Judicatura Federal, número 27, México 2009, pp. 79 a 110.

¹⁰ LOAEZA, Soledad: “*Cien años de reformismo electoral en México 1918-2018*”. Conferencias magistrales. INE, número 29, México, 2020.

¹¹ Leonardo Valdés Zurita señala que la transición a la democracia en México conllevó la transformación de partido hegemónico en otro plural y competitivo, como lo señaló Sartori. En este sentido, para Valdés el sistema de partido hegemónico se caracterizó por la presencia de un partido muy fuerte; el Partido Revolucionario Institucional (PRI); la existencia de institutos políticos débiles: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); una presencia social muy amplia del partido hegemónico, incluso suficiente para ganar casi todos las elecciones, sin necesidad de fraudes, así como una férrea disciplina de grupos e individuos relevantes del PRI. Véase “*El fin del sistema de partido hegemónico en México*”. Revista Mexicana de Estudios Electorales, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, No. 3, enero-junio-2004, México, pp. 11-50.

¹² Instituto Federal Electoral.

¹³ CANSINO César y PATIÑO LEÓN, Luis Arturo: “*¿Cuál autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos en México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada*”. Ius Comitiales, Año 3, Número 5, enero-junio de 2020, pp. 21-49.

El proceso democratizador en México puso en el centro del debate la importancia de la creación de los órganos autónomos necesarios para lograr un entramado institucional legal, que posibilitara restringir y dar equilibrio al ejercicio de diversas atribuciones estatales.¹⁴

En efecto, la reforma electoral de 1990, en la que se crea al IFE, tenía el objetivo de ajustar la estructura institucional de los órganos electorales para que respondieran de manera eficaz a las necesidades y retos que surgían con la apertura del régimen y el desarrollo de una ciudadanía más activa y plural.

Con motivo del hecho anterior, en 1990, se creó el IFE como el ente encargado de organizar las elecciones federales, con la corresponsabilidad del Gobierno Federal, los partidos políticos y la ciudadanía, éstos últimos a través de la figura de consejeros magistrados.

El IFE, en los periodos de 1990 a 1994 fue objeto de dos reformas electorales trascendentes:

1. La primera en 1993, que le autorizó a expedir las constancias de mayoría de la elección de diputaciones federales y senadurías, las cuales serían revisadas por un tribunal autónomo en la materia y que fungía como máxima autoridad jurisdiccional, como era el Tribunal Federal Electoral.
2. En 1994 se estableció la independencia del órgano electoral, pues las representaciones de los partidos políticos acreditadas en todos los órganos colegiados perdieron el derecho de voto. La reforma autorizó la participación de la ciudadanía mediante la figura del “consejero ciudadano” en la toma de decisiones en el Consejo General, en sustitución del “consejero magistrado”. Esta medida permitió que la destinataria de la función electoral fuera una ciudadanía que durante mucho tiempo tuvo la certeza de que el triunfo en las urnas era independiente del sentido de los votos.¹⁵

b) Reforma de 1996. El reconocimiento de la autonomía constitucional

Esta reforma consolidó al IFE como organismo autónomo, libre de la tutela del poder ejecutivo, al excluir del Consejo General al Secretario de Gobernación para que un integrante ciudadano ocupara la presidencia de dicho Consejo. Además, consolidó a los partidos políticos como entidades de interés público.

Entre los principales cambios de la reforma electoral de 1996 destaca la preponderancia del financiamiento público sobre el privado; la distribución de los tiempos oficiales en radio y televisión entre los partidos políticos y sus candidatos, así como la desaparición de la autocalificación política conferida a los colegios electorales del Congreso de la Unión, para dar paso a uno de tipo

¹⁴ VARGAS GÓMEZ, Gabriela: Del IFE al INE: “*La construcción democrática a través de un organismo autónomo*”. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, Volumen L. No. 3, p. 38.

¹⁵ LOMELÍ MEJILLÓN, Luz: “*Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana*”. Espiral, Estudios de sobre Estado y Sociedad. Vol. XII, No. 36, Guadalajara, mayo-agosto de 2006, pp. 41-60.

jurisdiccional otorgada al Tribunal Electoral que pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, además permitió la procedencia de las acciones de institucionalidad en materia electoral competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, el artículo 41 de la Constitución Federal estableció que el IFE sería un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la función de organizar las elecciones federales. Asimismo, precisó que en la integración del Consejo General participarían el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía.

También se dispuso que el Consejero Presidente y los ocho consejeros electorales nombrados en ese año serían electos por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes presentes de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Durarían en el cargo por siete años, sin posibilidad de tener otro empleo o cargo remunerado.

c) Reforma electoral de 2007

Con motivo de los reclamos de las inconformidades derivadas de la elección de 2006, se reformó la Constitución para dar paso a nuevas reglas y atribuciones al órgano electoral, relacionadas con la fiscalización de recursos de los partidos políticos y candidaturas, la administración y asignación de espacios en radio y televisión, así como la organización de los comicios en las entidades federativas, previo convenio con la autoridad correspondiente.

Con esta reforma al IFE, se le adicionaron nuevos órganos, como la Unidad Técnica de Fiscalización encargada de la revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos, cuya titularidad era nombrado por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. En tanto que la persona titular de la Contraloría General del Instituto era designada por las dos terceras partes de las y los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de las instituciones públicas de educación superior.

La integración del Consejo General no varió en este periodo. Sin embargo, se modificó la duración de las y los consejeros electorales, al establecer que la o el consejero presidente duraría seis años con la posibilidad de reelección, el cargo se ejercería por nueve años sin derecho a reelección.

Una innovación de esta reforma fue permitir la renovación escalonada de las consejerías electorales y modificar el procedimiento de designación de la presidencia y de las consejerías electorales, que autorizó la participación de la sociedad en la designación del Consejo a través de una consulta.

d) Reformas constitucionales de 2014

La reforma constitucional de 2014 es considerada una de las más importantes, porque reconfigura las competencias de las autoridades electorales a nivel federal y local. Los puntos más relevantes de la reforma, en cuanto a nuestro tema, son los siguientes:

Creación del INE y un nuevo sistema electoral. Se rediseña la autoridad electoral y se reformula el sistema electoral para hacerlo nacional en lugar de federal. Desaparece el IFE y en su lugar se crea el INE. La función principal del INE será la de organizar las elecciones federales y se le otorgan también facultades en el ámbito local.

Consejo General del INE. El número de integrantes del Consejo aumenta a 11 y cambia el procedimiento de su nombramiento, el cual establece una evaluación a cargo de un comité técnico que integran, entre otros, representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aunque el nombramiento es por el voto de las dos terceras partes de las y los integrantes presentes de la Cámara de Diputados. También se autoriza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de designar a las consejerías electorales mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación, cuando el órgano legislativo no concrete la elección.

Nuevas atribuciones de organización electoral. Se le asignan al INE nuevas atribuciones de organización electoral en el ámbito local, además de hacerse cargo de la organización de dirigencias de partidos políticos. También se le agrega la facultad de organizar los procesos de consulta popular.

2. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES (OPLES)

La organización política de cada entidad es un reflejo del sistema político a nivel federal, donde el poder está dividido en tres ramas: legislativo, ejecutivo y judicial. Así como cada entidad federativa cuenta con su propio gobernador, congreso y tribunales, tiene también sus instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones.¹⁶

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) dispone que los organismos públicos autónomos son autoridad en la materia electoral, los cuales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y gozarán de autonomía en su funcionamiento e independiente en sus decisiones.

A partir de esta reforma, se dispone que los organismos públicos locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una consejera o consejero presidente y seis consejeras y consejeros electorales con derecho a voz y voto, quienes duran en el cargo por un periodo de siete años, sin posibilidad de reelección. Esta medida homologa el número de integrantes del órgano de dirección de los citados órganos en todas las entidades federativas.

¹⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Autoridades Electorales en México Manual del Participante*, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Ciudad de México, 2011, p. 67.

Una innovación de la reforma es la forma y la autoridad competente para nombrar a las personas integrantes de los organismos públicos electorales, pues se precisa que el Consejo General del INE es la autoridad facultada para su designación. El INE también tiene la facultad de remover a los consejeros y consejeras de los institutos, comisiones o consejos electorales de los Estados, por la comisión de una causa grave.

3. TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES

El artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelven las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

La LGIPE¹⁷ define a los tribunales electorales estatales como 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. Deben cumplir con sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Asimismo, establece que los órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas. Además, que se compondrán de tres o cinco magistraturas, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, que actúan de forma colegiada y permanecen en el cargo durante siete años.

También se prevé que las magistraturas electorales son electas en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y son responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales.

La LGIPE, al igual que con las autoridades administrativas electorales locales, homologó el número y naturaleza jurídica de los tribunales electorales y depositó en una autoridad federal los nombramientos de sus integrantes, aunque en el caso de las y los funcionarios judiciales determinó que el Senado de la República sería la autoridad competente para nombrarlos.

Por otra parte, la citada legislación previó que los congresos locales debían fijar en el presupuesto anual las remuneraciones de las magistraturas.

Las magistraturas gozan de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 constitucional, a fin de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

Por otro lado, las garantías constitucionales de las que disponen los integrantes de los órganos constitucionales autónomos se explican a continuación.

¹⁷ LGIPE Artículo 105, párrafo 1.

Procedimiento de designación y duración en el cargo. La o el consejero presidente y las consejerías electorales del INE son nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante la evaluación del Comité Técnico de Evaluación. La duración del cargo será de nueve años sin poder ser reelectos.

De darse la falta absoluta de la Presidencia del Consejo o de cualquiera de las consejerías electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá una persona para sustituir a efecto de concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero o consejera para un nuevo periodo.

Por otro lado, los organismos públicos locales cuentan con un órgano de dirección superior integrado por un consejero o consejera presidenta y seis consejerías con derecho a voz y voto, por un periodo de siete años.

En caso de ocurrir una vacante del Consejo electoral local, se llevará a cabo el mismo procedimiento para cubrir la vacante respectiva. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años del encargo, se elige una sustitución para concluir el periodo. Si la falta ocurre dentro de los tres últimos años, se elige a un consejero o consejera para un nuevo periodo.

Al concluir el cargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo haya participado.

Por su parte, las magistraturas de los Tribunales Estatales Electorales son electas en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Durante el ejercicio del cargo actuarán de forma colegiada y permanecerán en él durante siete años.

Concluido el cargo, no pueden asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.

Garantía económica. En el caso del INE, la integración del Consejo General recibirá una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y que debe ser proporcional a sus responsabilidades. Además, será determinada de manera anual en el presupuesto de egresos correspondiente.

Cabe precisar que en el caso de los organismos públicos locales y de los tribunales estatales electorales deben incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que se sigue para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados.

Además, las remuneraciones de las consejerías electorales y de las magistraturas no pueden disminuir durante el tiempo que dure su encargo.

Incompatibilidades. Las disposiciones constitucionales y legales establecen que los consejeros y consejeras electorales federales y locales, así como los magistrados electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

Responsabilidades y fuero. Los funcionarios electorales aludidos son responsable por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Por ello, pueden ser objeto de juicio político. Las sanciones que pueden ser aplicadas consisten en la destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

A nivel federal, el consejero o la consejera electoral y demás consejeros pueden ser procesados penalmente, previa declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados aprobada por mayoría absoluta de sus integrantes presentes. En el caso de los demás funcionarios y funcionarias electorales, la declaratoria será emitida por la Legislatura local correspondiente.

Inamovilidad y cese. Los funcionarios y funcionarias electorales en estudio durante su encargo no pueden ser removidos de su cargo, salvo por los casos previstos por las causas previstas por la ley correspondiente.

En el caso de la remoción de las consejerías electorales locales, el Consejo General del INE será el órgano competente para removerlos. La resolución que determine la remoción debe ser aprobada por una mayoría de ocho votos.

Sentencias relacionadas con la salvaguarda de la independencia y autonomía de las autoridades electorales

En este apartado se analizará la doctrina judicial relacionada con la salvaguarda de la autonomía e independencia de las autoridades electorales, principalmente, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considerando que por disposición constitucional es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

En este sentido, de la revisión de las sentencias de la Sala Superior se advierte que las sentencias relacionadas con la autonomía e independencia se enfocan desde dos puntos de vista: desde la posición personal del funcionariado electoral y desde la perspectiva netamente orgánica, es decir, desde la facultad que debe tener un tribunal de defender sus competencias.

Las líneas de interpretación judicial sobre el tema son los siguientes:

Autonomía presupuestal. La Sala Superior ha sostenido que resultan procedentes los medios de impugnación planteadas por los Institutos y Tribunales Electorales Locales, cuando se trata de la disminución o restricción de sus recursos presupuestales. En esencia, el órgano jurisdiccional ha sostenido que si los recursos financieros asignados por los Congresos son insuficientes o no son

entregados por los Ejecutivos locales, se atenta contra los principios de autonomía e independencia en la materia electoral.¹⁸

Remoción de magistrados por juicio político. La Sala Superior ha sostenido que a partir de la reforma de 2014, se salvaguarda la autonomía de los tribunales locales y que en el nombramiento y remoción de sus integrantes, así como en la gestión en su funcionamiento está prohibida la injerencia de órgano o poder estatal alguno. Por ello, cuando el Congreso Local instaura un juicio político contra una magistratura electoral local, tal determinación es ilegal porque carece de facultades para ello.¹⁹

Autonomía de las autoridades para la designación de las contralorías internas. La Sala Superior sostuvo que en observancia del principio de autonomía corresponde en exclusiva a los institutos y tribunales electorales nombrar a las y los titulares de las contralorías o del órgano interno de control. Por ello, resulta ilegal la designación que realice el Congreso del Estado y resulta inconstitucional la disposición de la ley que prevea este supuesto, por lo que conlleva la inaplicación de esta.²⁰

Remuneración. La Sala Superior sostuvo que la garantía de recibir una remuneración por el ejercicio del cargo de una persona funcionaria electoral no puede ser disminuido durante el periodo de ejercicio. Además, precisó que resulta inconstitucional la disposición que establece una diferencia de salarios entre las magistraturas.²¹

III. LA FUNCIÓN CONTRAMAYORITARIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

En todo Estado de derecho que pretenda ser democrático, la actuación de sus autoridades debe estar sometida a algún tipo de control. Por control, entendemos aquellos mecanismos mediante los cuales se garantiza que de los actos de autoridades se apeguen a criterios ya sea legales o políticos.

La doctrina considera dos tipos de control, el político y el judicial.²² A través del control político las y los representantes rinden cuentas (*accountability*) a los gobernados. Este tipo de control se ejerce por la ciudadanía a través de los instrumentos que garantizan la participación política, principalmente ejerciendo

¹⁸ Para este punto, véase los precedentes siguientes: SUP-JE-64/2017, SUP-JE-76/2017, SUP-JE-/2018 y SUP-JE-1/2018 de la Sala Superior, así como SG-JE-130/2021, de la Sala Regional Guadalajara del mismo Tribunal.

¹⁹ SUP-JDC-259/2017.

²⁰ Véase los precedentes SUP-JE-7/2018 y SUP-JE-235/2021 y SUP-JE-243/2021 acumulados.

²¹ SUP-JE-186/2016 y SUP-JE-120/2019.

²² Para mayor abundamiento, véase MIRANDA LÓPEZ, Luis Manuel, *Parlamento y Control Judicial*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 24.

su derecho al voto, aprobando o rechazando las opciones políticas. Por otro lado, a través del control judicial se enfrentan las actuaciones de los poderes públicos con el ordenamiento jurídico ante una autoridad jurisdiccional.

Una distinción fundamental entre el control político y el control judicial, es el criterio al que se someten las actuaciones públicas para considerar que superan un control. Al ejercer control político, la actuación de las personas en el poder se somete a la voluntad soberana de las mayorías. Así, una persona funcionaria electa democráticamente rinde cuentas a sus representadas y representados, quienes les hacen responsables políticamente a través de ejercicios electorales, ya sea eligiendo a esa persona o alguna otra de su partido a para ocupar ese o algún otro cargo, o castigándoles con su voto en contra. El criterio que usa cada persona al ejercer este control, es solo el que le indique su más íntima y libre convicción personal, de acuerdo con sus principios, valores e intereses personales.

En cambio, el control judicial es el que realizan los tribunales, asegurándose de que los actos de las autoridades se apeguen a la Constitución y a la ley. En materia electoral, toda actuación de las autoridades que pudiera incidir en el ejercicio de derechos políticos y electorales, puede ser sometida a control judicial ante los tribunales —ya sea locales o federales— en forma de medios de impugnación, cuyas controversias son resueltas únicamente con bases legales.

Según datos del TEPJF,²³ de noviembre del 2016 a la fecha, 16,163 sentencias emitidas por tribunales locales han sido impugnadas ante la Sala Superior. De estos medios de impugnación, únicamente 2,063 han resultado fundados. De lo anterior podemos concluir que el 87.2% de las sentencias dictadas por los tribunales de las entidades federativas quedaron firmes al haber sido confirmadas por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Concretamente el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua cuenta con un porcentaje de confirmación de sus sentencias del 92%, es decir, casi cinco puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Para cumplir con esta función con apego a razones jurídicas y no políticas, es necesario que las autoridades cuenten con las suficientes garantías de independencia con los demás poderes, de manera que su único compromiso sea el cumplir y hacer cumplir la Constitución.

Si bien la Constitución es la norma suprema de los Estados de derecho, también es susceptible de violaciones por la actividad estatal. Por eso, Ferrajoli²⁴ considera indispensable a la actividad jurisdiccional para la toma de conciencia

²³ Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Asuntos resueltos por entidad federativa de la Sala Superior Actual Integración del 4 de noviembre de 2016 al 8 de abril de 2022*, visible el 8 de abril de 2022 en: <https://www.te.gob.mx/estadisticas/EstadisticaBOE/Estadistica/E25-Portal%20SGA.pdf>

²⁴ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil*, Trotta, 8a. ed., España, 2016, pp. 25-28.

de la inobjetable normatividad positiva de sus imperativos. El papel que cumplen estas autoridades como garantes de la legalidad, es indispensable para el sostenimiento del Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales de las minorías.

Según el diccionario electoral del INE, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección.²⁵

Con la configuración legal de las autoridades administrativas, la ciudadanía participa directamente funciones propias de los procesos electorales. La legislación contempla que las mesas directivas de casilla serán integradas por ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a la misma sección electoral; y que las funcionarias y funcionarios que las integran han de ser capacitados por personas también ciudadanas; así como el derecho de la ciudadanía de participar como observadores electorales. Esta configuración amalgamada de autoridades y ciudadanía para llevar a cabo los procesos electorales constituye una garantía para dar certeza al electorado sobre la autenticidad de los resultados de la votación.

Para Juan Jaramillo, la calificación de las elecciones estuvo reservada por muchas décadas a los mismos parlamentos, lo cual fue criticado duramente por los fraudes y abusos que se cometieron, ya que en ciertas ocasiones los partidos o las alianzas mayoritarias anulaban a menudo la elección de los candidatos de los demás partidos minoritarios allanándole así el ingreso a sus propios candidatos.²⁶

Dada la característica de universalidad, los derechos fundamentales están garantizados a todos, incluso en contra de la voluntad de la mayoría. Entonces, la función del juzgador o juzgadora como garante de estos derechos se convierte en el fundamento de la legitimación del poder judicial, así como de su independencia y relación de igualdad *vis a vis* con los poderes políticos elegidos por las mayorías. Para Ferrajoli:

el fundamento de la legitimación del poder judicial y de su independencia no es otra cosa que el valor de igualdad como igualdad en *droits*: puesto que los derechos fundamentales son de cada uno y de todos, su garantía exige un juez imparcial e independiente, sustraído a cualquier vínculo con los poderes de mayoría y en condiciones de censurar, en su caso, como inválidos o como ilícitos, los actos a través de los cuales aquéllos se ejercen. Éste en el sentido de la frase: “¡Hay jueces en

²⁵ Instituto Nacional Electoral, Diccionario Electoral, Ciudad de México, p. 944.

²⁶ JARAMILLO, Juan, *Los órganos electorales supremos, Extracted from Treatise on compared electoral Law of Latin America*, Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, pp. 371-373.

Berlín!": debe haber un juez independiente que intervenga para reparar las injusticias sufridas, para tutelar los derechos de un individuo, aunque la mayoría o incluso los demás en su totalidad se unieran contra él [...]²⁷

A diferencia de la legitimación de los poderes políticos, la legitimación de las autoridades jurisdiccionales y de los organismos constitucionales autónomos, se deriva del mandamiento reconocido políticamente por el poder constituyente de hacer respetar los derechos fundamentales y sus garantías. Esta legitimación no deriva del principio de mayoría, al contrario, deriva de la idea fundamental de que la voluntad de las mayorías es insuficiente por sí misma para restringir derechos fundamentales. Entonces, bajo la doctrina garantista de Ferrajoli, no existe una legitimación absoluta de los poderes públicos, más bien se encuentra condicionada al ejercicio del poder dentro de los márgenes constitucionales.

Los derechos fundamentales son el fundamento de la legitimidad de los poderes públicos y no a la inversa. Una vez que los derechos fundamentales han sido reconocidos y positivizados en los marcos constitucionales, son necesariamente de todos, entonces, corresponden a prerrogativas indisponibles e inalienables para sus titulares y para los poderes públicos.

Al respecto, la Corte Interamericana comparte, en el Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras resolvió que "[...] no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral. Existe un amplio reconocimiento de la primacía de los derechos humanos, que el estado no puede desconocer sin violentar",²⁸ y que "el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado".²⁹

De lo anterior podemos advertir una diferencia substancial entre los roles que cumplen tanto los poderes políticos —elegidos democráticamente por el voto popular— como de las autoridades jurisdiccionales y organismos constitucionales autónomos para el establecimiento y fortalecimiento de nuestro sistema democrático con base en la manera de designación de sus titulares.

Por un lado, las y los representantes electos mediante elecciones —ya sea por mayoría relativa o representación proporcional— tienen la obligación de hacer valer las voces mayoritarias de quienes representan, buscando institucionalizar

²⁷ FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del Más Débil*, Trotta, 8a. ed., España, 2016, p. 27.

²⁸ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, § 165, Corte IDH. Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, § 204.

²⁹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, § 165.

los valores y principios de su ideología en el derecho positivo y la política pública. En cambio, los tribunales y órganos constitucionales autónomos, elegidos no por el voto de las mayorías, sino por el resto de los poderes políticos con base en criterios de razonabilidad que garantizan su idoneidad para desempeñar los cargos, tienen la obligación de hacer valer la Constitución y los derechos fundamentales, incluso cuando en un caso concreto, la mayoría de los ciudadanos pueda estar en desacuerdo con la decisión por razones políticas.

Dentro de las garantías de independencia judicial que permiten un desempeño imparcial de las autoridades, se encuentran las garantías de designación y estabilidad en el cargo de sus titulares. Para la Corte Interamericana, el objetivo de la independencia “radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación”.³⁰ Precisa que un juzgador o juzgadora es independiente “cuando juzga únicamente conforme a —y movido por— el Derecho”.³¹

De manera más precisa, la Corte indicó en el caso *López Lone y otros Vs. Honduras* que “Los justiciables tienen el derecho, derivado de la Convención Americana, a que los jueces que resuelven sus controversias sean y aparenten ser independientes.”³²

Por su parte, el artículo 1 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente³³ dicta que “La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.”

También existe la obligación para los Estados de regular las garantías de independencia. En el Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*, el Tribunal Interamericano ordenó al

³⁰ Corte IDH. Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, § 55, Corte IDH. Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, § 67, Corte IDH. Caso *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, § 97.

³¹ Corte IDH. Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, § 146.

³² Corte IDH. Caso *López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, § 218, Corte IDH. Caso *Valencia Hinojosa y otra Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2016. Serie C No. 327, § 96.

³³ Celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

Estado “garantizar tanto la imparcialidad del órgano disciplinario, permitiendo, *inter alia*, que sus miembros puedan ser recusados, como su independencia, regulando un adecuado proceso de nombramiento de sus integrantes y asegurando su estabilidad en el cargo”.³⁴

En la acción de inconstitucionalidad 138/2007, la SCJN³⁵ resolvió que las autoridades a cargo de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, pues en ambos casos, la finalidad del órgano reformador de la Constitución es que las autoridades electorales —administrativas o jurisdiccionales— dada la alta función que les fue encomendada, emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable. Así, la SCJN determinó que los conceptos de autonomía e independencia propios de los poderes judiciales son aplicables a los integrantes de los organismos estatales encargados de la organización de las elecciones.

Además, cómo se estudió anteriormente, el INE es un órgano constitucional autónomo, pues cuenta con *i.* paridad de rango con el resto de los poderes públicos *ii.* capacidad para emitir normas jurídicas sin la intervención de otro órgano estatal, libertad para organizarse y administrarse por sí mismo *iii.* relativa autonomía financiera *iv.* sus titulares gozan de un estatus jurídico especial, que los resguarda de la presión o influencia que pueden recibir de otros órganos o de los poderes fácticos y *v.* sus integrantes son apartidistas.³⁶ Estas características constituyen instrumentos necesarios que permiten un ejercicio independiente e imparcial de las funciones administrativas electorales.

De lo anterior podemos advertir las consecuencias tanto legales como extralegales de someter tanto el ingreso como la permanencia en el cargo a un control político mediante el voto de la ciudadanía de quienes organizan y controlan judicialmente los procesos electorales.

De hacerlo así, las personas titulares basarían sus decisiones ya no solo en el derecho, si no en las voluntades mayoritarias, por temor a posteriores repercusiones electorales en su contra. Con ello, despojaríamos a las funciones de la independencia exigida convencionalmente, poniendo en riesgo el sistema electoral que, nos ha tomado décadas construir y que permitió la alternancia y la llegada al poder del actual partido político.

Así, la sujeción a control político de las autoridades electorales a través del voto popular, eliminaría importantes garantías de independencia e imparcialidad

³⁴ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, § 253.

³⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁶ SILVA GARCÍA, Fernando, *Derechos Fundamentales, Democracia y Estado de Derecho en Materia Electoral*, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2016, p. 499-500.

de sus titulares, contraviniendo obligaciones convencionales del Estado mexicano y pondría en grave riesgo el proceso de democratización que permitió la llegada al poder de la opción política de la que surgieron tanto el titular del poder ejecutivo federal, como el de la mayoría de la integración actual de la Cámara de Diputados.

IV. CONCLUSIONES

La creación de los órganos constitucionales autónomos responde a una necesidad de especializar ciertas tareas que anteriormente se consideraban parte de las actividades del Poder Ejecutivo, instituciones que aparecen a finales del siglo pasado y que tienen como característica principal no formar parte de la estructura orgánica de los poderes públicos. En materia electoral, los órganos autónomos aparecen ante la necesidad de garantizar transparencia y certeza a los resultados electorales.

Con la reforma constitucional de 2014, los organismos públicos electorales y los tribunales electorales locales poseen autonomía constitucional, con el fin de garantizar imparcialidad en la organización y calificación de los procesos electorales. Para ello se les dotó de garantías a nivel orgánico y para sus integrantes, con el fin de no estar supeditados o sujetos a los intereses de los poderes públicos de los Estados, entre los que se incluye la designación de funcionarios por parte de órganos federales.

La lucha constante de las y los mexicanos para establecer un régimen democrático ha dado como fruto a una estructura electoral compuesta por autoridades con las herramientas para garantizar la certeza de los resultados de las elecciones. Hoy en día, tanto las autoridades administrativas, como jurisdiccionales, cuentan con las garantías necesarias para resolver cada asunto que se les somete a su consideración con bases legales, con independencia de las presiones políticas naturales de la materia. Sin estas garantías de independencia, difícilmente existiría una alternancia en la titularidad del ejecutivo federal y órganos legislativos con integraciones plurales.

De estas garantías destacan los procedimientos de nombramiento y destitución de personas funcionarias, que garantizan que quienes ocupan dichos cargos cuenten con el perfil idóneo para desempeñar las tareas y que solo podrán ser destituidas por causales expresamente contempladas en la ley, sin que estas destituciones puedan ser arbitrarias o por cuestiones de índole política.

Esta protección que se otorga a este tipo de cargos, permite que sus titulares tomen decisiones vinculadas únicamente con el derecho y no someterse al capricho de las mayorías, sin el temor de su remoción por contravenir agendas políticas particulares al momento de proteger derechos fundamentales de las minorías o de haber sesgos por tener cierta relación con determinadas corrientes políticas, es por ello la importancia de su autonomía e independencia en la

designación de las autoridades electorales. Esta función contramayoritaria de las autoridades electorales, es un pilar fundamental de toda sociedad que se considere democrática, pues no se puede hablar de un régimen democrático, cuando no son respetados los derechos fundamentales de cada persona, con independencia de que así lo acuerde una mayoría, por más grande que sea.

FEDERALISMO FRENTE A LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU IMPORTANCIA CON LA EXISTENCIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Hugo Molina Martínez

El rubro de la división tripartita del poder, aun cuando puede estimarse estudiado en demasía desde un punto de vista doctrinal, deviene relevante para comprender el mecanismo a través del cual la naturaleza y los límites que deben ser observados, cobra especial relevancia en el desarrollo adecuado de un Estado de Derecho, máxime cuando en la práctica, en ocasiones puede verse quebrantado el mismo, a través de determinaciones que atentan contra la autonomía de cada poder.

Sobre esta premisa, se brindarán algunos matices respecto de esa necesidad imperativa de que cada poder se constituya de manera independiente y que únicamente existan relaciones de coordinación o apoyo para la adecuada satisfacción de necesidades que son planteadas por los gobernados, más no de las denominadas de supra subordinación, donde algún poder se sujeta a las decisiones que le son impuestas, alejándose de una coadyuvancia, que es el esquema idóneo en materia de pesos y contrapesos.

Este tipo de relaciones de supra subordinación es normal que se presenten con los actos de autoridad que son emanados y que afectan de alguna manera la esfera jurídica de los gobernados, es decir, que éstos se encuentran en un plano de desigualdad frente a las decisiones que el Poder Público asume.

No obstante, ello no implica bajo ninguna circunstancia que la ciudadanía deba aceptarlos como jurídicamente correctos y válidos, pues para este fin, existe todo un mecanismo de medios de impugnación o recursos que permiten combatirlos, precisamente cuando desde la óptica de quien se siente agraviado se vulneran en su contra principios esenciales desde el punto de vista constitucional, incluyendo desde luego, normas del sistema convencionalista y de derecho interno.

Recordemos que la actividad del Estado tiene un contenido y una forma, entendida la primera de las señaladas como el deber ser, todo aquello que el orden legal no solo permite, sino que existe una obligación de que la autoridad realice y que se materializa mediante las distintas atribuciones que son llevadas a cabo.

Por su parte, la forma debe ser comprendida como los mecanismos o medios que emplea para poder ejecutar las distintas atribuciones que posee, y que se reflejan a través de funciones, representadas por medio de los tres poderes en los que se deposita el poder público, es decir, administrativa, legislativa y jurisdiccional.

De tal manera, que sería absurdo pensar que un solo individuo pudiese ejercer la totalidad del poder, para ello, desde el texto constitucional se define claramente en qué persona o instancia recaerá el ejercicio de las atribuciones que el marco legal confiere, así como el esquema de facultades que pueden ser ejercidas, atendiendo al principio de legalidad contemplado en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna, en donde, como es de explorado conocimiento, la autoridad solo puede hacer lo que expresamente le es permitido, de tal manera que se entiende implícitamente prohibido lo que no está plasmado de manera expresa.

Asimismo, como ya es conocido, la teoría de la división de poderes se presenta con el fin de abatir las estructuras del absolutismo monárquico, caracterizado por esa identidad de la figura del rey con el propio Estado, sin dar valor relevante a la limitación del poder, sino que, por el contrario, la actuación tan amplia y sin restricciones trajo consecuencias de distinto nivel.

Recordemos que fueron el inglés Jhon Loocke (1632-1704) y el francés Charles Louis de Secondant, Barón de Montesquieu (1689-1755), quienes señalaron la necesidad de dividir o separar el poder para evitar la invasión de funciones entre los órganos del Estado, protegiendo así la libertad de las personas.¹

El poder que no es limitado lleva necesariamente al abuso y a la arbitrariedad (Montesquieu).² Pero si el poder “está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano”.³

En efecto, como señala Montesquieu “todo hombre que tiene poder se inclina por abusar del mismo; hasta que encuentra límites. Para que no se pueda abusar de éste hace falta que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.

Este extremo cobra una especial relevancia cuando entendemos que en la naturaleza del ser humano deben existir limitaciones en su actuación, dicho de otra manera, el Estado debe prever las herramientas idóneas para preservar un orden idóneo; más aún si nos referimos al poder público, en cualquiera de las instancias en que éste se deposite, es indispensable ese control que representa el respeto a las atribuciones que a cada poder son definidas.

¹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, p. 56.

² Véase Agapito Serrano, Rafael de, *Libertad y división de poderes*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 115.

³ Véase Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 210.

La forma de gobierno republicana y federal en México tiene, en la división de poderes, uno de sus principios políticos fundamentales.

A guisa de antecedentes, se mencionará que cuenta desde el nacimiento del Estado constitucional, a saber:⁴

1. En el artículo 9º del Acta Constitutiva de 1824 se estableció lo siguiente: *“El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse en legislativo en un individuo”*.
2. La Constitución federal de 1824, en su artículo 6º estableció, a su vez: *“Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”*.
3. Las Bases Constitucionales de 1835, en su artículo 4º, establecieron: *“El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso no por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”*.
4. La Constitución de 1857, en su artículo 50, estipuló: *“El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”*.
5. En la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917, su artículo 49 establece: *“El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más 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 artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”*.⁵

Como queda referenciado, desde el Acta Constitutiva de 1824 hasta la fecha, se ha venido adoptado el principio de división de poderes, limitando su ejercicio en la actuación de cada poder.

No es omiso puntualizar que guarda importancia la referencia de las facultades extraordinarias para legislar brindadas al Poder Ejecutivo desde nuestro texto constitucional, en tratándose de la figura de la suspensión del ejercicio de

⁴ Véase al respecto “Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos”, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional y *Diario Oficial de la Federación*, tercera edición, 2008.

⁵ José Ma. Serna de la Garza, *Contribuciones al Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 16 de octubre 2015, *La Separación de Poderes del Presidencialismo Iberoamericano y el Rol del Tribunal Constitucional*, José Miguel Madero Estrada, p. 474.

derechos y garantías, cuando es necesario hacer frente a una situación de emergencia o necesidad, como son los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; o cuando existe la autorización para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

Reconocemos que, si bien en la dinámica es necesario que determinados actos concebidos desde el punto de vista formal, es decir, comprendidos desde el órgano del cual emanan, ya sea ejecutivo, legislativo o judicial, pueden no ser siempre de la misma naturaleza materialmente hablando, o sea, que la naturaleza intrínseca del acto sea distinta por los efectos que produce y que, por tanto, no pueda estimarse que siempre serán actos formal y materialmente de la misma especie.

Ejemplificando lo anterior, se ve con frecuencia la emisión de un reglamento que como tal, provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes atendiendo a lo previsto por la fracción I del numeral 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que, por tanto, es una atribución del Poder Ejecutivo (formalmente administrativo) pero que es creador de situaciones jurídicas generales (materialmente legislativo).

Las mezcolanzas que pueden llegar a presentarse entre el poder que emite el acto y los efectos que produce el mismo, permite ponderar la relevancia de esos pesos y contrapesos que el sistema demanda.

Otro ejemplo claro lo constituye la presentación de los informes que constitucionalmente el Ejecutivo remite al Legislativo, en donde justamente se prevé que exista un ente que colabore respetuosamente y que no permita un ejercicio arbitrario de las facultades conferidas.

En esta hipótesis es claro que no se está ante la presencia de una invasión competencial, primero, porque el engranaje legal así lo permite y, segundo, porque permite un esquema de coadyuvancia entre poderes.

Sobre este punto en particular, surge una interrogante necesaria que se debe formular: ¿qué tan importante deviene la prevalencia de una pluralidad de ideas enfocadas a un diálogo constructivo, en donde pueda verse fortalecido este sistema de pesos y contrapesos al que se ha hecho referencia con antelación y que como se afirmó, necesariamente debe existir en todo gobierno que se jacte de gozar de un Estado de Derecho?

En el caso particular de México, y remontándonos un poco en el esquema histórico, se aprecia que no todo el tiempo existió este esquema divisional, dado que la manera en que la hegemonía prevalecía en el Poder Ejecutivo, donde un solo partido político mantenía esa permanencia, y en la mayoría de los casos, las determinaciones eran asumidas de manera arbitraria y obedecían a una vo-

luntad exclusiva, evidencia la obstrucción en la construcción de relaciones de apoyo y colaboración, y de elecciones que si bien eran periódicas, no eran competitivas ni auténticas, al solo existir una opción política factible.

Estudiar el pasado nos obliga a no cometer los mismos errores; y de esta manera se percibe que la violencia fue una constante para finalizar con ese esquema hegemónico.

Desde luego que nuestro país no es el único referente que podemos mencionar; en América Latina apreciamos el modo en el que aún en la actualidad, la teoría de la división de poderes se ha visto fuertemente quebrantada, trayendo como consecuencia un régimen donde el legislativo, ejecutivo e inclusive judicial se representan mediante una sola persona, lo que denota que si los tres poderes dejan de converger entre sí y comienzan a juntarse en uno solo, la consecuencia natural es que el pueblo está a merced de una sola autoridad, extremo que bajo ninguna justificación debe existir, pues llega a un punto tan severo de llegar a limitar los derechos humanos de los individuos.

En nuestro país, tendemos a contar con un sistema federal copiado en un primer momento del sistema federalista (confederado) de los Estados Unidos de América.

Así, el federalismo es un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros.

Un estado federal tiene la característica según el artículo 124 de la Constitución Federal de tener ciertas atribuciones en donde pueden legislar de forma autónoma, se puede decir que el federalismo es un sistema por medio del cual hay una distribución de competencias entre el poder central y las autoridades que integran la unión.

Entendiendo lo anterior a nuestro sistema, en una federación al existir división de competencias, existe reparto del poder público, el cual debe ser sumado por el poder central, las entidades federativas y los órganos autónomos constitucionales, coordinadamente en pro de la sociedad.⁶

Asimismo, como parte de la federación, el artículo 115 de nuestra Carta Magna establece el orden municipal, el cual diversos doctrinistas lo considera la base del federalismo, al ser el primer contacto con el ciudadano, que tiene como fin la satisfacción de las necesidades básicas del ciudadano.⁷

Ciertamente, la figura del Ayuntamiento, base del municipio libre, es asumida como esa primer instancia con la que el gobernado tiene una cercanía, en la que expone en un instante primigenio sus inquietudes, plantea las problemáticas y se constituye como un vínculo de apoyo para ser contacto con las instancias

⁶ Luis Hermsillo Hernández, José Hermsillo Martínez, *Órganos Constitucionales Autónomos, La Nueva División del Poder y sus Efectos en el Federalismo Mexicano*, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2019.

⁷ *Idem*.

competentes que puedan atender de manera directa y eficiente las necesidades de la ciudadanía.

El federalismo mexicano se caracteriza por ser el orden federal de mayor poder económico y político frente a los órdenes estatal y municipal, lo cual ha llevado a los municipios del país a transcurrir una crisis financiera de manera permanente y debilitamiento institucional. Del mismo modo, actualmente las 32 entidades federativas no cuentan y carecen de fuerza política y económica, guardando un grado de desproporcionalidad de fuerza, frente al poder central.⁸

La finalidad de dividir o separar, al menos orgánicamente, las funciones del poder público, deriva de que *para que no pueda abusarse del poder, es preciso de que, por disposición misma de las cosas, el poder frene al poder*. En efecto, se busca dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales partiendo de que los órganos constitucionales se encuentran en el mismo nivel mediante la atribución de competencias expresas.⁹

El criterio sostenido en la actualidad es el de reconocer la existencia de una división funcional de poderes, siempre que los órganos del Estado respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagra la Constitución.¹⁰

Sin embargo, a pesar de que teóricamente es un excelente sistema y tiene una buena finalidad, como se mencionó en párrafos anteriores, no hemos sabido ejercerlo de una manera en la que logremos el objetivo de su creación.

Y es aquí en donde nos hacemos esa pregunta que se formula cuando se analiza el sistema federal: ¿por qué en los Estados Unidos de América sí funciona y en México no?

⁸ Luis Hermsillo Hernández, José Hermsillo Martínez, *Órganos Constitucionales Autónomos, La Nueva División del Poder y sus Efectos en el Federalismo Mexicano*, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2019.

⁹ José Ma. Serna de la Garza, *Contribuciones al Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 16 de octubre 2015, *La Separación de Poderes del Presidencialismo Iberoamericano y el Rol del Tribunal Constitucional*, José Miguel Madero Estrada, p. 474.

¹⁰ En ese sentido la jurisprudencia: PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que solo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: *a*) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; *b*) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y *c*) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas. (Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero 2006 Tesis: P./J. 9/2006 página: 1533, Materia: Constitucional Jurisprudencia).

La respuesta puede estar en que a diferencia de este país, nosotros no teníamos una cultura federal propia, que justificara su adopción. Es decir, las provincias no contaban con una tradición de autogobierno, como sí la tuvieron las trece colonias que les permitió implantar una cultura política y democrática entre sus ciudadanos.

La problemática del federalismo en nuestros países no es simplemente doctrinal, sino que tiene un impacto directo en el reparto de competencias y en el grado de autonomía que deben y necesitan tener cada provincia y municipio, de tal manera que la autonomía no se convierta en áreas de impunidad, sin mecanismos de control y supervisión adecuados.¹¹

Sin embargo, el federalismo no solamente es garantía de diversidad, sino que también lo es de la unidad de las partes en un todo. Como se ha dicho ya tantas veces, en el federalismo conviven la necesidad de conservar identidades diversas, con la necesidad de integrar un todo unificado.¹²

De esta manera, encontramos factores que permiten la integración y la cohesión entre los distintos niveles de gobierno, entre sus órganos legislativos y administrativos, en donde podremos identificar el principio constitucional de colaboración, del cual derivan deberes y límites, en cuanto al ejercicio de facultades propias de los distintos niveles.

México adoptó durante la primera mitad del siglo XIX, el republicanismo y federalismo junto a una forma de gobierno presidencialista.

Según el artículo 40 de la Carta Magna, nuestra Nación tiene como forma de estado y de gobierno a 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 la ley fundamental.

Sobre este punto, cabe referir que el término república ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde la muy general que engendró en Roma su etimología (cosa pública) hasta la particular y más concreta que le dio Maquiavelo, al oponer conceptualmente la república a la monarquía. "...Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del

¹¹ Jorge Chaires Zaragoza, *El Fracaso del Federalismo en Latinoamérica. Un Estudio Comparado con la Cultura Federal de los Estados Unidos de Norteamérica*, Revista Via Iuris, Julio-Diciembre 2017, p. 0-35, Bogotá, Colombia.

¹² García Pelayo, *op. cit.*, pp. 215-220.

designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de Jefe de Estado.¹³

El sistema presidencial es una forma de gobierno caracterizada por la primacía del principio de división de poderes, coordinada mínimamente por un solo individuo que en el régimen federal se le denomina el Presidente, y en el caso de nuestro país, se indica expresamente en el arábigo 80 Constitucional; dicho de otra manera, es un mecanismo de organizar el poder público para gobernar, término que está implícito con administrar, que acorde con el diccionario de la Real Academia Española, significa ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan.

Sin embargo, el presidencialismo mal entendido puede llevar a una figura de autoridad a ejercer sus funciones no en colaboración con las demás autoridades, sino que las ejerce en un plano prácticamente de supra a subordinación, siendo así que queda el Presidente por encima del resto de autoridades, es decir, el Poder Ejecutivo por encima del Poder Legislativo y Judicial, como se indicó con antelación y como lamentablemente acontece en algunos países.

Cabe destacar además que esto no sólo afecta la manera de implementar las decisiones de cada uno, sino también a la población en general, pues, ante todo, brindar certeza jurídica al ciudadano de que cada asunto será considerado conforme al ámbito competencial de cada poder, debe ser una primicia, sea cual sea el contexto, pues finalmente el interés del gobernado es que su planteamiento sea resuelto por la autoridad competente y bajo parámetros de legalidad, justicia y seguridad jurídica.

En efecto, el diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes según sean la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en los que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza, fórmulas de coalición. En vista de ello, una especie determinada da lugar a distintos tipos de régimen presidencial, distintos modos de gobierno, variaciones dentro de un mismo cuadro, con etapas y lógicas diferentes.¹⁴

Las estructuras del sistema político mexicano desde siempre se han caracterizado por concentrar el poder político y organizar a las instituciones, de modo tal que el ejercicio del poder se lleve a cabo por una figura autoritaria que equilibre y amalgame a las demás fuerzas políticas.¹⁵

¹³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, Vigésima Edición, 1984, p. 87.

¹⁴ Jorge Lanzaro, *Tipos de Parlamentarismo y Modos de Gobierno en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2011, p. 22.

¹⁵ Jorge Kristian Bernal Moreno, *El Paradigma del Presidencialismo en las Relaciones y el Equilibrio entre los Poderes en el Sistema Político Mexicano Actual*, Facultad de Derecho UNAM, octubre 2007, p. 4.

No debería tratarse de quién ejerce más poder entre los distintos poderes, pues no está ninguno por encima de otro, se trata más bien de poder entender que cada uno desde sus propias funciones lleva consigo la carga de una nación a la cual ha jurado ante la Carta Magna que se compromete a cumplir con ella, y no sólo a eso, sino también a hacerla cumplir.

Caso contrario, respecto de la unificación de los poderes dentro de un sistema mal llamado presidencialista, se estaría violando un derecho fundamental, el de votar y ser votados, pues ante todo debe velarse porque en los procesos de elección sean justamente los ciudadanos quienes a través de elecciones libres y periódicas decidan los cargos que así lo ameriten y emitan un sufragio sin coacción y con previo conocimiento de cada propuesta en específico.

Y en realidad es de estimarse que ese ejercicio participativo es el que ha hecho factible abatir la hegemonía en el poder, y que al menos, en tratándose de la elección de la persona titular del Poder Ejecutivo y de los integrantes del Poder Legislativo, en sus esquemas de mayoría relativa y representación proporcional, se materialice una auténtica democracia representativa, sustentada en las propias elecciones, en el reconocimiento de los derechos civiles con usos políticos y en la división de poderes.

Por ello, se destaca la importancia que reviste que en toda democracia moderna existan parámetros que hagan factible la pluralidad de ideas, el diálogo y la interacción permanente con distintos actores de la sociedad, y en donde necesariamente, el fortalecimiento a cada poder sea una constante, siempre respetando su esquema de atribuciones, y evitando toda intromisión que pudiese afectar ese libre ejercicio que debe imperar.

Sobre este punto, es de estimarse la importancia del derecho humano a la participación ciudadana, pues gracias al fortalecimiento de este esquema, se han materializado aportaciones provenientes de la sociedad, además de que también representa un importante contrapeso a las decisiones del poder público.

Ahora es factible que la ciudadanía cuestione, aporte y brinde críticas constructivas, que su participación sea activa y no se limite únicamente a acatar determinaciones de la autoridad, extremo que se estima positivo, pues ello también es un límite a las actuaciones de quienes ostentan el poder.

Este derecho se encuentra previsto de esta manera en la Constitución Política del Estado de Chihuahua y en una serie de tratados suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, y que conforme al artículo 133 de la Constitución Federal, adquieren determinada jerarquía jurídica, como lo son: la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José Costa Rica.

El pluralismo implica la participación de los grupos sociales en la vida democrática. Promueve, valora y respeta la heterogeneidad social en todos los procesos internos de la organización, bajo el respeto de los derechos fundamentales. Comprende que toda la organización está compuesta por personas con su

propia individualidad, creencias, posiciones ideológicas, políticas, raciales, religiosas, sexuales o de cualquier otra naturaleza.

En un sistema pluralista conviven sin problemas posturas diferentes y contrapuestas porque se acepta, se reconoce y se tolera que haya otros que no piensen de la misma manera; es un estado de cosas ideal y al cual se debe contribuir y aspirar a construir en la comunidad en la cual vivimos.

La nación mexicana tiene una composición pluricultural, para lo cual, la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.¹⁶

Cuando podemos percibir un pluralismo auténtico, es factible descifrarlo como una fortaleza social que se encuentra ligada necesariamente con la democracia, materializada en uno de sus pilares: la división de poderes.

En efecto, la injerencia en la definición de decisiones públicas fundamentales y en su ejecución, debe ser una constante, con las reservas que el propio marco legal señala, pero sobre todo, el contemplar principios tan esenciales como son los de universalidad, igualdad, no discriminación, interculturalidad y transversalidad de la perspectiva de género.

Ciertamente, durante muchos años vimos que determinados sectores poblacionales, especialmente aquellos de naturaleza vulnerable, eran ajenos a las decisiones que eran asumidas en un esquema de administración pública, en donde no eran partícipes de determinadas decisiones o en la instauración de políticas públicas, por parte de ningún poder del estado.

Muchos años después de una lucha constante entre los distintos sectores y poderes para alcanzar la conquista de aquellos derechos inexistentes para los grupos que no eran parte de la agenda pública, hoy vemos con agrado que la participación de la mujer, de los pueblos y comunidades indígenas, de los jóvenes, de los adultos mayores, de las personas que presentan algún tipo de discapacidad, son considerados no solo en la toma de decisiones relevantes, sino también en la aplicación de las mismas; poco a poco nuestra democracia ha tenido la capacidad de agruparlos y defenderlos; desde luego que ésta es una tarea inacabada.

Por ello, es dable afirmar que el pluralismo guardará un especial lugar en un esquema de división de poderes que debe ser la base de toda sociedad democrática, y al cual se ha hecho referencia con anterioridad.

Y precisamente cuando referimos sobre la importancia que mantiene el fortalecimiento a este principio tripartida del poder público, deviene imperativo referir la existencia de los organismos constitucionales autónomos y cómo el ejercicio de sus atribuciones contribuye de manera esencial a que temas tan

¹⁶ Alejandro Rosillo Martínez, *Pluralismo Jurídico en el Constitucionalismo Mexicano Frente al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*, Direito y Práxis, San Luis Potosí, 2017, p. 3.

específicos se encuentren separados de las determinaciones que algún poder del estado les pudiese imponer.

Dicho de otra manera, la naturaleza jurídica de los organismos constitucionales autónomos, que justo su existencia en determinadas materias deviene esencial por ser necesario que los pronunciamientos que se emitan se alejen de cualquier tipo de injerencia que pudiese existir con los poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial; y así determinados rubros se desvinculan en cuanto su funcionamiento y organización.

Los organismos constitucionales autónomos, no surgen como un capricho de las nuevas sociedades, sino como una necesidad de vigilar los excesos de las funciones desarrolladas por los tres poderes, que fungieron como entes de un poder absoluto.

Materias tan sensibles como los derechos humanos, la transparencia y la debida rendición de cuentas, el derecho a la información, el aspecto monetario, la salvaguarda de los derechos político-electorales de la ciudadanía son claros ejemplos de lo anterior.

Sumado a esto, vemos que en los últimos años ha crecido el número e importancia de los órganos autónomos, tan es así que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los ha creado y contempla sus funciones y organización, como los que a continuación se mencionan:

1. Las universidades. Una institución educativa con autonomía concede la libertad de toda presión política generada por los tres poderes, donde se puede criticar desde la academia los abusos de poder y la gestión pública equivocada, en el ejercicio de la libertad de pensamiento universal que convergen en una universidad.¹⁷
2. El Banco de México. La presión de los organismos financieros internacionales, propician la autonomía de la banca central con el fin de ser, un mecanismo de control al exceso del gasto público, lográndose dar un orden y estabilidad a las finanzas internacionales, entre ellas la economía mexicana (Castellanos Hernández, 2015, p. 96).
3. El Instituto Nacional Electoral. Anteriormente, este órgano estaba denominado como Instituto Federal Electoral y era dependiente de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal, quien en aquella época tenía el control constitucional de los procesos electorales.

Con la reforma de 1996, México contó con un organismo electoral federal autónomo, cuya función sustantiva se conduce en apego a sus principios, sin los cuales y sin la autonomía constitucional, difícilmente podría cumplirse en estricto derecho su función y su misión garante de la democracia.

¹⁷ Luis Hermosillo Hernández, José Hermosillo Martínez, *Órganos Constitucionales Autónomos, La Nueva División del Poder y sus Efectos en el Federalismo Mexicano*, Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2019.

4. La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Del mismo modo, esta institución logro su autonomía constitucional, para dejar atrás su dependencia de la Secretaria de Gobernación del Poder Ejecutivo.

Conforme pasó el tiempo, han ido surgiendo mas organismos constitucionales autónomos, siendo la función que desempeñan trascendental para ser contrapesos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La propia naturaleza de estos organismos demanda que su actuación sea libre, ajena a cualquier tipo de interés, autónoma e independiente.

Por ello, desde nuestro texto constitucional, norma suprema de la Nación, tenemos esa división de poderes, pero también la importancia de los citados órganos constitucionales autónomos, sin que se pueda afirmar que se corrompe la teoría tradicional divisionista del Poder Público.

Estos órganos de equilibrio constitucional y político expresan la voluntad del Estado, así como sus fines, de manera que sus actos pueden ser materialmente administrativos, legislativos y jurisdiccionales, acorde con los efectos que produzcan los actos que de ellos emanen, creando situaciones jurídicas generales o individuales.

La razón de ser de estos entes autónomos y de servidores públicos que ejercen esta labor, es principalmente la obligación que, dentro de sus funciones constitucionales, defiendan cada uno de los derechos humanos y reclamos sociales, siendo un contrapeso a los poderes clásicos y buscar siempre el equilibrio entre las instituciones.

Como es de explorado conocimiento, estas instancias mantienen particularidades que denotan la necesidad de su existencia, especialmente en temas tan sensibles como los que se han mencionado con antelación: poseen personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía derivada de la Constitución, y un régimen jurídico particular, en donde deben brindarse sus propias normas internas, no debiendo existir nexos de control o supervisión respecto de ninguno de los poderes.

En el caso del ámbito federal no pasa desapercibida una reforma especialmente importante hacia la Fiscalía General de la República, quien al tener, entre otras, el monopolio de la acción penal, se constituye como un órgano de esta naturaleza, lo cual se estima sano porque solo de esta manera es factible garantizar una procuración de justicia absolutamente imparcial, garantizando que no exista una instancia jerárquicamente superior que pudiese llegar a imponer actuaciones en el deber de investigación y persecución de los delitos.

En el caso del estado de Chihuahua, cuentan con la naturaleza de organismos constitucionales autónomos: el Instituto Estatal Electoral, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, el Tribunal Estatal Electoral y la Fiscalía Anticorrupción del Estado.

En el caso de esta última, vale la pena realizar el acotamiento de que, a la fecha, la Fiscalía General del Estado forma parte a nivel de dependencia de

la Administración Pública Centralizada, acorde a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, ambas del estado de Chihuahua, por lo que ha sido tendencia de que, como en el ámbito nacional, se constituya como un organismo constitucional autónomo, pues es complejo que la figura del Ministerio Público se encuentre dividida para los hechos cometidos en materia de corrupción, es decir, que en el resto de delitos que no estén relacionados con este lacerante flagelo, conozca de ellos la Fiscalía General, lo que puede interpretarse como una división al monopolio de que goza el Ministerio Público.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, copian el esquema federal en cuanto a su naturaleza jurídica, atendiendo a los temas respecto de los cuales la normativa constitucional les confiere atribuciones en el ámbito local.

Por su parte, el Tribunal de Justicia Administrativa representa uno de los sueños más añorados en la entidad: contar con una instancia que dirima los conflictos entre particulares y la administración, el juicio contencioso administrativo y la debida resolución de responsabilidades graves en que incurran los servidores públicos, los particulares que se les vincule con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, o bien, responsabilidad patrimonial del Estado.

Ahora bien, realizando un enfoque en el tema electoral, (entiéndase la mención al Instituto Estatal Electoral y al Tribunal Estatal Electoral), la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio de que en el caso de organismos públicos autónomos electorales, por decisión del Poder Revisor de la Constitución en 1990, ratificada en 1993, 1994 y 1996, la función estatal de organización de las elecciones federales se encomendó al organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en tanto que atendiendo al resultado de la reforma de 1996 al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, la función estatal de organizar las elecciones en las entidades federativas corresponde al organismo público autónomo e independiente, denominado Instituto Electoral de cada estado.

Para el caso del Tribunal Estatal Electoral, máxima autoridad jurisdiccional en la entidad de Chihuahua en la materia, entre sus fines se encuentran, entre otros, los de substanciar y resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación y demás procedimientos previstos en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; así como realizar tareas de capacitación, investigación jurídica y difusión de la cultura democrática.

Esta institución judicial otorga equilibrio al orden constitucional del Estado, puede mediante el dictado de sentencias garantizar la defensa a la supremacía de nuestra Constitución y atender la vigencia del principio democrático.

Se tiene una idea generalizada, pero equivocada, que los órganos electorales solamente se refieren a los medios de impugnación disponibles para resolver conflictos electorales, entre partidos políticos y candidatos.

Empero, no se limita a ello, va más allá, dado que no solo resuelve disputas o vela por la legalidad de una elección (extremo que es de gran relevancia), sino que garantiza los derechos políticos-electorales de la ciudadanía.

Estos derechos políticos-electorales van desde el derecho a votar y ser votado, hasta la libertad de expresión, pasando por la libertad de asociación y el derecho a la no discriminación. En resumen, los derechos político-electorales no son otra cosa que derechos humanos. Y la justicia electoral los garantiza.¹⁸

Por ello, es determinante que en esta materia la naturaleza de las instituciones que tienen relación directa con los derechos de la ciudadanía manifestados a través de elecciones libres y de pleno respeto a la voluntad de cada persona capaz de emitir un sufragio, sean en todo momento lejanas a nuestra tradicional división tripartita, es decir, que no exista dependencia alguna con cualquiera de los Poderes, sino que sean verdaderas instancias fortalecidas con autonomía normativa, presupuestaria y de decisión.

La democracia es, por definición, una forma de gobierno que, atendiendo al criterio cuantitativo que sirve de base a la clasificación aristotélica, reposa en el hecho de que en ella el gobierno es ejercido por todas las personas que componen el Estado, por oposición a la monarquía en que el gobierno es ejercido por una sola persona y a la aristocracia, en la cual es un grupo restringido de personas el que rige los destinos del Estado. Lo característico de esta forma de gobierno es que en ella la legitimidad del poder se funda en el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad.¹⁹

Desde luego que la democracia moderna es eminentemente representativa, pues sería absurdo pensar que la totalidad de los ciudadanos pudieran participar en la discusión y resolución de asuntos públicos, de ahí la importancia de la renovación periódica de los cargos públicos y los derechos civiles con usos políticos, pues ellos permiten que la asunción de decisiones no sea absoluta ni permanente.

En efecto, para evitar cualquier extremo lejano a un esquema de certeza jurídica, existe el sistema jurisdiccional electoral que, se insiste, por los fines y objetivos que persigue, debe encontrarse independiente y sin relaciones de supra-subordinación a ningún poder.

Permítanme explicar este punto. Si pensáramos utópicamente que las instancias encargadas del tema electoral estuvieran en un esquema de administración centralizada, caracterizada por la prevalencia de un vínculo de jerarquía, pudiese presentarse incertidumbre en cuanto a las prerrogativas de votar y ser votados, pues se correría el riesgo de que la voluntad final se encuentre supedi-

¹⁸ Miguel Angel Lara Otaola, *La Importancia de una Red Mundial de Justicia Electoral*, International Institute For Democracy and Electoral Assistance, México, 2019.

¹⁹ Carlos Alberto Urruty Navatta, *La Importancia de los Organismos Electorales*, Revista de Derecho Electoral, 2007, p. 3.

tada a quien ostente la titularidad de ese órgano superior, lo cual atentaría severamente con nuestro régimen democrático.

La consolidación democrática requiere de la institucionalización del Estado de Derecho, que a su vez, depende de forma importante de la existencia de órganos autónomos.²⁰

Lo mismo en torno a su funcionamiento y estructura, dado que es imperativo que en materia de justicia electoral, estos organismos gocen de autonomía e independencia plena en los actos materialmente jurisdiccionales que emiten.

La autonomía de los órganos electorales se debe manifestar en distintos apartados, todos vinculados a un objetivo principal: que su actuar no se limite por la influencia de algún otro poder, organismos del estado, partido político o grupo de interés. Para ello, estas instituciones deben contar con independencia en la toma de decisiones, así como autonomía patrimonial, presupuestal y orgánica.

En otros términos, los organismos mexicanos son una nueva recomposición del poder, que va más allá de la división tripartita propuesta por Montesquieu y que se ajusta al contexto mexicano.

El correcto funcionamiento del sistema depende de la relación que guarden sus elementos, entre los que se encuentran los institucionales, los valores de la sociedad y otros sistemas de carácter nacional e internacional que interactúan con el político.²¹

Por mucho que sean los esfuerzos de las autoridades mexicanas en las últimas décadas en la creación de mecanismos, órganos, leyes y procedimientos para construir una democracia más sólida y efectiva, los ciudadanos constituyen un aspecto central para plantearnos hacia dónde va nuestro país y las expectativas a futuro.

Sobre este punto, se estima oportuno realizar mención de la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, que es, sin duda alguna, uno de los más importantes puntos por los que ha de velarse; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación, y consecuentemente, a decidir sus formas internas de convivencia en cuestión política, económica, social y cultural.

La buena gestión por parte de los órganos jurisdiccionales, al aplicar sus facultades y atribuciones, debe verse reflejado en la proyección de los sistemas normativos indígenas, pues también deben resguardar, preservar y enriquecer lo concerniente a sus lenguas e integridad de sus tierras.

²⁰ Jorge Kristian Bernal Moreno, *El Paradigma del Presidencialismo en las Relaciones y el Equilibrio entre los Poderes en el Sistema Político Mexicano Actual*, Facultad de Derecho UNAM, octubre 2007, p. 4.

²¹ *Idem.*

Se reitera que el sistema democrático no es sólo el ejercicio del derecho al voto, sino también es garantizar los medios y herramientas necesarias para que cada individuo según sus propias características y necesidades pueda hacer uso de él.

Consecuentemente, el proteger la decisión de los pueblos originarios desde la perspectiva democrática, va directamente ligado al verdadero ejercicio de la función jurisdiccional de los tribunales en materia electoral, lo que también deriva en el respeto de los derechos humanos de la autoridad competente, ejerciendo sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los mecanismos y los derechos fundamentales.

En este sentido, la participación ciudadana es un aspecto nodal para que la democracia mexicana funcione y para dar viabilidad de los problemas estructurales que hoy enfrentamos.

Desde luego, la participación política activa, en el sentido democrático, no queda supeditada únicamente a la jornada electoral, pues como nuestra propia Ley Suprema señala, la democracia ha de ser para nosotros “un estilo de vida”, y ello implica en toda la extensión de la palabra, que sea resguardada y fortalecida por los órganos jurisdiccionales en materia electoral, sobretodo.

Lo anterior bajo la premisa de que ser ciudadano de un país trae consigo obligaciones, no únicamente derechos.

En México, el interés por la ciudadanía ha estado comprensiblemente ligado al proceso de construcción de la democracia electoral, atado al ejercicio del voto y al desarrollo de la conciencia de la importancia del mismo.

Es por eso, que no podemos dejar a un lado que, sin la participación de la sociedad, el concepto de democracia representativa pierde su sentido original y permanece sólo como una ficción jurídica, en donde los individuos lejos de ser ciudadanos de cambio y transformadores son únicamente individuos que pertenecen a un Estado.

Para cerrar con estas reflexiones, dable es afirmar que en este proceso electoral 2020-2021 se obtuvieron resultados satisfactorios, a pesar de encontrarnos frente a una pandemia que desde distintas vertientes afectó y sigue afectando a la comunidad, quizás con temor e incertidumbre, pero a la vez con el deseo de hacer manifiesto un sufragio, las personas ciudadanas acudieron a las urnas, desde luego que atendiendo a un protocolo de salud implementado por las autoridades competentes.

No obstante, destaquemos que representaron la renovación, para el caso del estado de Chihuahua, de la persona titular del Poder Ejecutivo, de los treinta y tres integrantes del Poder Legislativo, de los sesenta y siete ayuntamientos que conforman la entidad, así como de cargos de diputaciones federales.

Se destaca lo anterior, con el firme propósito de reiterar la importancia de que el proceso de elección, que finalmente culmina con la determinación de la voluntad ciudadana depositada en las urnas, al menos para el supuesto que se aborda en el particular, abarca dos Poderes esenciales.

No es óbice a lo anterior referir que sería absurdo pensar que en nuestro sistema se pudiese elegir ciudadanamente a los integrantes del Poder Judicial, pues la misma investidura y los actos que emanan de estas instancias, imposibilita que ello acontezca.

Sin embargo, ya sea en esquema de elección o de designación, lo esencial es que cada día, desde distintas trincheras, debemos pugnar por fortalecer a cada poder, siempre respetando el ámbito competencial conferido en el marco legal, haciendo factible que existan pesos y contrapesos, pero en aras de apoyar y colaborar entre sí.

De igual forma, la relación en nuestra Federación impone la necesidad de que a la par de los poderes públicos existan órganos constitucionales autónomos, que bajo ningún argumento constituyen un cuarto poder, sino que fortalecen esquemas o áreas en rubros tan importantes para un adecuado desenvolvimiento del Estado, pero siempre con estricta independencia en su actuación y determinaciones.

No es únicamente el resguardo de la democracia sólo por que sí, sino que es este, el sistema que protege, aún con sus limitaciones, la voluntad ciudadana.

Y deviene importante señalar que en nuestro sistema federal, esa voluntad del gobernado, conjuntamente con los principios de justicia y certeza jurídica, deben ser la base de actuación de las instancias en quienes se deposita el Poder Público, siempre en un plano de coordinación.

Desde luego que la coexistencia de los organismos constitucionales autónomos guarda especial interés, dado que a través de ellos se tratan temáticas que, por su naturaleza y efectos, difícilmente pudieran realizarse en la división tripartita con la que se cuenta.

En ese sentido, es necesario impulsar su fortalecimiento, máxime en materia electoral, donde ese respeto a las prerrogativas de los ciudadanos debe ser una constante, votar y ser votados, y velar por el adecuado ejercicio de estas prerrogativas a través de incentivar también una adecuada participación y cultura democrática.

¿CUÁL HA SIDO EL IMPACTO DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES EN EL PLURALISMO POLÍTICO?

Julio César Merino Enríquez

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene la finalidad de navegar entre los diversos tópicos que dieron cabida al alto grado de pluralismo político con el que cuenta nuestro sistema democrático. En ese sentido, en primer término, el ensayo realizará una reseña sobre las principales adecuaciones constitucionales y normativas tanto a finales del siglo XX, como a principios del siglo XXI, reformas que fueron y son de suma trascendencia para la consolidación de la democracia mexicana.

La segunda parte del manuscrito de mérito abordará el proceso de democratización en México y en las entidades federativas del norte del país, de forma específica, en Chihuahua, de donde es originario el que suscribe. De igual forma, tocaremos temas valiosos para visualizar la premisa sostenida, como lo son: el pluralismo político, así como sus acepciones y los órganos constitucionales autónomos en materia electoral.

Por último, remataremos con el objeto de dar respuesta a la interrogante que sostiene el presente trabajo, es decir, se apuntará de una forma concreta, didáctica y con lenguaje ciudadano sobre cómo desde la impartición de justicia en la materia político-electoral se ha visto amparado el pluralismo político, partiendo de criterios y sentencias relevantes, una a nivel federal que tuvo impacto en todas las entidades federativas y, la otra, en el estado de Chihuahua.

REFORMA DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y SIETE (1977)

En primer término, se debe apuntar que en el año de mil novecientos setenta y siete empieza la gran transformación del sistema electoral mexicano.

Dicha transformación se logró con la introducción de ciertas figuras que permitieron, en su momento, una mayor competencia política, como lo fue, a saber, *a.* la elevación constitucional de los partidos políticos a entidades de interés público; *b.* el porcentaje de votación para la conservación del registro de partidos políticos (1.5%); *c.* la inclusión de cien diputaciones por el principio

de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; *d.* las prerrogativas públicas para los partidos políticos —financiamiento y acceso a los medios de comunicación— y, *e.* la participación de los partidos políticos con registro nacional en los comicios de las entidades federativas.¹

Estos tópicos, para el que suscribe, fueron el comienzo para la transformación del sistema electoral. Fue el primer paso para contraer características que nos llevan a poder sostener hoy en día, que México tiene una democracia consolidada y blindada ante posibles ataques de grupos o actores políticos totalitarios.

REFORMA DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE (1987)

El rubro más importante de la reforma en referencia resultó ser el incremento de las diputaciones federales por el principio de representación proporcional, de las cien curules que se introdujeron en mil novecientos setenta y siete, diez años más tarde se añadieron otras cien, para tener una legislatura como se conforma en la actualidad, es decir, con doscientas diputaciones por el principio de representación proporcional.

REFORMA DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA (1990)

Me gustaría apuntar que, a lo largo de mi carrera electoral, he notado como hecho consolidado que después de cada elección presidencial se generan reformas en materia político-electoral transcendentales, sobre todo, después de las elecciones presidenciales de dos mil seis y dos mil doce, esto es una simple referencia que será atendida puntos más adelante; además, que la reforma abordada en el apartado en comentario surge de manera posterior a una elección presidencial.

Así, en el año en escrutinio, la transformación electoral recayó en las Instituciones, tanto en cuerpos normativos por la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como la primera creación del Instituto Federal Electoral (aunque carecía aún de autonomía) y del otrora Tribunal Federal Electoral.

REFORMA DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996)

En esta reforma existieron múltiples factores que llevaron a la verdadera transformación del sistema electoral mexicano; encima, desde mi perspectiva, fue la reforma que dio cabida a la transición del Poder Ejecutivo Federal en el año dos mil, toda vez que, como punto total, se dotó de autonomía al Instituto

¹ WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Juanés Editores, México, 2002, p. 23.

Federal Electoral, ciudadanizando las consejerías que conformaban el órgano máximo de dirección.

Por otro lado, se modificó el porcentaje para conservar el registro de los partidos políticos (pasó del 1.5% al 2%). También, se introdujo el límite de sobrerrepresentación como lo tenemos hoy en día, es decir, ningún partido puede tener más de trescientas curules por ambos principios, ni un porcentaje mayor al ocho por ciento de su votación en la distribución de porcentajes de cargos en la legislatura.

Además, se creó un sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado en materia electoral.

Entonces, esta consagración de las autoridades electorales en México permitió que se terminara el régimen del partido hegemónico para que transitáramos hacia un sistema de partidos competitivo.

En suma, todos estos cambios tuvieron como resultado que la Presidencia de la República por primera vez fuera cedida, de manera democrática, al partido de oposición; no obstante, debemos recordar que, previo a las elecciones del año dos mil, ocho de cada diez mexicanos y mexicanas habían experimentado alternancia en las elecciones locales; el partido hegemónico solo controlaba el cuarenta y nueve por ciento de las legislaturas de las entidades federativas y todo ello derivó, en tener gobiernos divididos en todo el país, lo que sin lugar a dudas, abona a la legitimación de la toma de decisiones.²

REFORMA DE DOS MIL SIETE (2007)

Ahora bien, la elección de dos mil seis fue la elección presidencial más cerrada de la historia entre Felipe de Jesús Calderón Hinojosa —quien resultó vencedor— y Andrés Manuel López Obrador —en su primera competición por la presidencia de un total de tres elecciones (doce años).

Lo anterior trajo consigo, una vorágine transformación sobre todo en el modelo de comunicación política y en el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, ello, producto de lo conocido como “propaganda negra” en contra del candidato que no obtuvo el triunfo y la intromisión del sector empresarial en la difusión de dicha “propaganda negra”.

REFORMA DE DOS MIL CATORCE (2014)

Esta última gran reforma constitucional, produjo muchas transformaciones, a saber: reelección local y federal, candidaturas independientes, creación del

² MERINO, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 25.

Instituto Nacional Electoral, centralización de la fiscalización de partidos y gastos de campaña de candidaturas, competencia dual del sistema de sancionador en materia electoral con la creación de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de resolución y el Instituto Nacional Electoral como ente sustanciador, casilla única, homologación de procesos electorales federales con locales —elección concurrente—, centralización de la geografía electoral, centralización de la designación de consejerías de los institutos electorales locales (OPLES), centralización del nombramiento de las magistraturas electorales locales por parte del Senado de la República, introducción —sólo en las legislaturas locales— del principio de subrepresentación, entre otras.

Todo ello se formuló como un nuevo federalismo cooperativista.

PLURALISMO POLÍTICO

En primer término, para entender la importancia del pluralismo político debemos hacer un retorno al contexto histórico, para entender la trascendencia sostenida, por ello, indicaremos cuál ha sido la evolución en el tiempo de los partidos políticos para después avocarnos a definir el pluralismo y sus acepciones.

Resulta necesario indicar que el origen de los partidos se consolida dentro de los parlamentos u órganos colegiados de deliberación popular, ello, con el objeto de encontrar cuadros, es decir, personas que compartían ideologías y se formaban con base en los liderazgos que destacaban dentro de las organizaciones.

Entonces, para Giovanni Sartori la palabra partido surge de dos conceptos semánticos opuestos, por un lado, proviene de *partire* que significa dividir y, por otro lado, de la acepción participar, que se refiere a una asociación o compartir —compartir las mismas ideas.³

Así, podemos inferir que los partidos políticos surgen de la entonces partición o división de las ideas políticas de las personas que tomaban decisiones y que, como consecuencia de ello, empezaron a agruparse según la ideología que compartían con otros pares.

De esta manera, los partidos fueron tomando forma en la Cámara de los Comunes en el Reino Unido en el siglo XVIII (1700-1799).⁴

Como consecuencia del surgimiento e implementación del sistema de partidos en los Estados, surge el pluralismo político, es decir, los distintos grupos de ideologías representados en los procesos de toma de decisiones.⁵

³ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, capítulo 1, p. 29.

⁴ *Ibidem*, p. 38.

⁵ *Ibidem*, p. 44.

Para Sartori, el pluralismo de partidos políticos tiene que ver con la diversificación del poder, lo anterior da paso a la creación de una pluralidad de grupos de ideologías independientes entre sí que excluyen a las personas que no comparten su finalidad.⁶

Además, Sartori refiere, como ya lo mencioné, que los ingleses empezaron a practicar el gobierno de partidos, por ende, la implementación del sistema de partidos nos otorga la posibilidad de tener un gobierno responsable, es por esto que realiza un esquema mediante el cual podemos evidenciar que de la existencia de un partido —como organización de la ciudadanía de poder— encontramos que su primera necesidad es la obtención del voto; empero, las personas que sufragan buscan un gobierno que responde y es así donde se solidifica el sistema de partidos.⁷

El sistema de partidos da pie a la implementación de los gobiernos representativos, una de las características principales es la revocabilidad de las personas que toman las decisiones, pues garantiza una congruencia entre las preferencias del electorado y las decisiones de los que están el poder, toda vez que las personas votantes pueden castigar a los partidos con su voto en contra y alejarlos de los órganos de decisión.⁸

Otra de las características de estos sistemas, es la libertad de expresión. Recae en que la libertad de opinión pública resulta ser la autonomía de difundir opiniones políticas en todo momento y no sólo cuando se va a votar en elecciones.⁹

Así, los partidos políticos surgen de la identificación de los votantes con grupos políticos concretos —partidos— y sus representantes en el parlamento, como consecuencia de la elección de dichos representantes por la ciudadanía a través de programas.¹⁰

En síntesis, la importancia toral del sistema de partidos recae en que el pueblo vota más por un partido que por una persona en específico,¹¹ entonces, los partidos empezaron a tener más fuerza que los liderazgos individuales en la sociedad, de ahí la multicitada importancia de este sistema de organización política.

Ahora, en los sistemas democráticos se debe salvaguardar el ejercicio libre de los derechos humanos y sobre todo de forma igualitaria, como lo sucede con los derechos de índole político-electoral; sin embargo, estos derechos tienen que ser regulador al positivarse en una norma fundamental, por lo cual entendemos que los derechos encuentran límites.

⁶ *Ibidem*, p. 46.

⁷ *Ibidem*, p. 55.

⁸ MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2016, capítulo 5 y 6, p 205.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 241.

¹¹ *Ibidem*, p. 255.

Entonces, la democracia necesita más tópicos que sólo elecciones periódicas y libres para asegurar la expresión de la ciudadanía; sino que el ejercicio del poder encuentre sustento en los derechos y libertades fundamentales, para lo cual se debe concebir que la democracia es la voluntad de las mayorías con respeto a las minorías.¹²

En una verdadera democracia existe la facultad de los diversos actores políticos de expresarse, opinar y actuar en condiciones de igualdad, desde sus propios puntos de vista, por ende, deben poder participar en la toma de decisiones expresando su propia visión y concepción de los tópicos en debate, es decir, para que exista un pluralismo debe haber disidencia entre las personas que toman las decisiones políticas.¹³

La pluralidad de ideologías hace necesario consagrar el derecho de todas las personas a participar de forma libre en los comicios, generando condiciones de igualdad y privilegiando que las y los actores políticos puedan difundir sus ideas y pensamientos sin restricción alguna con el objeto de obtener el beneficio del voto popular.¹⁴

Para finalizar el presente apartado, debemos acudir al sistema interamericano de derechos humanos, de forma específica, a las directrices obligatorias que ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema de pluralismo político.

La Corte Interamericana se ha pronunciado en el sentido de resaltar que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible la obtención de acuerdos que contemplen las posturas diferentes que deben prevalecer en una sociedad.¹⁵

Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también sostuvo que los derechos políticos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, sobre todo el derecho a una participación efectiva que implica a la ciudadanía el derecho de participar en la dirección de asuntos públicos.¹⁶

EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO

Existen varias teorías, en principio, sobre las primeras pinceladas de movimientos que produjeron el proceso de democratización en nuestra nación, es

¹² CORDÓN AGUILAR, Julio César, “Democracia, pluralismo político y partidos políticos”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVIII, número 270. 2018, p. 153.

¹³ *Ibidem*, p. 154.

¹⁴ *Ibidem*, p. 155.

¹⁵ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso Manuel Cepeda Vargas *vs.* Colombia. Veintiséis de mayo de dos mil diez, 173.

¹⁶ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada en el caso Chitay Nech *vs.* Guatemala. Veinticinco de mayo de dos mil diez. 107.

decir, por un lado, podemos mencionar las manifestaciones de los grupos sociales, como lo puede ser el estudiantil en el año de mil novecientos sesenta y ocho y, por otro, la positivización de reformas estructurales en materia electoral, de forma específica, la acontecida en mil novecientos setenta y siete mediante la cual, como ya se mencionó, se garantizó el acceso de las minorías al poder con la consolidación del sistema de representación electoral tanto en la legislatura federal —específicamente en las diputaciones— como en los cargos de elección popular en las entidades federativas.

Recordemos que desde la Revolución Mexicana se celebraron elecciones periódicas, las cuales no fueron competitivas, de ahí que Sartori dio vida al concepto de partido hegemónico, toda vez que el sistema mexicano aparentemente era democrático; empero, el mismo partido —Revolucionario Institucional— era dominante y no existía la posibilidad de quitarle su poder durante siete décadas.

Luego, la democratización del sistema electoral mexicano comenzó, de forma sustantiva, desde la reforma electoral de mil novecientos setenta y siete, con la cual comenzó a gestarse una mayor competencia política, ya que dicha reforma contemplaba diversos tópicos, a saber: los partidos mantenían su registro con el 1.5% de la votación; se crearon cien diputaciones de representación proporcional en la Cámara de Diputados; para asegurar la competitividad se implementó la prerrogativa del financiamiento público a los partidos políticos, así como la decisión de que los partidos con registro nacional pudiesen participar en las elecciones de las entidades federativas.¹⁷

Sin embargo, me gustaría hacer una reflexión, teniendo en cuenta desde el lugar geográfico donde se realiza el presente ensayo: la consolidación de la oposición se genera en tierras nortenas y por ello, los primeros grandes pasos en el proceso de democratización.

Verán, las dos primeras alcaldías relevantes que la oposición obtuvo en México fueron en Ciudad Juárez y Chihuahua capital, desde mi óptica, estos acontecimientos, fomentaron que la oposición fuera tomando forma, en otras palabras, la ciudadanía entendió que, si la oposición accedía a cargos menores, la consecuencia sería ir creciendo, obteniendo más cargos públicos de mayor envergadura.

Ello, trajo como consecuencia que en el año de mil novecientos noventa y dos, la oposición obtuviera una gubernatura más para el Partido Acción Nacional quien, insisto, era la oposición del partido hegemónico; no obstante, el primer gobierno de oposición se suscitó en mil novecientos ochenta y nueve con el triunfo de Ernesto Ruffo Appel en la gubernatura de Baja California.¹⁸

¹⁷ WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Juanés Editores, México, 2002, p. 23.

¹⁸ VALLE ESPINOZA, Víctor, “El segundo gobierno de oposición en Baja California (1995-1998)”, *Gaceta Mexicana de Administración, Pública Estatal y Municipal*. Jurídicas UNAM, p. 59.

Después de esto, la oposición se consolidó en más estados, en Chihuahua en mil novecientos noventa y dos —como ya se apuntó—, Guanajuato y Jalisco en mil novecientos noventa y cinco, así como Querétaro, Distrito Federal y Nuevo León en mil novecientos noventa y siete.¹⁹

En síntesis, el factor fundamental del proceso de democratización en México parte desde la propia sociedad, sobre todo de la población del norte del país, en la cual se empiezan a gestar, formalmente, los primeros gobiernos de oposición; más allá de todas las manifestaciones ocurridas antes en el centro del país en gremios estudiantiles y de trabajadores; de las consecuencias de las devaluaciones en los sexenios de López Portillo y De La Madrid; del terrible terremoto de septiembre mil novecientos ochenta y cinco o de la implementación de las reformas en las cuales se incluyeron a las diputaciones de representación proporcional, la verdadera transformación empezó con los primeros cargos públicos de mayoría relativa logrados por la oposición en las entidades federativas.

CONTEXTO POLÍTICO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Como lo mencioné, el Estado de Chihuahua fue uno de los parteaguas nacionales para la consolidación de la oposición, toda vez que en el año de mil novecientos ochenta y tres, se ganaron las dos primeras alcaldías por la oposición en el país —de ayuntamientos importantes y grandes— Chihuahua capital y Juárez.

De lo anterior, se detonó un estallido de la oposición al partido hegemónico en el norte del país, que, en la elección presidencial del año dos mil fue de gran importancia para el triunfo de la multicitada oposición, es decir, en Chihuahua ya se tenía —desde el año de mil novecientos noventa y dos— una gubernatura de oposición y una debilitación del partido hegemónico, por lo que los comicios del año dos mil, no tuvieron gran impacto en la consolidación del sistema electoral, insisto, en Chihuahua, lo que se vivió a nivel nacional, había acontecido —al menos— un lustro antes.

Por otro lado, el Estado de Chihuahua de forma desafortunada para el pluralismo político, resulta ser una entidad bipartidista, en otras palabras, las minorías no están del todo representadas.

Entonces, desde que se dio el primer gobierno de oposición en el estado, el Poder Ejecutivo Estatal de Chihuahua ha tenido los titulares únicamente de dos partidos políticos, a saber, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), así, a continuación, se inserta una tabla que nos ayuda a vislumbrar el bipartidismo:

¹⁹ *Ibid.*

Años	Partido de militancia
1992-1998	PAN
1998-2004	PRI
2004-2010	PRI
2010-2016	PRI
2016-2021	PAN
2021-2027	PAN

No obstante, esta oscilación del poder sobre la titularidad del Ejecutivo en el Estado de Chihuahua, es en parte, gracias a la consolidación de las autoridades electorales en el Estado, instituciones que como órganos constitucionales autónomos han brindado paz social y estabilidad en las transiciones, algo que no sucedía en décadas previas sin la intervención de las autoridades electorales revestidas de autonomía, por eso, en el apartado siguiente estudiaremos la importancia de la autonomía constitucional en materia electoral.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MATERIA ELECTORAL

Los órganos constitucionales autónomos surgieron y se desarrollaron de forma primigenia en Europa y han trascendido a los países que integran América Latina, ello, como una excepción a la regla de la concepción del principio de división de poderes, en otras palabras, los órganos constitucionalmente autónomos son entes híbridos al sistema de tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial).

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que esta clase de órganos surgen como una nueva concepción del poder, tienen como punto de partida el equilibrio entre los poderes comúnmente utilizados, a saber, ejecutivo, legislativo y judicial, sin que se pierda dicho principio; no obstante, los órganos constitucionalmente autónomos hacen más eficaces las actividades y funciones encomendadas al Estado.²⁰

La introducción de esta figura en materia electoral se da en la última década del siglo XX y se justificó por la necesidad de crear instituciones adecuadas para la protección de los derechos humanos y controlar los actos de los poderes típicos del Estado, es decir, que estos nuevos órganos no tengan influencia alguna de intereses externos, sobre todo políticos, que pudieran amenazar tan importante tarea, preservar el sistema democrático.

²⁰ Acción de Inconstitucionalidad 32/2005. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tanto el artículo 41 como el 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgan a las autoridades administrativas electorales, federales y locales, así como a los treinta y dos tribunales electorales de cada una de las entidades federativas la calidad de órganos autónomos, dotándolos de garantías de actuación (que es la propia autonomía) e independencia en la estructura orgánica y decisiones para que alcancen los fines para los que fueron creados, en otras palabras, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización requieren de autonomía a los poderes clásicos del Estado Mexicano.

Para Emanuel Kant la autonomía implica la independencia de la voluntad de todo deseo u objeto de deseo y, su capacidad de determinarse conforme a una ley propia, que es la de la razón.²¹

En otra concepción, la autonomía es la facultad que dentro del Estado pueden obtener otras entidades de este, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno.²²

A su vez, Galván Rivera aduce que los órganos electorales deben estar libres de toda subordinación jerárquica, por lo tanto, el órgano colegiado electoral no debe estar subordinado a los poderes legislativo y ejecutivo en cuanto a su propia conformación y funcionamiento, lo cual, es una de las garantías para la mejor administración político-electoral que hace efectiva el derecho público de los países democráticos.²³

De nuevo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos indica que por lo que hace a las terminologías de autonomía e independencia se refieren a las cualidades de las que se encuentran investidas las autoridades electorales que les permite emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso concreto, sin tener que acatar o subyugarse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de otros poderes del Estado o incluso de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.²⁴

De ahí que las autoridades electorales como el Instituto Nacional Electoral, los órganos públicos locales electorales y los tribunales electorales de las entidades federativas al ser órganos constitucionales autónomos dejan de lado los intereses partidistas y se convierten en intérpretes de los poderes tradicionales,

²¹ ABBAGNANO, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Cuarta Edición en español, 2004, p. 117.

²² VALENCIA CARMONA, Salvador, "El Derecho Mexicano y la autonomía". Universidad Nacional Autónoma de México [en línea]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1091/3.pdf>

²³ RIVERA GALVÁN, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Porrúa, México, 2002, pp. 686 y 687.

²⁴ Jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia constitucional, P./J. 144/2005, de rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

sin que los partidos políticos y otros grupos o factores reales de poder puedan injerir en su función pero sobre todo en sus decisiones, por ello la gran importancia de su autonomía en la paz social y civilidad en la transición del poder.²⁵

La autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento, alude a la independencia de la que están investidos los órganos electorales de aprobar su presupuesto de egresos, a la libertad económica del órgano, lo que, a su vez, se refleja en la consolidación de su autonomía y el reconocimiento de máxima autoridad administrativa en la materia.

Por ende, los órganos constitucionales autónomos deben reunir ciertas características, tales como estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; mantener con los demás órganos del Estado relaciones de coordinación; contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.²⁶

En conclusión, este tipo de órganos recae de la propia evolución del concepto de división de poderes tradicional que se ha transformado con la introducción de los órganos constitucionales autónomos, cuya actuación no está sujeta a ninguno de los tres poderes.

A los órganos electorales se les han encomendado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender de forma eficaz las demandas sociales.

Con esta excepción a la regla tradicional de división de poderes, no se altera o destruye dicho principio, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su misión primordial arraiga atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Así, comprendida la importancia de los órganos constitucionales autónomos para el fortalecimiento del sistema democrático mexicano, pasaremos a la parte final del presente trabajo, que consiste en analizar un fallo en el ámbito federal y otro que se circunscribe al estado de Chihuahua, en los que se ha visto —en demasía— beneficiado el pluralismo político.

El primero de ellos versa sobre la implementación de la regla de subrepresentación en los ayuntamientos y un fallo protector de la pluralidad de los actores políticos en los cabildos que dictó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁵ HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Autonomía de los Órganos Electorales”, *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, Biblioteca Virtual Jurídica, 2009.

²⁶ Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

Por último, el segundo de ellos será un fallo emitido por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua a través del cual se eliminaron restricciones que hacían nugatorios los derechos fundamentales de las personas que pretendían obtener una candidatura independiente.

PLURALISMO POLÍTICO EN LOS AYUNTAMIENTOS

Expuesto lo que antecede, es el turno de someter a escrutinio el fallo emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁷ recaído al recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REP-1715/2018.

El máximo órgano jurisdiccional en materia electoral de nuestro país, en la sentencia de mérito, determinó, entre otras cosas, abandonar la tesis de jurisprudencia 47/2016 de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS”.

Desde la perspectiva del que suscribe, el fallo en comento abona a la consolidación del pluralismo político, ello, por privilegiar ante todo la representación en los cabildos de los ayuntamientos que conforman el Estado Mexicano tanto de las fuerzas mayoritarias, como de las fuerzas minoritarias.

En un primer momento, debemos apuntar que el caso en concreto se derivó respecto a un Ayuntamiento en la entidad federativa de Morelos.

La integración de los cargos de los ayuntamientos en aquel Estado, tienen una particularidad específica, relativa a que la totalidad de las regidurías se eligen por medio del principio de representación proporcional y, por su parte, la presidencia municipal y la sindicatura, son los únicos cargos que se eligen por el principio de mayoría relativa.

Ahora, para entender lo anterior, resulta necesario abundar sobre ambos sistemas electorales, con el objeto de poder comprender por qué la sentencia de la Sala Superior repercute de forma positiva en la consolidación del pluralismo político.

El sistema electoral tiene como objeto determinar las reglas para que la ciudadanía electoral exprese sus preferencias políticas a fin de convertir los votos en escaños o en cargos de elección popular.²⁸

En ese tenor, los sistemas electorales son estructuras complejas, es decir, en ocasiones son difíciles de entender ya que tienen demasiados tecnicismos y rubros, como lo pueden ser, la distribución de circunscripciones electorales, formas de candidatura, umbrales de votación y la manera en que se transforman los votos en cargos.

²⁷ En lo sucesivo se abreviará como Sala Superior.

²⁸ NOHLEN, Dieter. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1998.

De manera primordial existen tres tipos de mecanismos para dar representación democrática: mayoría, representación proporcional y el mixto, que es un compendio de ambos, tal y como lo utiliza el estado mexicano.

Los sistemas de mayoría, a su vez, se subdividen en tres elementos:

El primero de ellos es el conocido como mayoría relativa que consiste en que la candidatura ganadora es la que obtiene más votación; que utiliza México de manera predominante, pues, el sesenta por ciento de los escaños se eligen por este sistema, así como la Presidencia de la República. El inconveniente que presenta este sistema es que los grupos minoritarios no tienen representación adecuada.

El segundo subsistema se nombra mayoría absoluta, en el que se necesita que la candidatura ganadora obtenga más del cincuenta por ciento de la votación y suele estar relacionado con la segunda vuelta. (Como funciona en Argentina)

El tercer subsistema refiere al denominado como mayoría ponderada, mismo que exige un porcentaje de ventaja del primer lugar hacia el segundo lugar, como, por ejemplo: en la primera vuelta la candidatura ganadora se debe posicionar por más de diez por ciento sobre el segundo lugar, sino acontece lo anterior se realizará una segunda vuelta. (Como funciona en Costa Rica)

Por otro lado, el sistema de representación proporcional es empleado como un mecanismo que intenta aproximar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tiene como finalidad que todas las fuerzas políticas que habiendo alcanzado un respaldo ciudadano significativo participen en la integración del poder público (tres por ciento en México), en otras palabras, se atribuye a cada partido político un número equivalente de representantes atendiendo a su fuerza numérica obtenida.²⁹

Así, el sistema mexicano consiste en fusionar los elementos del sistema de mayoría relativa con el de representación proporcional, con predominancia hacia el sistema de mayoría, ello, hace que se recaben las bondades y ventajas de ambos sistemas. A este sistema se le denomina mixto.

En ese sentido, el fallo de la Sala Superior analizó la constitucionalidad de la norma local del estado de Morelos que contempla elegir a la totalidad de las regidurías por el principio de representación proporcional y a su vez que, para verificar los límites de sobre y subrepresentación se tome en consideración la totalidad de los cargos que integran en cabildo, es decir, tanto los electos por mayoría relativa como por representación proporcional.

La Sala Superior sostuvo que la Norma Fundamental otorga libertad de configuración a los congresos estatales para fijar el número de regidurías en los ayuntamientos, así como para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de dichos cargos.

²⁹ MUÑOZ LOZANO, Erick. *Sub Representación y Congresos Flexibles*. Justicia y Sufragio. 2015. XX.

Además, señaló que la libertad configurativa se maximiza cuando se trata del sistema de representación proporcional, ya que el legislador local puede establecer sus propias fórmulas y métodos de asignación por este sistema.

Contrastó lo expuesto con lo estipulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que las entidades federativas no están obligadas a replicar el contenido del principio de representación proporcional que se delimita para la legislatura federal, porque pueden establecer las reglas de integración y la mecánica de conformación del poder legislativo local, lo cual también resulta aplicable en la conformación de ayuntamientos.³⁰

También, de la misma forma, la Corte Mexicana resolvió que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos.³¹

Así, el modelo de confección impuesto por la Constitución de México establece límites a la representatividad de cada partido político, con la finalidad de garantizar el pluralismo político en la integración de los órganos de gobierno.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera al pluralismo político como una garantía constitucional que tiene diversos objetivos, tales como, la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano respectivo, siempre que tengan cierta representatividad; que cada partido alcance en el seno del órgano colegiado correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total y evitar un alto grado de sobrerepresentación de los partidos dominantes.

En ese sentido, la Sala Superior decretó como conforme al parámetro de regularidad constitucional la norma local impugnada relativa a que la totalidad de las regidurías del ayuntamiento sean electas mediante el principio de representación proporcional.

La premisa fundamental del fallo recayó en que dicho norma busca fortalecer la pluralidad política en la integración del órgano municipal pues al contemplar que todas las regidurías sean de representación proporcional garantiza una mayor participación de las fuerzas y partidos minoritarios, que como se mencionó, resulta ser uno de los pilares del pluralismo político.

Por último, la Sala Superior abandonó la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior identificada con la clave 47/2016, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS".

Ello, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³² estableció que las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

³¹ Contradicción de Tesis 382/2017.

³² Contradicción de Tesis 382/2017.

el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el texto constitucional les exija adoptar el modelo previsto para los congresos locales en materia de límites de sobre y sin representación.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

En el proceso electoral que dio cabida a las elecciones locales de dos mil dieciséis, mediante el cual se renovaron todos los cargos de elección popular en el estado de Chihuahua, se suscitó, el que, sin lugar a duda, es el expediente con más trascendencia en materia constitucional que se dictó por el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa, identificado con la clave JDC-13/2015 y su acumulado.

El fallo en escrutinio, en síntesis, realizó un control difuso de dos normas relativas a la postulación a un cargo público a través de las candidaturas independientes, una norma era de la Constitución Local y la otra era de la Ley Electoral del Estado.

La norma de la Constitución de Chihuahua tenía que ver con un requisito de elegibilidad para poder obtener una candidatura independiente, el cual exigía no ser militante, afiliado o su equivalente de un partido político en los tres años anteriores al día de la elección.

Por su parte, la disposición de la Ley Electoral de Chihuahua que se estudió su constitucionalidad versaba sobre el porcentaje de apoyo ciudadano que necesitaba recabar una persona aspirante a la candidatura independiente de un ayuntamiento que era del cuatro por ciento (4%) de la lista nominal.

Así, como lo mencioné, el Tribunal realizó un control difuso de constitucionalidad de ambas normas y determinó inaplicarlas al caso en concreto, por no pasar el test de proporcionalidad respectivo.

Al respecto, el Tribunal local tomó en consideración la reforma en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, por lo que hace al dispositivo constitucional 1º, tercer párrafo, en lo tocante a que todas las autoridades nacionales se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De ahí surgió la premisa relativa a que las personas juzgadoras del Estado mexicano cuentan con una herramienta constitucional interpretativa denominada control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, utilizando, siempre, el método que ofrezca mejores posibilidades de proteger los derechos involucrados.

Sobre el tema la Sala Superior ha sostenido que de la interpretación sistemática de los artículos 1º y 133 de la Constitución Mexicana, se advierte 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.³³

Por tal motivo, todos los tribunales electorales tienen facultades para analizar las normas jurídicas estatales, contrastadas con lo dispuesto en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La manera en que el Tribunal local elaboró el control constitucional y convencional de las normas tildadas de inconstitucionalidad, aconteció a través los pasos y aspectos establecidos por el Poder Judicial de la Federación para la implementación del control difuso *ex officio*.³⁴

Dicho procedimiento es el siguiente:

- Identificar el derecho humano, subderecho o garantía prevista en la Constitución Federal o en un tratado internacional.
- Reconocer los criterios de la Sala Superior, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que establezcan su alcance e interpretación.
- Fijar la norma o porción normativa que será objeto de control.
- Determinar si ésta tiene como fin promover, respetar, proteger y garantizar otros derechos humanos.
- Examinar las posibles interpretaciones que la norma permite y verificar si una de ellas guarda conformidad con el derecho humano, subderecho o garantía.
- Si no permite interpretaciones conformes, o todas sus interpretaciones resultan disconformes con el derecho humano, debe procederse a contrastarla frontalmente, para lo cual deben tomarse en cuenta los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y *pro homine*.
- Desaplicarla cuando resulte contradictoria con el derecho humano.

Entonces, en el fallo en comento, en ambas porciones normativas recurridas, no fue posible realizar una interpretación conforme, ni en sentido amplio ni en sentido estricto, es decir, por lo que hace a la interpretación conforme en sentido amplio, se consideró que el dispositivo legal impugnado no permitía dicha interpretación, toda vez que no existía en la normativa atinente un requisito de

³³ Tesis IV/2014 de rubro ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, pp. 53 y 54.

³⁴ Tesis de clave P. LXIX/2011(9a.), de rubro “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, correspondiente a la 10a Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro III, del mes de diciembre de dos mil once, tomo 1, p. 552.

elegibilidad más favorable, máxime que éste fue establecido conforme a la libertad de configuración legislativa que tenía el congreso local.

En lo tocante a la interpretación conforme en sentido estricto, el Tribunal razonó que no existían varias interpretaciones jurídicas válidas de la porción normativa impugnada. Ello, por tratarse de un requisito de elegibilidad contenido en una norma de forma clara y enfocada a no estar dentro de un supuesto en un tiempo determinado y al contener un porcentaje de apoyo solicitado para acceder a la candidatura independiente.

Así, al no haberse superado las interpretaciones conformes, en sentido amplio y estricto, de forma respectiva, el Tribunal procedió a realizar un test de proporcionalidad para lo cual se realizaron los pasos, a saber: el fin legítimo, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de las medidas combatidas.

El primer paso fue revisar si la norma tiene un fin constitucional válido. Al respecto, Prieto Sanchís y Bernal Pulido estiman que la exigencia del fin legítimo no se interpreta en el sentido positivo de que la medida tenga que perseguir un fin expresa o implícitamente establecido, sino que se entiende en el sentido negativo de que la medida no debe perseguir un fin expresa o implícitamente prohibido o excluido por la Constitución Federal.³⁵

La sentencia argumentó que las normas tenían un fin constitucionalmente legítimo, el cual era regular los requisitos para la postulación de las candidaturas independientes, así como fijar las bases para que en las elecciones la ciudadanía solicite su registro para poder ser votada en forma independiente a todos los partidos políticos.

El paso siguiente fue revisar la idoneidad de la medida. La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma, para conseguir el fin predeterminado.

En este paso, el fallo determinó la medida como idónea, pues encontró, en su momento, adecuadas las normas con la naturaleza de esta, es decir, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas que sean necesarias para materializar tal derecho de índole político de acceder a un cargo de forma independiente al de los partidos políticos.

Por lo que hace al paso relativo a verificar la necesidad de la medida, se encontró como necesaria, pues dentro del sistema electoral local, no existe una medida menos gravosa que permita a la ciudadanía solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos.

Por tal motivo, el Tribunal se encontró ante una medida necesaria, en virtud de que el derecho a ser votado a través de una candidatura independiente puede ser sujeto a requisitos, términos y condiciones, con la salvedad de que esta no vulnere los derechos humanos consagrados en el bloque de constitucionalidad y convencionalidad del estado mexicano.

³⁵ PRIETO SANCHÍS, L., *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trota, 175-216 y BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 687.

Entonces, el test realizado por el Tribunal local rompió con la proporcionalidad de las normas combatidas.

Por un lado, se sostuvo que la exigencia de tres años sin militancia partidista terminaba por eliminar parcialmente la vigencia del derecho de las personas a ser votadas a través de una candidatura independiente, por lo que resultaba inconcuso que la norma no era proporcional.

El Tribunal consideró que la afiliación a un partido político es libre y por tanto no se encuentra sujeta a un espacio temporal, es decir, el ejercicio del derecho fundamental de asociación política implica que en cualquier momento se pueda renunciar a la militancia de un partido político, por lo tanto, al ser la renuncia un acto lícito, no tiene porqué producir perjuicio alguno, entonces, con la sola renuncia de las personas que intentaban buscar una candidatura independiente bastaría para cumplimentar con el requisito de elegibilidad respectivo y por ello, se decidió inaplicar la porción normativa impugnada en aquel momento.

En relación con el porcentaje de apoyo ciudadano, de igual forma el Tribunal local señaló que dicho porcentaje (4%) excedía las bases y principios constitucionales dispuestos en los artículos 1 y 35, fracción II, de la Norma Fundamental, por lo cual resultaba contrario al derecho humano de ser votado y de participación política en condiciones de equidad, esto, por ser desproporcional.

En suma, se concluyó que el establecimiento de un tres por ciento de la lista nominal como apoyo ciudadano para la obtención de la candidatura independiente, resultaba racional y proporcional, en virtud de que se equiparaba a los porcentajes de respaldo ciudadano establecidos para los aspirantes a la Gubernatura del Estado y diputaciones, además, encontraba igualdad con el porcentaje exigido a los partidos para la conservación de su registro y el acceso a prerrogativas.

En conclusión, se estimó correcta la inaplicación de la norma de la Ley Comicial local y se estableció que las cédulas de apoyo ciudadano deberán contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal correspondiente y no el cuatro por ciento como lo contemplaba de forma primigenia la norma expedida por el legislador local.

CONCLUSIÓN

Los órganos constitucionales autónomos, sobre todo, los encargados de impartir justicia en materia electoral son participantes primordiales en la consolidación del pluralismo político en México.

Como lo hemos visto, en diversos fallos y con el contexto histórico del sistema electoral mexicano, la tarea ha sido ardua, las adecuaciones constitucionales y legales han surgido paso a paso a través de los diversos procesos electorales,

procesos que han sido sorteados de manera excelsa por los órganos electorales, mismos que brinda seguridad a la ciudadanía sobre los resultados electorales, pues desde la creación y dotación de autonomía a las autoridades electorales, se ha disminuido la violencia y protestas tras los comicios como se venía suscitando en casi todo el siglo XX.

Ahora queda una tarea pendiente, la cual recae en la consolidación de los espacios políticos a los grupos minoritarios y en desventaja, que es y será un tema que nos dará para estudiar y abordar los siguientes años y los procesos electorales en puerta.

Sin embargo, debemos confiar en nuestras autoridades electorales, porque en los últimos veinticinco años de la justicia electoral mexicana los órganos electorales han sido pioneros en la protección de los derechos humanos, por ejemplo, evoquemos los casos Tanetze o Hank Rhon, en donde la Sala Superior una década antes de la reforma en materia de derechos humanos, realizó interpretaciones de convencionalidad para resguardar y proteger los derechos humanos, sigamos avanzando en la consolidación de la justicia electoral y en el afianzamiento del pluralismo político en nuestro país.

Tribunal Electoral del Estado de Durango

LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS A LA PAR DE LOS PODERES TRADICIONALES DEL ESTADO EN EL EJERCICIO DEL PODER

Javier Mier Mier

INTRODUCCIÓN

En el presente documento se aborda la División de Poderes como una forma tradicional de dividir el poder público para su ejercicio, aderezado ya con otras instituciones que comparten la responsabilidad pública en el servicio al gobernado que con su participación decidida, entre otros, en los comicios se ha logrado que el ejercicio del poder se distribuya en diversas fuerzas políticas pretendiendo equilibrarlas, cuestión en la que los Organismos Constitucionalmente Autónomos han sido un factor determinante, fortaleciendo las funciones electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, no obstante que el pluripartidismo que en México existe en forma aparente, ha permitido transitar de una a otras fuerzas políticas en el ejercicio del poder, lo que aunado a otras ramas de especialidad como la protección de derechos humanos, el acceso a la información pública y la protección de datos personales, entre otros, permite un mejor ejercicio y defensa de los derechos humanos en beneficio de la ciudadanía, para lo que se procede a efectuar una cronología de manera general, hasta llegar a los Tribunales Electorales, como Organismos autónomos, en tratándose en específico de la materia electoral, para concluir con los partidos políticos y la división del ejercicio del poder entre ellos.

CRONOLOGÍA

Para dar inicio en una forma general hablaremos de cómo surge en la teoría moderna la división de poderes; en torno a esta división del poder público se crearon las partes “orgánicas” de las Constituciones modernas, las cuales obedecen al ejercicio de diversas funciones por parte del Estado moderno, el hecho de asignar a distintos órganos determinadas competencias, distribuyéndose así las tareas legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, con el objeto de

crear dispositivos de separación, de control, de colaboración o de mutua vigilancia entre dichos órganos.

“División” implica pues, separación de poderes en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado.

Sin embargo la “división de poderes” todavía aparece —al menos formalmente— en la mayoría de las Constituciones occidentales modernas, es bien conocida la preeminencia que el Ejecutivo ejerce respecto de los otros dos poderes.

Como punto de partida del sistema político mexicano, es importante tomar en cuenta a Locke y Montesquieu, quienes infirieron los principios teóricos de la organización constitucional occidental.

Para Locke lo primordial consiste en la necesidad de limitar el poder, convirtiéndose, de este modo, la división de poderes en la principal limitación interna del poder público, que encuentra su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

De acuerdo con Locke, en estado natural el ser humano ejerce dos clases de poder, como lo son el de hacer todo lo que estime conveniente para su conservación y la de los suyos, y el de castigar los crímenes cometidos en agravio de sus intereses personales o patrimoniales. Cuando la sociedad civil se organiza políticamente, el individuo renuncia a tales poderes para transferirlos al estado, de manera que esa libertad, así como el ejercicio de la autodefensa será regulado a partir de entonces por la legislación que el aparato estatal crea y aplica.¹

De ahí que se desprende que existen dos poderes básicos, que son el Legislativo y el Ejecutivo, pero es aquí en donde Locke considera un tercer elemento, el Federativo que tiene por misión las relaciones exteriores, hacer la guerra y la paz, alianzas, tratados y las demás funciones diplomáticas.

Para Locke, el Legislativo es el poder supremo, considerándolo el alma del cuerpo político, puesto que establece la primera y fundamental ley positiva de todos los Estados (es decir, la Constitución). Por lo que respecta al poder Ejecutivo, pese a ser subordinado, conserva la facultad discrecional, en virtud de que el primero no puede preverlo ni proveer a todo el ejercicio de la función pública.

Con Montesquieu llegamos al principal exponente de una teoría sistemática de la separación de poderes, expuesta en una célebre obra: *El espíritu de las leyes* (publicado en 1748), que interpreta la Constitución inglesa, él es quien externa: “Los poderes que se atemperan los unos a los otros, que se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos”.²

Montesquieu orienta su doctrina a la libertad política más amplia, que tiene por finalidad mantener la libertad de los ciudadanos bajo el reconocimiento del

¹ Locke, John, *El ensayo sobre el gobierno civil*, capítulo V.

² Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, libro VIII, capítulo II.

siguiente principio: “Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás”.³

Para Montesquieu, en cada Estado hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, que se encarga de hacer las leyes; la potestad ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales, y la potestad judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

Montesquieu fijó su atención más en el equilibrio que en la separación de poderes. Un esquema teórico que se convirtió en un principio dogmático institucional al paso del tiempo.

Estableció que para la existencia y defensa de la libertad era indispensable que las tres potestades no se encontraran depositadas en una misma persona o corporación. También se preocupó por establecer limitaciones internas de los poderes, surgiendo de aquí el sistema de frenos y balanzas, que atribuye a cada uno de los distintos órganos facultades de control y acción sobre los otros, garantizando así el equilibrio.

Por otro lado, la Revolución francesa fue, en buena medida, una reacción provocada frente a la concentración de poder en una sola persona. Efecto de lo anterior, la Constitución Política Francesa de 1791 consignó una rígida división de poderes: el Poder Legislativo se delegó a una asamblea nacional, el Ejecutivo en el rey, y el Judicial en los jueces que habían de ser electos por el pueblo. Con lo anterior surgió una especie de gobierno monárquico constitucional con elementos que alentaban una evolución hacia el sistema parlamentario.

La fuente más representativa del Constituyente mexicano de 1823 en relación con la división de poderes, sin duda alguna, fue la Constitución norteamericana de 1787. Es cierto que la Constitución de Apatzingán, sancionada en 1814 por el Congreso de Anáhuac a iniciativa de José María Morelos, contemplaba ya la institución, al disponer en sus numerales 11 y 12, respectivamente: “Tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares...”. “Estos tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación...”. Pero también es cierto que este documento nunca tuvo una vigencia real, dado el estado de guerra en que el país se encontraba como consecuencia del movimiento insurgente. Es por ello que el análisis comparativo entre el sistema norteamericano y el nuestro lo realizaremos a partir de la Constitución de 1824, primera que reguló los destinos de México como nación independientemente.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 expresó en su artículo sexto: “Se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Quedó así plasmada en la parte orgánica la figura de la división de poderes.

³ *Ibidem*, libro XI, capítulo V.

El 31 de enero de 1824, fecha en que se expide El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente inmediato de la primera Constitución federal, donde ya se plantea en forma abierta el establecimiento del sistema presidencial que se implantaría y robustecería en varios, por no expresar que en la mayoría, de los documentos constitucionales de nuestro país en el transcurso del siglo XIX.

La Constitución de 1857, de carácter y perfil de preponderancia parlamentaria, la cual se dijo, obstaculizaría la acción del Ejecutivo, pero que, por otra parte, encontraba su justificación en los más recientes antecedentes históricos de la época. El Ejecutivo se depositó en el presidente de la República, y la suplencia correspondía, según el texto original, al presidente de la Suprema Corte, desapareciendo temporalmente la Vicepresidencia. Asimismo, se suprimió la figura del veto por parte del Ejecutivo federal. Subsiste la facultad del Ejecutivo de la unión para el nombramiento de los más altos funcionarios públicos. La figura del refrendo recupera su fórmula original, aunque también subsiste su escasa o nula aplicación en la vida jurídica de nuestro país por motivos evidentes. Para algunos tratadistas, la Constitución de 1857 asignó el epicentro del poder plasmado en la Constitución al Legislativo.

Trasladándonos a la república mexicana encontramos la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha establecido que la intromisión, la dependencia y la subordinación son conductas violatorias del principio de la división de poderes. La intromisión se produce cuando uno de los poderes interfiere o se inmiscuye en un asunto concerniente a otro, sin que por ello pueda considerarse que existe una sumisión o dependencia. Por su parte, mediante la dependencia un poder impide a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o realizar conductas de manera autónoma. Por último, la subordinación implica el sometimiento de uno de los poderes a otro, de ahí que represente el mayor grado de violación a la separación de poderes.

Lo que debemos destacar es la importancia de continuar con la lucha por una auténtica división de poderes, ellos con el fin de tener pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público, y es aquí en donde vale la pena hacer énfasis en la participación de los Organismos Constitucionales Autónomos, los cuales llevan tres décadas de creación, siendo el Banco de México el primero, posteriormente la Comisión Nacional de Derechos Humanos y respecto a la materia electoral con el entonces Instituto Federal Electoral, que cabe destacar que referente a este tema en principio que surgieron dos tipos de Órganos Constitucionales Autónomos, uno de carácter administrativo encargado de la realización de los procesos electorales, incluyendo los temas de partidos políticos y prerrogativas de estos, entre otros, y uno diverso de carácter jurisdiccional competente para dirimir las controversias surgidas en los procesos electorales así como en los demás temas litigiosos relacionados con ello. El Instituto Federal Electoral se constituyó formalmente como el organismo imparcial que dota de certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales el 11 de octubre de 1990; se distinguió como uno de los pilares en la construcción de la democracia.

Más recientemente el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En más de dos décadas de existencia el Instituto Federal Electoral, experimentó importantes reformas relacionadas con su integración, atributos y funciones. Esto le permitió perfeccionar la organización y celebración de los comicios electorales libres, equitativos, confiables, así como, garantizar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales.

Este Órgano Constitucional Autónomo pasó a ser el Instituto Nacional Electoral, INE por sus siglas, conservando su autonomía, ello con motivo de la reforma constitucional en materia político-electoral, el 10 de febrero de 2014 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* cambios sustanciales al sistema electoral mexicano.

Esos cambios establecen un nuevo modelo de integración y distribución de competencias de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, así como del sistema de partidos, pasando por los procedimientos sancionadores, la propaganda electoral y gubernamental, la fiscalización y su proceso de verificación, y la participación ciudadana, por mencionar los más relevantes. A partir de la reforma, desapareció el Instituto Federal Electoral, para dar paso al Instituto Nacional Electoral como autoridad nacional encargada de organizar las elecciones. Ese cambio implica su injerencia tanto en los procesos electorales locales, como en el nombramiento de los consejeros electorales locales. Por otro lado, se modifican las facultades de la autoridad electoral federal respecto de los procedimientos sancionadores, que de ahora en adelante serán resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Instituto Nacional Electoral es el Organismo Público Autónomo encargado de organizar las elecciones federales, es decir, la elección de la presidencia de la República, diputadas, diputados, senadoras y senadores que integran el Congreso de la Unión. De igual forma organiza, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México.

Para la realización de sus actividades, el Instituto Nacional Electoral cuenta con una sede central ubicada en la Ciudad de México, 32 delegaciones (una en cada entidad federativa) y 300 subdelegaciones (una en cada distrito electoral en que se divide el país). El personal que labora en ellas se divide en dos cuerpos de funcionarios, integrados en un Servicio Profesional Electoral Nacional y una rama administrativa.

Para los Estados de la Federación los órganos constitucionales autónomos, de naturaleza administrativa en materia electoral son los denominados OPLES, organismos públicos locales electorales.

En el Estado de Durango lo es el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, por sus siglas IEPC, quien es la autoridad que tiene a su cargo la organización de las elecciones, de conformidad con las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución

local, y las Leyes; así como de los procedimientos de plebiscito, referéndum y, en su caso, de consulta popular; goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En el ejercicio de la función electoral regirán los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, equidad y objetividad.

El Instituto podrá convenir con el Instituto Nacional Electoral para que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

El IEPC, se rige por un Consejo General, que es el Órgano máximo de dirección, se integra con un Consejero Presidente que lo será también del Instituto, y seis consejeros electorales.

Los siete durarán en su encargo por un período de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la Ley.

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la Ley.

Con representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a la sesiones sólo con derecho a voz.

Con el Secretario Ejecutivo, quien será designado por el voto de la mayoría de los consejeros electorales, una vez que haya sido nombrado ganador del concurso público que se haya organizado para el efecto.

Las sesiones del Consejo General serán públicas, salvo las excepciones previstas en la Ley.

El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales se integrarán con tres consejeros electorales en cada caso.

Respecto a la verificación de las elecciones locales, tema importante es el relativo a que se prevea que se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguno de las elecciones federales.

En el año 2012, mediante decreto N°313 de la Legislatura LXIV, publicado en el periódico oficial N°3, extraordinario, de 27 de Agosto de 2012, se reforma nuevamente lo relativo al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, correspondiéndole declarar la validez de las elecciones de Diputados y otorgar las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que obtengan mayoría de votos; igualmente declarar la validez de las elecciones de los miembros de Ayuntamientos, declarando la validez y la asignación de Diputados y Regidores según el principio de representación proporcional. Las declaraciones de validez, y el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados y de los miembros de Ayuntamiento podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, quien fallara de manera definitiva y firme.

Al año siguiente en 2013, en el Estado de Durango, previo a un amplio proceso de consulta, el Constituyente Permanente llevo a cabo la reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, así como la adición de los artículos 132 al 185 a la misma, siendo emitida mediante decreto N°540 de la LXV Legislatura, publicada, en el periódico oficial N°69, de 29 de Agosto del mismo año.

En este texto Constitucional se estableció un título V, relativo a los Órganos Constitucionales Autónomos, estableciéndose en el Capítulo IV, el Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Durango, con autonomía en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, siendo la autoridad que tiene a su cargo la organización de las elecciones, así como de los procedimientos de plebiscito, referéndum y de consulta popular.

Pasando a los Órganos Constitucionales Autónomos en materia electoral de carácter jurisdiccional, se debe decir que en el ámbito federal el tema fue competencia durante varios años del Tribunal Federal Electoral, como órgano de la naturaleza que se viene tratando.

Sin embargo actualmente la función jurisdiccional en esta materia se encuentra encomendada a un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

De modo que tratándose de justicia electoral en el ámbito federal, el responsable de impartirla es el Poder Judicial de la Federación, es decir uno de los tres poderes tradicionales en que se divide el ejercicio del Poder Público.

No obstante, durante la evolución de la justicia electoral, como se dijo estuvo a cargo de órganos constitucionales autónomos, como lo fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

En 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), Órgano Autónomo de carácter administrativo con competencia para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de la Republica, sin embargo el sistema electoral en esta época era mixto y las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral sobre los resultados de las elecciones podían ser modificadas libremente por los colegios electorales y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de una elección.

En 1990 con la reforma electoral se crea el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) constituido por una sala central con cinco Magistrados y cinco salas regionales con tres Magistrados cada una de ellas. Es un órgano jurisdiccional autónomo con competencia para conocer las impugnaciones de los resultados electorales sin embargo ante un sistema aun mixto sus resoluciones eran susceptibles de revisión por los Colegios Electorales y estas podían ser modificadas por las dos terceras partes de estos colegios.

Con la reforma electoral de 1993 se fortaleció el Tribunal Federal Electoral, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y desapareció el llamado sistema de auto calificación, no obstante la elección de Presidente de la República seguía siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Poco tiempo después, en 1996, se efectuó una nueva reforma constitucional, la cual dio origen al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Órgano Especializado del Poder Judicial y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, dejando de ser un Órgano Constitucionalmente Autónomo.

En el Estado de Durango, miembro de la federación, la justicia electoral, es decir la función jurisdiccional en la materia político electoral, se encuentra actualmente depositada en un órgano constitucional autónomo, el Tribunal Electoral del Estado de Durango.

Sin embargo no ha sido siempre así, en el desarrollo y evolución de esta materia se han dado pasos muy diversos, según la época y tendencias que en la misma materia electoral se vinieron presentando en el país.

La evolución de los órganos impartidores de justicia electoral a nivel local, hasta llegar al actual Tribunal Electoral del Estado de Durango, tribunal autónomo a los poderes tradicionales del Estado, es la siguiente:

A partir de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, emitida mediante decreto N°11 del XXI Congreso Constitucional, de 6 de octubre de 1917, publicado en los periódicos oficiales números 42, 43, 44, 45, 46 del mes de Noviembre; 48, 49, 50, 51, 52 de Diciembre de 1917; 1, 3, 6 de Enero; 17 de Febrero; 20 y 21 de Marzo de 1918, se dan las bases para el desarrollo y calificación de las elecciones.

Desde luego no eran calificadas vía jurisdiccional, sino por auto calificación y colegios electorales.

En el año 1979, mediante decreto N°109, de la LIV Legislatura, publicado en el periódico oficial N°8, de 26 de Julio de ese año se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, que hasta entonces había conservado el sistema de calificación de elecciones por los Diputados electos constituidos en Colegio Electoral, sin posibilidad de impugnación. Para con tal reforma establecer que contra las resoluciones del Colegio Electoral procede el recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, avizorándose así por primera vez la posibilidad de impugnaciones en contra de los Colegios Electorales.

Continuando con la evolución del sistema en 1988 nuevamente es reformada la Constitución en este tema, emitiéndose el decreto N°143 de la LVII Legislatura, publicado en el periódico oficial N° 33, de 24 de Abril del propio 1988; ahí se consigna ya, que la Ley establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y las Leyes; se instituye un Tribunal Contencioso Electoral con la competencia que determine la Ley; sus resoluciones son obligatorias, y solo podrán ser modificadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que será la última instancia en la calificación de las elecciones, con carácter de definitivas e inatacables.

Este tribunal funcionaria temporalmente solo en los periodos de proceso electoral, siendo aquí donde se sientan las bases de un Tribunal autónomo competente para resolver medios de impugnación.

Continúa la evolución y en el año de 1994 se reforma nuevamente la Constitución, mediante decreto N°372 de la LIX Legislatura, publicado en el periódico oficial N° 32, de 20 de Octubre de ese año.

En el tema de impartición de justicia se prevé que la Ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el Instituto Estatal Electoral de Durango y el Tribunal Estatal Electoral, es decir con esta reforma el Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral pasa a ser Tribunal Estatal Electoral, como Órgano Autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral; para su integración los poderes Legislativo y Ejecutivo garantizaran la misma; conformado con 5 Magistrados numerarios y 5 supernumerarios; funcionara en pleno y sus sesiones de resolución serán públicas, los Magistrados serán independientes y responderán solo al mandato de la Ley; se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, de entre las ternas propuestas por el ejecutivo. Su competencia es resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia electoral y sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados.

En el año de 1997, en esta materia se reforma nuevamente la Constitución del Estado, mediante el decreto N°294 de la LX Legislatura, publicado en el periódico oficial N°43, de 29 de Mayo de 1997, para establecer que el Tribunal Estatal Electoral forma parte de los órganos depositarios del ejercicio del Poder Judicial, siendo la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y Órgano Especializado del Poder Judicial del Estado. Funcionará con una sala colegiada integrada con 5 Magistrados electorales que ejercerán el encargo por cuatro años y podrá ser prorrogado por otro periodo más, siendo electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, de entre las ternas propuestas por el Consejo de la Judicatura. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal será por una comisión del Consejo de la Judicatura, integrada por el presidente del Tribunal Estatal Electoral quien la preside, un Magistrado electoral elegido por insaculación y 3 miembros del Consejo de la Judicatura del Estado.

La organización y funcionamiento del Tribunal quedo regulada en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de Estado expedida mediante decreto N°330 de la LX, Legislatura, de 22 de julio de 1997.

Es decir que deja de ser un Tribunal Constitucionalmente Autónomo para pasar a ser un Órgano del Poder Judicial, especializado en materia jurisdiccional electoral, y aun cuando conserva plena autonomía para resolver, evidentemente queda supeditado al pleno del Tribunal Superior de Justicia que es la máxima autoridad de ese poder, y en cuanto a su parte administrativa existió una comisión de administración en la que intervenía el consejo de la judicatura del poder judicial, en unión a los Magistrados del Tribunal Electoral.

En el 2000, nuevamente es modificada la Constitución del Estado, mediante decreto N°308 de la LXI Legislatura, publicado en el periódico oficial N°43 Bis,

de 26 de Noviembre de ese año; en lo que respecta al Tribunal Estatal Electoral la sala colegiada se integrara por 3 Magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, de las ternas propuestas por el Tribunal Superior de Justicia a través del Consejo de la Judicatura, por un periodo de 4 años, prorrogable por una sola ocasión por un periodo igual, y funcionara solamente durante las fases en que se verifiquen procesos electorales, todo el año respectivo y el mes de diciembre del año anterior. En el periodo de receso queda en funciones el presidente para en caso necesario llamar a los Magistrados para integrar la sala y resolver lo que corresponda, suspendiendo su función al cabo de ello. La administración, vigilancia y disciplina siguió a cargo de la comisión de administración, integrada en los mismos términos que la anterior. Como se puede ver se redujo el número de Magistrados de 5 a 3 y funcionara solo temporalmente.

Para el año 2009 mediante decreto N°286 de la LXIV Legislatura, publicado en el periódico oficial N°16, de 16 de Junio de 2009, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y Órgano Especializado del Poder Judicial del Estado, funcionando permanentemente con una Sala Colegiada integrada por 3 Magistrados electorales, que duraran por un periodo de 9 años prorrogable por una sola ocasión, previa evaluación de su desempeño por parte del Congreso del Estado, y serían electos de forma escalonada; sus sesiones de resolución serán públicas. La sala del Tribunal además podrá resolver la no aplicación de Leyes estatales electorales contrarias a la Constitución del Estado, la resolución se limitaría al caso concreto sobre el que verso la controversia. También sustanciará y resolverá las impugnaciones que se interpongan en los procesos de plebiscito y referéndum. La administración, vigilancia y disciplina sigue correspondiendo a la comisión de administración.

En el año 2014 la Constitución General de la Republica es modificada por decreto en que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, de 10 de febrero de 2014; ahí se sientan las bases en la materia electoral para que en lo sucesivo se desarrollen los procesos electorales y sus impugnaciones.

Respecto a la justicia electoral se establece que las autoridades electorales jurisdiccionales se desincorporarían de los Poderes Judiciales de los Estados y 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. Respecto a la verificación de las elecciones locales, tema importante es el relativo a que se prevea que se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguno de las elecciones federales.

Derivado de la reforma a la Constitución General de la Republica en materia electoral, en el Estado de Durango fue reformada la Constitución Local,

mediante decreto N°171 de la LXVI Legislatura, publicado en el periódico oficial N° 14 extraordinario, de 24 de Junio de 2014.

En este decreto únicamente se tocó en cuanto a la impartición de justicia electoral lo relativo al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, a efecto de separarlo de dicho poder y establecerlo como un Tribunal Autónomo.

Determinándose que el Tribunal Electoral del Estado de Durango, es el órgano jurisdiccional especializado, dotado de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, encargado de conocer y resolver los conflictos en materia electoral; en cuanto a las sesiones que celebré serán públicas en los términos que disponga la Ley; tendrá la competencia que determine la Ley, funcionará de manera permanente, y podrá usar los medios de apremio necesarios para el cumplimiento de sus resoluciones. Se integrará por tres Magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, prorrogables por una sola ocasión. Serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública en los términos que determine la Ley.

El Presidente del Tribunal será electo por los mismos Magistrados, durará en el cargo tres años y la presidencia será rotativa.

Por lo que respecta a su organización, funcionamiento y competencia quedo prevista en el Libro Tercero, Título Segundo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, en nueve capítulos; el I. Sobre su Integración y Funcionamiento; el II. del Presidente del Tribunal Electoral; el III. de los Magistrados Electorales; IV. de la Comisión de Administración; V. de Disposiciones Especiales; VI. de las Responsabilidades, Impedimentos y Excusas; VII. de los Días Inhábiles, Vacaciones, Renuncias, y Licencias; VIII. de las Actuaciones Jurisdiccionales y del Archivo Jurisdiccional; IX. del Personal del Tribunal Electoral.

Esta es la Ley vigente a la fecha.

Conviene precisar que no obstante la función jurisdiccional en materia electoral en el Estado de Durango está encomendada a un Tribunal Constitucionalmente Autónomo, lo cierto es que la decisión última en la resolución de los conflictos de esta naturaleza le corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como instancia que mediante los recursos previstos en la Ley dicta la última resolución.

Es decir que en el tema de la función jurisdiccional electoral en el Estado de Durango, respecto a los órgano encargados de efectuarla, encontramos un sistema mixto, por un lado un órgano autónomo el TEED —Tribunal Electoral del Estado de Durango— resuelve en primer término impugnaciones de esta naturaleza, y por el otro un órgano especializado de un poder tradicional del Estado el TEPJF —Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, quien resuelve con la última palabra la conflictiva en materia electoral.

De tal suerte que en la materia electoral los Órganos Constitucionalmente Autónomos se han convertido en un contrapeso, principalmente del poder

ejecutivo; la realización de procesos electorales a través de Órganos Autónomos sin ninguna dependencia a otros poderes ha generado procesos dotados de certeza e imparcialidad; procesos ciertos que han contribuido para empoderar a la ciudadanía, al poner a su disposición medios de impugnación que hagan valer y respetar la voluntad popular que ahora ya se considera como un derecho fundamental del gobernado.

Es pertinente decir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca había considerado como derechos humanos a los derechos político-electorales, fue hasta hace algunos lustros cuando se conocen como tal, sobre todo con la reforma de 2011, que es el punto de partida para una nueva interpretación constitucional, eso a partir de la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radillo Pacheco, que obligó a reformar el artículo 1º Constitucional que vincula a todas las autoridades sin distinguir, no solamente a las jurisdiccionales, a respetar y a garantizar los derechos humanos de los que México sea parte en los tratados internacionales.

Con estas nuevas figuras que tenemos a nuestro alcance se han logrado muchas cosas, sobre todo positivas, ya no solamente nos centramos en los juzgadores para ser intérpretes de la Constitución, si no que se abre esta posibilidad a todos los ciudadanos, ejemplo de ello podemos mencionar el caso del Dr. Sergio García Ramírez, con su famosa interpretación conmutativa por adición, la cual permitió crear el principio de convencionalidad, que es un instrumento más que tienen las autoridades para hacer valer y respetar los derechos humanos, pasamos de una estadía, se superó una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se centraba el poder de interpretación en el poder judicial.

En México debemos de tener una Constitución Política que cumpla con las expectativas de la sociedad mexicana, esto es estar a la par de sus necesidades.

En el Tribunal Electoral del Estado de Durango se han dictado una gran cantidad de sentencias, en las que se toma en cuenta el principio pro homine, siempre potencializando los derechos humanos de los ciudadanos, ya sean constituidos en Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas, Candidatos, Ciudadanos con Derechos Político Electorales, etc.

Ejemplo de ello es la jurisprudencia emitida en 2016, referente a las candidaturas independientes, en la que se estableció como requisito mínimo, únicamente contar con el apoyo del 1% del padrón electoral, ello derivado de una interpretación y utilizando el instrumento de la convención de Venecia, estableciéndose como sigue:

Jurisprudencia 2/2016

APOYO CIUDADANO EXIGIDO A LOS ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SON APLICABLES, PARA TAL EFECTO, LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.—En atención al artículo primero constitucional, todas las autoridades en el país tienen la obligación de proteger, respetar, promover y garantizar los derechos humanos contemplados en la Constitución y en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por el Estado

mexicano. En ese tenor, resulta vinculatorio al tópico de candidaturas independientes, el criterio emitido por la Comisión de Venecia, en la 51ª Reunión Plenaria de cinco de julio de dos mil dos, que adoptó el Código de buenas prácticas en materia electoral, en el que se determina una serie de directrices, entre las que se destaca, la referida al estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática, consistente en la exigencia de un uno por ciento del padrón electoral, como requisito para el registro de candidaturas independientes. Lo anterior, en tanto quede acreditado que el aspirante presentó una solicitud de registro seria y con un alto grado de legitimación, siempre y cuando esta última cumpla con el porcentaje estándar mínimo de referencia.

Sentado el equilibrio del ejercicio del poder público con la división de poderes, complementado y reforzado con el ejercicio de las atribuciones propias de los Órganos Constitucionales Autónomos, no debemos de olvidar la gran responsabilidad que tenemos todos de ser coadyuvantes en la paz social y la gobernabilidad, siempre las autoridades jurisdiccionales emitiendo sentencias fundadas y motivadas, lo que garantiza el respeto al estado de derecho, la paz social y la gobernabilidad que se ha venido logrando con el transcurso del tiempo.

Cabe destacar que en el Estado de Durango jamás ha habido nulidad de una elección, desde la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos en 1994.

Esto habla del empoderamiento de los ciudadanos y un equilibrio de poder, por lo que no debemos permitir que desaparezcan los OCAS (Organismos Constitucionalmente Autónomos), pues existe una corriente en el ejercicio del poder en la llamada cuarta transformación, a raíz del triunfo en las elecciones de 2018 del partido MORENA, que demerita las funciones y atribuciones de los Órganos Constitucionales Autónomos, en sus diversas ramas del ejercicio del poder público, a grado de llegar a plantearse la disminución o desaparición de estos, en un franco retroceso al equilibrio en el ejercicio del poder público, logrado a través de sistemas de pesos y contrapesos, no obstante que en el Estado Constitucional de Derecho de nuestro país son ya indispensables para el adecuado desempeño de determinadas actividades específicas del Estado, ante la necesidad de la especialización y conveniencia de contar con órganos e instrumentos que permitan la efectividad de dicho Estado Constitucional de Derecho.

Retomando la materia electoral, un instrumento de suma importancia para el logro del pleno ejercicio de la democracia en México, son los partidos Políticos, por lo que es necesario hacer una breve referencia a su naturaleza y evolución adentrándose en el sistema pluripartidista de nuestro país, con sus resultados como medios para que el ciudadano acceda al poder público.

¿QUÉ SON LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

De acuerdo con Stefano Bartolini son un grupo de individuos que participan en elecciones competitivas con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos (1996, 217); para Giovanni Sartori es cualquier

grupo político identificado que se presenta a las elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos (2005, 101); mientras que según Ramón Cotarelo se le llama así a toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada a los procesos electorales (1985, 14).

Existen diversos tipos de partidos políticos según la obra de tres autores clásicos. En su libro *Los partidos políticos*, Maurice Duverger (1957) los cataloga, según su composición, en partidos de cuadros, masas o militantes. Años más tarde, Otto Kirchheimer (1966) documentó la aparición de los *catch-all party* ('atrapa todo'), que buscaban atraer votantes de diversos puntos de vista e ideologías; en tanto que Panebianco (1995) añadió la categoría de profesionales electorales, cuya dirección está ejercida por cúpulas conformadas por personalidades insertas en el parlamento u otras esferas del Estado, y cuya ideología no juega un papel preponderante.

Por la actualidad del proceso electoral desarrollado a finales del año próximo pasado y del presente año, es conveniente referirse a los Partidos Políticos con Participación en la Elecciones Federales 2021.

Partido Revolucionario Institucional (PRI) —(antes Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana).

En diciembre de 1928 se formó el comité organizador del Partido Nacional Revolucionario, presidido por el Presidente Plutarco Elías Calles. Su declaración de principios contenía entre otros puntos lo siguiente: el PNR acepta en forma absoluta y sin reserva de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la constitución. Luchará decidida y energéticamente por hacer cada vez más efectivos en México la libertad del sufragio y el triunfo de las mayorías en los comicios; tendrá como una de sus finalidades esenciales la de realizar en nuestro país un mejor medio social; velará por la formación y cumplimiento de las leyes que constituyan una garantía de los derechos del proletariado. Reconocía a las clases trabajadoras como el factor social más importantes y se comprometía a luchar por la protección de los indígenas, la soberanía nacional; el interés colectivo por encima del interés individual; la elevación del nivel cultural; la alfabetización de las masas; el desarrollo industrial, a base de capitales mexicanos y no extranjeros. El 25 de enero de 1930, el presidente Emilio Portes Gil expidió un decreto que fijaba a los empleados públicos obligación de cooperar al sostenimiento del PNR "con una pequeña parte de los emolumentos que disfrutaban". El 30 de marzo de 1938 se disolvió el PNR y en su lugar se formó el Partido de la Revolución Mexicana. En su declaración de principios mantuvo el apoyo a la clase obrera y el derecho a la huelga; la imposición de un programa educativo oficial a las escuelas particulares; la no intervención y la autodeterminación de los pueblos como principios rectores del derecho internacional; la igualdad política-social de la

mujer; la garantía de la libertad para los indígenas; el establecimiento del seguro social; el control de los precios y el fomento de la construcción de habitaciones populares.

El 18 de enero de 1946, tras una asamblea del PRM, surgió el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Hizo suyos algunos postulados del PRM pero eliminó toda alusión al socialismo y aceptó la colaboración de las clases.

Finalmente y tras 70 años en el poder, perdió las elecciones presidenciales del 2000. Con el 36.10% de votos, para convertirse en la segunda fuerza electoral.

Partido Acción Nacional (PAN). Nació de una asamblea celebrada del 14 al 17 de septiembre de 1939 en la Ciudad de México, a iniciativa de Manuel Gómez Morín, y al apoyo de antiguos miembros de la Unión de Estudiantes Católicos que se oponían a los estatutos del PNR.

Entre sus principios destacan el respeto al sufragio efectivo; la vigencia real de los principios democráticos y del régimen federal, por el que se respete la soberanía de los estados; la realización práctica de la autonomía; la subordinación, en lo político, de la actividad individual, social y del estado en la realización del bien común.

En el 2000, con la coalición PAN-PVEM (Alianza por el Cambio) obtuvo el 42.52% de los votos en los comicios, lo que llevó al PAN a ganar por primera vez la elección presidencial.

Partido de la Revolución Democrática (PRD). Surgido de los integrantes de la denominada Corriente Democratizadora al interior del PRI, organizaron la Asamblea Nacional Constitutiva en mayo de 1989. Unos días después el PMS adoptó los documentos del PRD. Obtuvieron su registro el 26 de mayo de 1989. Entre sus principios lucha por un sistema de justicia, pronta, imparcial, y expedita, por la honradez, eficiencia y responsabilidad en el servicio público y el ejercicio irrestricto de la soberanía nacional, entre otros.

Partido de los Trabajadores (PT). Se constituye los días 8 y 9 de diciembre de 1990, en la ciudad de México. Obtiene su registro de manera provisional en 1990, mismo que pierde en las elecciones de 1991. El último registro corresponde al 13 de enero de 1993. Se formó a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales. Lucha por sociedad autogestionaria, con igualdad de condiciones y oportunidades en un ambiente de libertades ecológicamente sustentable.

Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Se fundó en 1986, obtuvo su registro el 9 de febrero de 1991. Su interés es primordialmente el cuidado y conservación de la naturaleza y el medio ambiente, busca la recuperación y afianzamiento de los auténticos valores culturales de México, en especial, la tradición y conocimientos autóctonos. Sus principios fundamentales son amor, justicia y libertad para todos los seres que habitan la tierra.

Partido Movimiento Ciudadano (MC). Fue fundado en 1997 como agrupación política bajo el nombre de Convergencia por la Democracia, obteniendo el registro ante el Instituto Federal Electoral el 1 de agosto de 1999. El 16 de agosto de 2002 el partido acortó su nombre a Convergencia. El 31 de julio de 2011 volvió a cambiar de nombre al que ostenta actualmente. El partido se define a sí mismo como socialdemócrata, partidario de la libertad de mercado y de la intervención del estado en la economía.

En las elecciones presidenciales de 2018 fue una fuerza política menor.

Partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena). Fue creado en 2011 como una asociación civil dedicada a impulsar la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador en las elecciones federales de 2012 por parte de la coalición Movimiento Progresista —conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC)—. Tras ser derrotados en los comicios, el candidato y el movimiento se separaron del PRD y de la coalición, buscando constituir su propio partido político.

En julio de 2014, Morena obtiene su registro ante el Instituto Nacional Electoral, siendo López Obrador su fundador. El partido se declara de izquierda, democrático, anticorrupción y opuesto al neoliberalismo, al que acusan de que “sólo ha beneficiado a una minoría a costa de la pobreza de la mayoría de los mexicanos”.

En las elecciones presidenciales de 2018 se convirtió en la primera fuerza política del país.

Partido Encuentro Solidario (PES). Fue un partido político mexicano afín a las ideas de ideología de derecha y de la derecha cristiana existente entre 2020 y 2021. El 21 de febrero de 2020, la asociación entregó su solicitud para ser partido político al Instituto Nacional Electoral (INE) y, el 3 de septiembre del mismo año, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE propuso la creación de Encuentro Solidario como partido político nacional. En la noche del 4 de septiembre de 2020, con 6 votos a favor y 5 en contra, el Consejo General del INE otorgó a Encuentro Solidario su registro como partido político nacional.

Encuentro Solidario es el partido sucesor del Partido Encuentro Social luego de que este último perdiera su registro como partido político nacional después de los comicios de 2018.

En las elecciones federales de 2021 el Partido Encuentro Solidario no alcanzó el 3% de la votación emitida, requisito necesario para mantener su registro como partido político. En consecuencia el Instituto Nacional Electoral le retiró su registro como partido político el 30 de agosto de 2021.

Redes Sociales Progresistas (RSP). Fue un partido político mexicano existente entre 2020 y 2021. Fue fundado el 19 de enero de 2019 como asociación civil. Posteriormente obtuvo su registro como partido político nacional el 14 de

octubre de 2020 por decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En las elecciones federales de 2021 Redes Sociales Progresistas no alcanzó el 3% de la votación emitida, requisito necesario para mantener su registro como partido político. En consecuencia el Instituto Nacional Electoral le retiró su registro como partido político el 30 de agosto de 2021.

Fuerza por México (FxM). Fue un partido político mexicano existente entre 2020 y 2021. Fue fundado como una asociación civil en 2019 por Gerardo Islas Maldonado, antiguo miembro del partido Nueva Alianza y por Pedro Haces Barba, líder sindical y exsenador del partido Movimiento Regeneración Nacional. Obtuvo su registro como partido político nacional el 14 de octubre de 2020 por una decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ideológicamente el partido se considera de centroizquierda, progresista y adepto a los postulados del presidente Andrés Manuel López Obrador.

En las elecciones federales de 2021 Fuerza por México no alcanzó el 3% de la votación emitida, requisito necesario para mantener su registro como partido político. En consecuencia el Instituto Nacional Electoral le retiró su registro como partido político el 30 de agosto de 2021.

PLURIPARTIDISMO EN MÉXICO

De la descripción anterior, relativa a los partidos políticos con vida jurídica en la actualidad, se puede pensar que en México existe un pluripartidismo, pues esto significa contar con un sistema político basado en la coexistencia de varios partidos, sin embargo al tenor de los resultados electorales y de los escaños alcanzados por los candidatos de los diversos partidos, bajo el principio de mayoría relativa, aunado a la figura de las alianzas electorales que son pactos entre dos o más partidos políticos, conocidos como coalición política, alianza política, frente político o bloque político, dichas alianzas partidistas son comunes en los regímenes democráticos, teniendo como finalidad que dos o más partidos políticos unan sus fuerzas con un objetivo común, como ganar una elección, impulsar políticas públicas, gobernar o formar oposición.

En el proceso electoral federal 2021 en México, se dieron coaliciones para la elección de diputados al Congreso de la Unión, a saber;

PAN, PRI, PRD	“VA POR MÉXICO”
PT, MORENA, PVEM	“JUNTOS HACEMOS HISTORIA”

Habiéndose obtenido la conformación de la misma, trescientos diputados por el principio de mayoría relativa y doscientos por representación proporcional, de la siguiente manera.

Totalidad de Diputados Federales 2021											
G.P.	M.R.	%	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	R.P.	%	Total	%
MORENA	125	62.2	15	11	18	16	16	76	37.8	201	40.2
PAN	73	64	8	13	5	9	6	41	36	114	22.8
PRI	31	43.7	7	8	7	7	11	40	56.3	71	14.2
PVEM	31	72.1	1	3	4	2	2	12	27.9	43	8.6
PT	26	78.8	1	1	2	2	1	7	21.2	33	6.6
MC	7	30.4	7	3	2	2	2	16	69.6	23	4.6
PRD	7	50	1	1	1	2	2	7	50	14	2.8
TOTAL	300	60.1	40	40	39	40	40	199	39.9	499	100

Por lo que toca a los diputados federales que fueron electos por los distritos electorales federales y los que por representación proporcional accedieron a la cámara fue como sigue:

Diputados Federales 2021					
Entidad	PAN	PRI	PT	MORENA	Total
Durango	3	3	1	2	9

Es decir que los escaños alcanzados por las dos coaliciones representan un 100%, es decir que solo entre dos fuerzas políticas se dividió la integración por lo que ha esto respecta.

En lo que respecta a elección local en el estado de Durango, que correspondió a la integración del Congreso, con la elección de diputados, quince de mayoría relativa y diez de representación proporcional, el resultado en la integración de los diputados fue como sigue:

Integración Congreso Durango 2021							
Entidad	PAN ⁴	PRI	PRD	PVEM	PT	MORENA	Total
Durango	6	8	2	1	1	7	25

⁴ PAN *Partido Acción Nacional*; PRI *Partido Revolucionario Institucional*; PRD *Partido de la Revolución Democrática*; PEVM *Partido Verde Ecologista de México*; PT *Partido del Trabajo*.

De lo que se encuentra que el poder legislativo en su integración se dividió entre las dos coaliciones de referencia, de ahí que aún mas acentuado en la elección local es el hecho de que la ciudadanía opto por dos fuerzas políticas para entre ellas distribuir el ejercicio del poder.

Resultando pues que la contienda real fue entre dos entes políticos.

De lo anterior resulta evidente que el pluripartidismo que se pretende dar en nuestro sistema político electoral es aparente, toda vez que aun cuando coexistan formalmente varios partidos políticos, lo cierto es que se coaligan en gran número —no obstante que los postulados políticos e ideológicos que los sustentan sea irreconciliables— y los otros no obtiene una votación significativa, incluso en casos ni para mantener su registro, aunado a que los resultados electorales que culminaron con la titularidad, en el caso del proceso 2021, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y en el caso del estado de Durango, evidencian pues que la competencia real se dió únicamente, como se dijo, en dos fuerzas políticas.

Por otra parte se observa que los demás partidos, como se había dicho, no representan una real fuerza política con sufragios en su favor que los constituyan como tales, pues inclusive algunos de ellos durante su periodo de vida no cumplen con los porcentajes mínimos exigidos por la ley, que de por si es muy bajo, y otros que si los sobrepasan con muy poco margen, sin que el número de sufragios sea significativo como para constituirse en una real fuerza política con posibilidades de colocar a sus candidatos en los cargos de elección popular, por la vía de mayoría relativa.

Lo anterior ha originado que los partidos políticos con mínima representación como son Partido Encuentro Solidario (PES), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Fuerza por México (FxM), por mencionar los más recientes ya han perdido su registro.

Es decir que el sistema de partidos políticos en México desde sus albores y hasta nuestros días, para el pueblo de México no es pluripartidista en realidad, no obstante que aparentemente coexistan varios partidos en un tiempo y lugar determinado, ya que si el ciudadano no sufraga sino por tres partidos o dos entes conformados en coalición como fuerza política, quienes en realidad se disputan los cargos públicos, el pluripartidismo se convierte en una ficción, que en lugar de impulsar el avance de la vida democrática del país se convierte en un lastre, porque de cualquier manera aun cuando el porcentaje de votantes en favor de los partidos de mínima representación no sea significativo, distrae un número de sufragios que deberían de dirigirse a cualquiera de las fuerzas políticas reales en competencia.

Recientemente apareció la figura de candidaturas independientes como otra vía para que el ciudadano acceda al poder público, lo que en realidad tampoco obtuvo una votación significativa que lo ponga a nivel competitivo con las fuerzas políticas dominantes, distrayendo sin embargo el número de sufragios que le correspondieron del total que debiera concentrarse entre los reales competidores.

CONCLUSIONES

El sistema de división de poderes en México en la tradicional de Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a efecto de lograr un equilibrio en el ejercicio del poder público, si bien en sus orígenes y primeros años de existencia sirvió como factor efectivo de pesos y contrapesos, lo cierto es que con la evolución de la sociedad y de la forma de ejercer el poder se volvió insuficiente, siendo obligado el nacimiento de Órganos Constitucionales Autónomos, que compartiendo las responsabilidades del Estado, de manera autónoma y a la par de los poderes tradicionales, han venido dando al ciudadano la posibilidad de que al ejercerse el poder de manera dividida y con controles especiales al propio estado con el ejercicio de órganos especializados para desempeñar funciones tan delicadas como la electoral, protección de derechos humanos o de transparencia, entre otros, se obtenga un pleno ejercicio de los derechos humanos y una garantía al respeto a los mismos en franco beneficio del gobernado.

En la materia electoral el encargar esta función, en especial la administrativa a un órgano autónomo ha sido uno de los mayores aciertos en el camino para la integración de los poderes públicos de manera democrática en nuestro país, aderezado por la justicia electoral en manos de tribunales autónomos a nivel local y federal en un buen tiempo de la evolución, aun cuando actualmente en manos del poder judicial federal.

El sistema pluripartidista que formalmente existe en México también ha permitido que las elecciones se democraticen, no obstante que la realidad evidencia una lucha entre dos o tres fuerzas políticas reales, independientemente de la denominación que reciban en cada espacio y momento, de suerte que para el ciudadano no se aprecian más posibilidades de que diversas fuerzas a las dominantes puedan llegar a representarlos, de ahí que se puede concluir en una apariencia de pluripartidismo en México.

Lo que se ve reforzado con las coaliciones de partidos políticos, y sin un peso específico de candidaturas independientes recientemente incorporadas al sistema.

Debiendo destacarse que el ejercicio del poder público diversificado entre los poderes tradicionales y los órganos constitucionales autónomos, ha permitido al ciudadano gozar de un mejor servicio del poder en su favor, desde los medios para integrar los poderes hasta las posibilidades de transparentar el ejercicio mismo del poder y garantizar los derechos humanos.

Por ser entes necesarios en pleno beneficio del sistema democrático electoral en nuestra Nación, lejos de intentar desaparecerlos o debilitarlos, se deben fortalecer y consolidar a efecto de contar con auténticos pesos y contrapesos en el ejercicio de los derechos político electorales de las ciudadanas y ciudadanos, lo que deviene en autenticar y legitimar la renovación de los poderes electos popularmente.

Tribunal Electoral del Estado de Michoacán

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS ELECTORALES

Yurisha Andrade Morales

I. INTRODUCCIÓN

La relación entre democracia y órganos autónomos es indispensable para el buen funcionamiento del Estado. En México se ha vuelto compleja y existe un debate amplio sobre su posible reestructuración, junto con temas que podrían ser los de la futura reforma electoral como el financiamiento público partidario y la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de las sentencias que resolvieron casos polémicos. La participación ciudadana, la defensa de sus derechos humanos y su incidencia más allá del voto es esencial en esta ecuación.

Vivimos un clima de extrema sensibilidad política que podemos observar utilizando diversas herramientas que nos brindan los esquemas de análisis político. Así, el filósofo Baruch Spinoza, libre pensador e ícono de la tolerancia ha sentenciado que debemos “no lamentar, no reír, no detestar, sino comprender”. Asomarnos con racionalidad a una realidad complicada, es una exigencia para exorcizar los arrebatos ideológicos que obnubilan el razonamiento de la labor académica.

En el entorno político la discusión se ha centrado en la interrogante de si estamos frente al retorno del populismo y de un presidencialismo autoritario, casi con tintes dictatoriales o no. En las argumentaciones prevalece el afán de convencer apelando a las emociones más que a las evidencias razonables. Como lo advierte Sartori, el lenguaje político intenta apasionar, excitar las emociones por una causa, mientras que el lenguaje científico requiere de la definición clara y fría de los términos y las pruebas.

Esto último ha pasado inadvertido. De hecho, la pregunta sobre si en el pasado proceso electoral 2020-2021 estaba en juego la pluralidad democrática frente al afianzamiento de un presidencialismo a ultranza, se puede tomar como ejemplo que ilustra lo anterior.

El enunciado sugiere un dilema: para unos, define la actual política mexicana, y para otros, es la prueba de un discurso que está motivado por el juego de poder entre los actores políticos. ¿Quiénes están en lo correcto? La única manera

de saberlo es valorar con imparcialidad los elementos que la realidad nos brinda, sin pretender torcerlos para favorecer nuestra interpretación.

Con frecuencia se afirma que las elecciones son la fiesta de la democracia, pero también es verdad que en ellas la competencia es intensa, porque lo que está en juego es el control del Estado, sobre todo, el control de los recursos financieros. Suele presentarse una polarización social extrema y en esta inercia, los discursos de los actores políticos entran en disputa para convencer a propios y extraños, sin importarles su exactitud conceptual.

Por eso mismo, las autoridades electorales, en tanto organismos autónomos, son las que deben permanecer al margen, ser neutrales cumpliendo las leyes en la materia, ya que constituyen piezas claves para regular las actividades que los candidatos, partidos y coaliciones desarrollan para conseguir el voto ciudadano, garantizando los derechos de todos. Sin la presencia de estas instituciones, la sociedad estaría a merced y manipulación de las fuerzas políticas que solo buscan el poder. De allí que su actuación deba darse con el máximo grado de responsabilidad pública.

En este ensayo partimos de la idea de que toda democracia se sostiene en el respeto irrestricto a la ley y a las instituciones del Estado, entre las que se encuentran los organismos autónomos constitucionales, siempre y cuando las mismas resguarden plenamente los derechos de la ciudadanía. Solo a partir de la observancia de estos principios, los ciudadanos son capaces de mantener relaciones armónicas, a pesar de las naturales diferencias existentes entre ellos.

Sin instituciones y leyes sólidas hechas a favor de una ciudadanía plural, la sociedad navega a la deriva y está expuesta a múltiples anomalías, como ya lo destacaba, en su momento, Émile Durkheim.

A lo largo de este texto, tenemos presente que hay una unidad indisoluble entre la democracia, en su sentido participativo, los derechos humanos, especialmente los político-electorales y los órganos autónomos.

Efectivamente, aun con las sanas diferencias, cualquiera estaría de acuerdo en que una democracia se caracteriza por la defensa y respeto al amplio abanico de derechos que poseen las personas, en lo individual y en su conjunto, no solo frente al Estado, sino inclusive con respecto al poder de las corporaciones y las entidades privadas.

Si aceptamos que una sociedad democrática es una sociedad plural, por efecto de estos mismos derechos, el contrapeso entre los poderes y la intervención de los órganos autónomos, es crucial. No puede escatimarse en ningún momento el beneficio que ellos brindan a la democracia, pese a las problemáticas que les impiden mejorar su desempeño. Y si bien deben corregirse ello no implica su desaparición, sino su continua renovación y su fortalecimiento.

Las decisiones de las autoridades electorales, y en general de los órganos autónomos, deben sujetarse al escrutinio público, pero también a la crítica y aceptación de los actores políticos sin que ello implique subordinación hacia ellos. Considerar las opiniones de los actores políticos es consustancial a la democracia,

pero las instituciones públicas deber ejercer sus atribuciones en el marco de la ley y de una actuación ética.

En el proceso electoral 2020-2021 los órganos autónomos electorales han cumplido con su misión, pese a las constantes presiones políticas a las que fueron sometidos. Las decisiones que han tomado son signos alentadores que demuestran su autonomía y solidez, lo cual debe llevarnos a un proceso gradual de recuperación de confianza ciudadana en un marco de transparencia que garantice rendición de cuentas sobre los recursos utilizados y el cumplimiento de las atribuciones que tienen asignadas.

México vive momentos de enorme intensidad política. Hemos dado pasos en materia de libertad de expresión, de representación política para sectores estructural e históricamente discriminados, asimismo, hemos avanzado en paridad de género y en tomar medidas para sancionar la violencia política contra las mujeres. Pero quedan por resolver aún grandes problemas de nuestra vida social. En la medida en que nuestro sistema democrático se fortalezca, estaremos en condiciones para discutirlos y generar los consensos para que la sociedad pueda transformarse para lograr beneficios para la colectividad.

II. PLURALIDAD CIUDADANA Y CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

La democracia no es un sistema de gobierno perfecto, aunque sí perfectible. Tampoco es el sistema óptimo, aunque sí el que con realismo permite salvaguardar los derechos de todos los ciudadanos, especialmente de los menos favorecidos.

La teoría de la justicia de John Rawls, desde la perspectiva de un liberalismo renovado que toma en cuenta la preocupación de la justicia social reclamada por el socialismo, apuesta porque en una sociedad con diferencias de todo tipo, sobre todo de aquellas desigualdades inmerecidas de corte natural, la justicia democrática favorezca a quienes, por estas diferencias, puedan estar en desventaja frente a quienes no las padecen. Es el llamado principio de compensación (Rawls, 2006: 103).

La democracia se plantea como un sistema que tiende hacia la imparcialidad y la igualdad. Esta consideración no es del todo fáctica, sino hasta cierto punto normativa. Por eso, conviene confrontar sus argumentos con la realidad. Uno de los teóricos más realistas sobre la democracia, Norberto Bobbio, sostiene que no hay alternativas al régimen democrático para hacer valer los derechos de los ciudadanos, pese a sus grandes limitaciones. En un texto de 1984, Bobbio reflexiona sobre el futuro de la democracia, cuya noción de futuro no es temporal sino un horizonte en el que se constata la persistencia de un hecho.

A nuestro juicio, la noción de futuro es un recurso lingüístico que expresa una crítica de fondo a la democracia real y, al mismo tiempo, expresa el pesimismo

en cuanto al hecho de que no habrá otro sistema más adecuado para la distribución del poder. Su conclusión es tajante: estamos condenados a ser demócratas pesimistas (Bobbio, 2003).

Entre las dificultades que conlleva una democracia, está la persistencia de las oligarquías en el sistema de partidos, un punto que Roberts Michels quien, terminó fascinado por Mussolini, ya había analizado con detalle (Michels, 2003). Si la democracia no se hace presente en la vida interna de los partidos, el gobierno como tal padecerá los efectos de las pugnas entre las cúpulas de la clase política por sus propios intereses, dejando al margen el interés general de la sociedad.

Esta tendencia oligárquica de las democracias modernas, como describe Michels, afecta la capacidad de decisión de la ciudadanía y su involucramiento en los asuntos públicos. Precisamente, este es otro problema de las democracias: la participación ciudadana. Ninguna democracia es viable sin que sus ciudadanos tengan parte activa en la toma de decisiones que les afectan.

Como en todas las democracias, la participación ciudadana ocupa un lugar central en el espacio público. Es imposible hablar de democracia sin participación ciudadana. Si bien es cierto que no son vocablos sinónimos, sí están profundamente implicados.

De hecho, la ciencia política ha utilizado la noción de cultura política para describir la forma en la que los ciudadanos están familiarizados e involucrados con las decisiones que toman sus gobiernos. En los primeros años de 1960 los investigadores norteamericanos Gabriel Almond y Sidney Verba emprendieron un estudio comparativo a nivel internacional sobre este tema, en el que México formaba parte de los países analizados.

Estos politólogos clasificaron tres tipos de cultura política asociados a distintos modos de participación ciudadana, con los cuales pretendieron calificar los comportamientos políticos de los miembros de una sociedad. En primer lugar, describieron la cultura política parroquial asociada a una participación que responde, fundamentalmente, a intereses locales y permanece desvinculada de las preocupaciones nacionales. Por su parte, la cultura política del súbdito la caracterizaron por el modo en la relación clientelar que los ciudadanos mantienen con el gobierno y no tanto en el ámbito geográfico.

Finalmente, en cuanto a la cultura política participativa o cultura política democrática, indistintamente, la formularon como aquella en donde los ciudadanos intervienen activamente en la vida pública del país, conforme a principios democráticos que buscan explícitamente consolidar y ampliar.

Para estos pioneros del estudio de la cultura política, la participación y la democracia son equivalentes o indistintos. Por ello, una sociedad democrática estaría basada en este tipo de cultura política que se caracterizaría por una permanente, alta y sistemática participación de la ciudadanía en los procesos electorales y no electorales.

A partir de esta primera incursión en el terreno del comportamiento político de los miembros de una sociedad, estas categorías de la cultura política han evolucionado. Sin embargo, con todas sus limitaciones nos permiten un acercamiento a los tipos de sociedades y democracias que se tienen. Son interesantes, también, varios estudios que se han hecho desde entonces en México en la materia.

Del año 2001 al 2012, la Secretaría de Gobernación realizó cinco Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP). En ellas, se advierte la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas, el desinterés generalizado por los asuntos relacionados con la actividad política y el concepto del voto como la única forma de incidir en el gobierno.

El Informe País 2014, realizado por el INE con la colaboración del Colegio de México, constata que la participación de los mexicanos se concentra en actividades que se distancian de lo que se podría llamar prácticas políticas relacionadas con la participación en sindicatos, partidos políticos u organizaciones de derechos humanos. Si bien, a partir de 2018 se observa un mayor interés de los ciudadanos por los asuntos no electorales, probablemente aún pueda advertirse que la cultura política sigue identificada con la participación electoral. Aunque esta afirmación es engañosa dado que el abstencionismo se sigue manteniendo ligeramente abajo del 40% en elecciones que incluyen renovación en la presidencia de la república.

Con todo, la sociedad civil en los últimos treinta años ha jugado un papel relevante en el proceso de democratización del país, vía el ejercicio y defensa del voto. Destaca en este rubro que desde finales de la década de los ochenta varias organizaciones ciudadanas emprendieron una lucha por la democracia.

Destacan, también, los movimientos del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 1988 y el del Dr. Salvador Nava Castillo en San Luis Potosí en 1991, los cuales pugnaron por quitarle al gobierno la organización de las elecciones y con ello lograr comicios legítimos. Desde entonces, la participación ciudadana se ha concentrado principalmente en la consecución de procesos electorales confiables y transparentes.

La evidencia de una amplia discusión en torno a las pasadas elecciones del proceso 2020-2021, constituye uno de los indicadores de la participación ciudadana, lo cual significa una riqueza democrática. Es un hecho constatable que las expresiones de pluralidad, aun las más críticas, son un signo inequívoco de la madurez política que hemos alcanzado como sociedad.

Con toda seguridad, se ha puesto un alto a la proliferación del *ciudadano súbdito en transición* que hace dos décadas parecía definir la cultura política de los mexicanos, según la doctora y exconsejera electoral del otrora IFE Jacqueline Peschard (Peschard, 2002). Los diferentes puntos de vista acerca de los resultados que las fuerzas políticas han conseguido, nos permiten reconocer que México es un país de enorme vigor cívico que camina hacia la profundización democrática.

En una sociedad autoritaria se impone el pensamiento único y no es posible encontrar en los medios de comunicación posiciones divergentes. Nuestro caso es distinto. Tenemos la fortuna de encontrar variadas lecturas de los expertos sobre este proceso electoral, cada uno con enfoques particulares que nos permiten elaborar nuestro propio balance y forjar nuestra percepción de la realidad.

Por esta abundancia, no es sencillo hacer un análisis pormenorizado de este reciente proceso electoral. Sin embargo, más allá del gran foco de atracción que es la nueva configuración del mapa político del país, en el cual se plasma la voluntad popular y que las autoridades electorales debemos respetar, siempre resulta interesante el aspecto ya comentado de la participación ciudadana.

Ciertamente, esta elección intermedia del 2021 ha sido una de la más nutridas en la historia del país. En ella ejercieron este derecho poco más de 49 millones de ciudadanos, el 52.66% de electores inscritos en los listados nominales. Desde 2003, las elecciones intermedias se caracterizaron por una baja asistencia a las urnas. Ahora, la participación superó en más de cinco puntos porcentuales las de 2015 y evidenció un mayor interés ciudadano por definir a sus representantes.

Empero, la participación electoral puede hacerse válida de un modo distinto a aquel en donde se marca alguna de las opciones políticas mostradas en la boleta. Por eso la participación ciudadana se hizo presente también en la anulación del voto y en el sufragio por un candidato no registrado. Este tipo de participación, *sui generis*, con lo incómoda que resulte para algunos, es una expresión de la voluntad política que manifiesta un rechazo a las opciones y/o candidatos contendientes.

De acuerdo con los cómputos distritales para diputados federales, hubo 1.6 millones de personas que anulaban su voto. Aunque es una cifra muy alta y debería ser tomada seriamente por la clase política, ésta es mucho menor si se compara con otras elecciones intermedias. Por otro lado, en lo que se refiere a las opciones alternativas, hubo 41,597 personas que emitieron su sufragio por candidatos sin registro, casi igual al número de ciudadanos que lo hicieron por alguno de los 671 candidatos independientes, es decir, 44,311 electores.

Los resultados nos muestran un mosaico político diverso en el país, aunque haya ciertas opciones que los ciudadanos prefieren. En todos los comicios electorales, siempre hay ganadores y perdedores siendo importante que unos y otros, después de la contienda, mantengan un diálogo crítico que contribuya a resolver los problemas de la ciudadanía. Por lo dicho anteriormente, la idea que ha pretendido difundirse sobre las amenazas al pluralismo es hasta el momento inexacta.

Es inexacto decir que el hecho de que los votos hayan favorecido a unos por encima de otros pone en riesgo el pluralismo, tampoco se puede deducir con lucidez y lógica que esto sea producto del autoritarismo o derive de él. El análisis de la realidad es más complejo que hechos aislados tomados por sí mismos sin considerar otro conjunto de factores, sin los cuales no podrían explicarse.

Se pueden señalar como indicadores del pluralismo político, inherente a la democracia, la disparidad de opiniones, propósitos y propuestas, lo cual incluye la facultad de disentir, oponerse o tener una posición crítica, entendiendo que cualquiera de todas las opciones posibles es legítima, siempre y cuando no transgreda el orden jurídico o la violación a los derechos de los ciudadanos (Cordón, 2018: 154-155).

Si bien los partidos son una de las expresiones del pluralismo político, éste no se puede reducir a aquellos. En realidad, en una democracia las innumerables formas legítimas de organización que tienen los ciudadanos, están más allá de lo que se ha denominado la partidocracia. En un régimen totalitario o autoritario existe una represión sistemática para anular deliberadamente este pluralismo. No es nuestro caso.

En México es fundamental continuar impulsando las distintas expresiones políticas, en todos los ámbitos, sin caer en falsas dicotomías o en manifestaciones de cualquier tipo de violencia. La experiencia muestra que a mayor discusión de los problemas públicos entre sujetos y grupos que no coinciden en anhelos, intereses, propósitos y objetivos, siempre dentro de los márgenes del respeto y el Estado de Derecho, la democracia se fortalece y las posibilidades del autoritarismo se diluyen.

La participación ciudadana sistemática es fundamental para la democracia, pero también sus instituciones. En este caso, los organismos autónomos juegan un papel relevante en su consolidación y mantenimiento. Estos órganos deben cuidarse con esmero porque son una parte esencial de la división de poderes y, en consecuencia, su buen desempeño fortalece al Estado democrático. Es indudable que el buen funcionamiento de un sistema de pesos y contrapesos en el poder, es el resultado de la salud de estos órganos.

III. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS Y EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

Así como la participación de una ciudadanía plural en los asuntos públicos, resulta imprescindible en una democracia, las acciones que llevan a cabo las instancias autónomas del Estado le son esenciales para generar contrapesos en un sano equilibrio del poder. En sentido estricto, estos órganos están profundamente vinculados con el ejercicio de la división de poderes.

Diversos investigadores están de acuerdo con señalar que el primer documento formal que hace alusión a la separación de los poderes del Estado, es la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* del 12 de junio de 1776, la cual se ratifica en la *Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América* del 4 de julio de ese mismo año, quedando plasmada en la Constitución de 1787.

Otro documento importante sobre la división de poderes, es la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, la cual sentencia

en su artículo 16 que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.

Algunos estudiosos ven en la *Política* de Aristóteles o en las ideas realistas de Maquiavelo, los fundamentos de la división de poderes. Para otros, el hecho decisivo que consolidó esta institución fue en la guerra civil inglesa de 1640. Al triunfar las fuerzas de Oliver Cromwell sobre la Corona británica, se introdujo en la Constitución un Poder Ejecutivo independiente que compensara el peso del Parlamento (Melgar, 2016: 48).

El principio del sistema de pesos y contrapesos en la historia de la teoría política, ha sido tomado como un elemento que pone una cerca al Estado para evitar que avasalle al ciudadano. Por ejemplo, el filósofo inglés John Locke advierte que la división del poder público lo limita y con ello se impide que éste se torne abusivo. En realidad, se puede afirmar que Locke es el precursor de la moderna teoría de la separación de poderes que más tarde desarrollaría con éxito Montesquieu.

El filósofo inglés no propone una división entre poderes iguales. Incluso considera que el Legislativo es el poder supremo, en la medida en que es el único que puede mantener la unidad de la comunidad política y expresar su fuerza a través de las leyes. El Ejecutivo frente al Legislativo es un poder de menor rango, si se quiere ver así, aunque imprescindible para mantener las funciones del Estado, sobre todo en las relaciones con el exterior.

El trabajo de Locke consistió en analizar los más profundamente posible, hechos en relación con el poder realmente ejercido y, en estas deliberaciones, encontró que los poderes deben balancearse, lo cual supone que cada uno debe estar en manos diferentes.

La separación que balancea el poder ejecutivo y el legislativo tiene un propósito claro: evitar que sus integrantes lo usen para su propio beneficio. Pese a todo, la gran preocupación del Locke consistía en la legitimación del poder y no tanto en el modo de distribuir, organizar o controlar su ejercicio. Sin embargo, sus puntos de vista lograron calar hondo en numerosos autores y políticos de la época, los cuales permitieron su difusión y aceptación.

Además de Locke, otro personaje que influyó en Montesquieu con respecto a la separación de poderes fue Georges Lawson. Su idea de los tres grados de poder permite identificar claramente las funciones del poder civil: Legislativa, Judicial y Ejecutiva. A diferencia de Locke, Lawson dejaba a un lado la concepción de un poder dividido únicamente en Legislativo y Ejecutivo, para, de igual modo, conceder también al Judicial este carácter (Melgar, 2016: 54).

Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, es la gran figura de la teoría de separación de poderes. Él observa que el poder que no está limitado lleva necesariamente a la arbitrariedad, por lo que se hace imprescindible que el poder esté distribuido entre distintos órganos, los cuales se frenan mutuamente, cerrando la posibilidad de que el poder constituido sea ilimitado. El filósofo francés confirmó la división tripartita entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya

aventurada por Lawson, designando funciones específicas para cada uno de estos poderes.

Después de analizar el sistema constitucional inglés, Montesquieu establece una serie de principios que son los que conforman la teoría de la división de poderes. Montesquieu, al igual que otros autores, ratifica que esta doctrina es necesaria en la medida de que todas las experiencias demuestran que todos aquellos quienes detentan el poder público tienden a abusar de él y a ejercer al extremo su autoridad. De allí que no haya otra salida para corregir el problema que hacer que sea el mismo poder que limite al poder.

La apuesta de Montesquieu es que en la medida en que las funciones del Estado las desempeñan tres órganos distintos del mismo, los individuos tienen garantizada su libertad política. El poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial deben mantener funciones muy precisas. De ningún modo, cualquiera de ellos puede adjudicarse dos funciones para sí, puesto que ello conduce al absolutismo, es decir, al abuso del poder por una persona o un grupo.

Para estos todos estos filósofos —Locke, Lawson y Montesquieu—, la libertad política solo queda garantizada mediante un gobierno moderado y representativo. A partir de sus postulados, se puede afirmar que los poderes de cualquier Estado se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el abuso o la tiranía. La tesis de fondo es que el poder frena al mismo poder, evitando un gobierno despótico y buscando una armonía de los mismos.

Por ello, se advierte que no es conveniente que el Estado se ponga en manos de una sola persona, en el caso de un monarca o de un grupo reducido, en el caso de una aristocracia; o bien, en lo que hace al poder Ejecutivo o Legislativo de los regímenes democráticos, que los ciudadanos les confieran un poder absoluto sobre sus personas y sus bienes.

Conforme con estos principios, el Estado de Derecho se sustenta en el presupuesto normativo de que la sociedad debe gobernarse mediante leyes; no por la investidura o el carisma que detentan las personas que ocupan cargos de representación popular. La división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que el poder del Estado se encuentra en diferentes manos que se regulan por contrapesos, garantizando la libertad política e impidiendo el abuso del poder que es propio de la tiranía.

El problema radica en asegurar un adecuado balance de los contrapesos y limitaciones, dispuestos constitucionalmente. Un problema que no es nada sencillo de resolver, ya que el ejercicio del poder siempre está sometido a una dinámica muy fluida y cambiante.

La teoría clásica de la división tripartita del poder, ha evolucionado. De hecho, algunos académicos advierten que la división clásica tripartita del poder es un esquema que ha quedado obsoleto en relación con las realidades de los estados modernos (Ackerman, 2016: 4). En este sentido, numerosos autores han contribuido a iluminar aspectos como la distribución de funciones entre los poderes.

En este contexto, ha emergido el concepto de los órganos autónomos como un mecanismo para corregir los excesos en que estos mismos poderes han incurrido. En el llamado estado administrativo, es decir, aquel integrado y controlado por burócratas profesionales, las relaciones entre el poder público se redefinen. Por eso, los organismos autónomos reflejan la necesidad de expandir la teoría clásica de la división de poderes, con el fin de tener mayor vigilancia y control sobre las acciones gubernamentales y abrir nuevos caminos para la participación de la ciudadanía.

Los órganos constitucionales autónomos no afectan el principio de la división de poderes; por el contrario, lo fortalecen. En realidad, los órganos autónomos contribuyen, en el contexto moderno, a la democratización del Estado, ya que no están adscritos a ninguno de los poderes tradicionales del mismo.

La idea de los órganos autónomos se originó en la teoría constitucionalista del siglo XIX, se desarrolló en el siglo XX y encarnó en los tribunales europeos, en los ámbitos públicos financiero y de los derechos humanos. En el terreno electoral esta teoría ha encontrado un terreno amplio para su desarrollo.

La noción de organismos constitucionales fue formulada por el político y jurista Santi Romano, respondiendo a la idea de la necesidad de toda organización de jerarquizar y estructurar sus órganos. Por su parte Manlio Mazzotti, otro jurista italiano, señala que los órganos constitucionales son los más idóneos para frenar, controlar y equilibrar a aquellos otros órganos que también están dotados de competencias igualmente supremas.

Como se aprecia, hay un estrecho vínculo entre el principio de contrapeso de los poderes públicos y los llamados órganos autónomos. En una democracia moderna y consolidada, la existencia de órganos autónomos es una constante.

Dado que en un régimen democrático la división y el contrapeso de poderes es inherente al mismo, los órganos constitucionales autónomos son piezas claves para el fortalecimiento de la vida democrática, la rendición de cuentas y el funcionamiento de la administración pública. Por ello, están dotados de ciertas características y facultades como la autonomía financiera, la inmunidad para llevar a cabo sus funciones, el carácter técnico y no político de sus decisiones, la información y transparencia periódica de sus actividades ante el Congreso y la ciudadanía, entre otras.

Al hablar de órganos autónomos, nos estamos refiriendo a instancias que, siendo parte del Estado, se mantienen ajenas y libres con respecto a los poderes que lo conforman. La autonomía, entendida en sus raíces etimológicas, se refiere a la capacidad de darse a sí mismo sus propias normas o conducirse conforme al ordenamiento normativo que se ha otorgado. Es importante advertir que la autonomía no significa soberanía, puesto que el único ente soberano es el pueblo mismo constituido como Estado.

En el siglo XXI han proliferado los nuevos organismos autónomos a nivel internacional, lo cual ha ayudado a dinamizar los sistemas democráticos. Precisamente, esto supone la superación de la tradicional división tripartita del poder,

no en el sentido de su anulación, sino en el de su transformación y fortalecimiento. Es decir, la separación de poderes pensada no como una asignación rígida de funciones y atribuciones entre tres poderes, sino como la distribución de facultades entre todos los órganos del Estado que, en su interacción unos con otros, alcanzan controles mutuos.

La creación y el fortalecimiento de estos órganos autónomos propicia la rendición de cuentas de los gobiernos, a través de un sistema de pesos y contrapesos, y al mismo tiempo protege de las intervenciones indebidas aquellas áreas específicas y estratégicas para la gestión estatal. Sin embargo, para que esto realmente suceda, es imprescindible que estos organismos tengan un adecuado diseño legal, una correcta gestión institucional y un proceso transparente en su configuración. Una proliferación desordenada y sin estrategia puede llevar a dificultades de coordinación en las funciones del Estado, además de propiciar cotos de poder y luchas internas por el control de los mismos, que lo debiliten más que fortalecerlo.

La presencia de los organismos autónomos a nivel internacional es un elemento más de lo que algunos investigadores llaman la nueva cultura política. Este fenómeno revela comportamientos de los ciudadanos con repercusiones en el espacio público y en la estructura del gobierno, con características diferentes a aquellas que predominaban en el siglo pasado (Clark y Navarro, 2007).

Si tomamos en cuenta el contexto anterior, podemos entender por qué a nivel mundial, a partir de la década de 1990, pero sobre todo desde el año 2000 el grueso de los países, empiezan a incorporar en sus cartas magnas a estos organismos. Aunque, en sentido estricto, los órganos autónomos emergieron hace casi cinco décadas en diversos países desarrollados, el *boom* se da en este periodo. Algunos académicos contabilizaban en 2016 cerca de 248 organismos en 81 países reconocidos constitucionalmente, la mayoría de ellos en África (Ackerman, 2016: 49-51).

En México, los organismos autónomos empezaron a aparecer en los años 80, siendo de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que más rápidamente los incorporó en su administración pública.

A diferencia de los organismos públicos descentralizados a los cuales se transfieren facultades propiamente administrativas, los órganos autónomos constitucionales tienen facultades para crear sus propios reglamentos o leyes, definir sus estructuras orgánicas internas y sus presupuestos.

Los órganos autónomos coexisten con el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para cumplir funciones específicas, requiriendo para sus propósitos de cierta especialización, agilidad, control y transparencia. Sirven para corregir desvíos, excesos en el ejercicio del poder y para la defensa de derechos fundamentales de los ciudadanos. En realidad, la autonomía es la razón que les permite la especialización técnico-administrativa, para que la toma de decisiones no esté sujeta a la coyuntura política y así garantizar la imparcialidad frente a diferentes actores.

Algunos autores, identifican dos grandes enfoques teóricos dominantes, aunque limitados, para clasificar a los organismos autónomos. Por un lado, el enfoque maximalista que restringe el calificativo solo a aquellos que cumplen con cuatro requisitos: a) rango constitucional, b) participación en la dirección política del Estado, c) presencia constitutiva y, d) relaciones de coordinación con otros poderes. Por otro lado, el enfoque minimalista que, prácticamente, considera a cualquier órgano que no forme parte de los tres poderes tradicionales del Estado, como autónomo (Ackerman, 2016: 19).

Además de estos enfoques, también cabe distinguir entre organismos autónomos de rendición de cuentas, organismos autónomos reguladores y organismos autónomos en tanto tribunales constitucionales. La distinción ayuda para entender la diferente presión social que se cierne sobre cada uno de ellos; es decir, por la dinámica de sus funciones, los organismos autónomos de rendición de cuentas, como la autoridad electoral administrativa, y los tribunales constitucionales, como la autoridad electoral jurisdiccional, son altamente vulnerables a la legitimidad pública.

Para los organismos autónomos de rendición de cuentas y para los tribunales constitucionales, la transparencia del debate interno y la descentralización de su estructura son puntos imprescindibles para el posicionamiento positivo en la opinión pública (Ackerman, 2016: 30). También, es clave que la ciudadanía constata que la biografía de sus integrantes es plenamente ajena e independiente de cualquier nexo o interés con actores y fuerzas políticas, para brindar confianza a sus decisiones.

Además, hay que agregar la importancia que reviste que el diseño institucional de este sistema de órganos autónomos, se basa en el principio de igualdad entre pares, siendo fundamental contar con instancias o mecanismos para resolver las diferencias que se susciten entre ellos en la resolución de algún caso.

Son, precisamente, los criterios anteriores desde los que pretendemos movernos en la reflexión del apartado siguiente, referente a los órganos autónomos electorales.

IV. LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS ELECTORALES EN MÉXICO

Una de las vías por las que ha transcurrido el proceso democrático del país, ha sido la reforma del Estado. El concepto se refiere al conjunto de acciones mediante las cuales se busca adecuar o crear las instituciones, procesos y estructuras que permitan al Estado responder a la complejidad de los problemas en turno.

La reforma del Estado en México surge a principios de la década de 1970 con el propósito de restringir las tareas y funciones del Estado y disminuir estructuras burocráticas. En la década posterior, ésta se centra en la función regulatoria de los mercados, pero en los años 90 se dio un giro hacia aspectos de

corte jurídico, mediante el cual se pretendía que las instituciones se consolidaran a través del derecho, siendo la creación de los nuevos órganos autónomos y semiautónomos, elementos relevantes.

Es así que se ha otorgado autonomía constitucional al Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al Banco de México, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones. De igual manera, se crearon el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República).

En el caso específico de nuestro sistema electoral, el surgimiento de los órganos autónomos obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, para organizar las elecciones. La autonomía de estos órganos en México se impulsó por una necesidad política e histórica de depositar, en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno, el desarrollo de las elecciones.

La aparición y consolidación de estos organismos está aparejada a procesos de transición a la democracia. A partir de la reforma del 2014, cuando se instauró el sistema nacional de elecciones, prácticamente, ha habido alternancias en la mayoría de las gubernaturas. A la fecha, tomando en cuenta los saldos de este proceso 2020-2021, solo en 4 entidades esto no ha ocurrido: Estado de México, Hidalgo, Durango y Coahuila.

Este fenómeno que ya es parte de la historia de la política nacional, indica que la ciudadanía, a través de las elecciones, ha premiado y castigado a las fuerzas políticas contendientes. Y en ello, los organismos autónomos electorales son una pieza imprescindible.

A lo largo de un periodo que arranca desde mediados del siglo XX, la legislación y las instituciones electorales mexicanas han tenido una evolución significativa, al grado que nuestro derecho electoral se considera de los más robustos a nivel internacional. La conformación histórica del sistema político, llevó a la sociedad a crear instancias para asegurar procedimientos auténticamente democráticos con la participación de ciudadanos independientes del gobierno y los partidos políticos.

La obligación de los órganos autónomos constitucionales en materia electoral, es apegarse a lo que señala el artículo 116, fracción 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: Inciso *b*) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; Inciso *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.

Las acciones de estos organismos han estado bajo la lupa, tanto de los ciudadanos como de los actores políticos. En muchas ocasiones sus decisiones han sido controvertidas, mientras que igual otros consideran que han sido apegadas a derecho. En tanto, para ciertos sectores de la ciudadanía, su desempeño sigue siendo sospechoso y oscuro, aun cuando haya encuestas que aseguran que la confianza ciudadana en ellas gira alrededor del 60%,¹ o bien, en 50% para el Instituto Nacional Electoral y en 45% para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²

Si estas encuestas se comparan con otras de carácter académico, los números no son tan alentadores. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica del 2020, apunta que solo el 18.8% de la población mayor de 15 años tiene mucha confianza en el INE y solo el 6% de esa misma población lo tiene con respecto a los jueces, entendiendo, por la metodología de la encuesta, que en ellos se incluyen a los magistrados de los tribunales electorales. Lo que indica que casi el 80% y el 94% de los ciudadanos se mueven entre el “algo o poco de confianza” al “nada de confianza” (ENCUCI, 2020: 79).

Es evidente que ese “algo” o “poco” se ubica en el concepto de mínimos, opuesto al máximo o a la “mucha confianza y, en consecuencia, más cercano al polo de la nada. Por eso, resulta extraño que cualquier autoridad electoral pueda ufanarse con esas cifras. La desconfianza hacia estas instituciones es contundente y aceptarlo, es parte de la solución al problema.

Si tenemos claro que, por su naturaleza estos órganos autónomos de rendición de cuentas están sometidos a una gran presión, esto se agrava por conductas que parecen reflejar parcialidad, contradicciones e imposiciones entre los mismos órganos o entre sus integrantes, así como por ambigüedad o vacíos en la legislación que complica los factores mencionados.

Esto nos lleva a buscar mecanismos que diriman las diferencias entre órganos autónomos, anclado en el principio de la igualdad entre ellos. Resulta paradójico suponer que los pesos y contrapesos para equilibrar el poder, producto, en parte, de los órganos autónomos, puedan darse sin igualdad entre los mismos.

Un diseño jerárquico para sostener la relación entre los diferentes órganos autónomos, hablando de los electorales, es una contradicción al sistema de pesos y contrapesos, puesto que este solo se puede basar en un diseño horizontal de igualdad entre pares. De otra forma, se mina la fortaleza del sistema y es un elemento que contribuye a la mayor presión, debilidad y opacidad de estos órganos.

Tomemos como ejemplo, el caso del ciudadano Francisco Xavier Nava en el pasado proceso electoral 2020-2021, para el cual el INE dispuso varios lineamientos nuevos que los candidatos, partidos y coaliciones debieron respetar, entre otros, los de la reelección de cargos.

¹ <https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/>

² <https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2021-05-19/el-ejercito-encabeza-la-confianza-en-las-instituciones.html>

Como se sabe, en febrero del 2014 se publicó la reforma constitucional en la cual se estableció la figura de elección consecutiva para legisladores federales, locales y ayuntamientos. Las entidades federativas tuvieron que armonizar las leyes respectivas y el INE enfrentó la falta de normatividad sobre la reelección de diputaciones federales, mediante el Acuerdo INE/CG635/2020 publicado el 16 de diciembre de 2020.

A mediados del mes de abril de 2021, el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí (TESLP) declaró inelegible al candidato del Partido Movimiento Regeneración Nacional a presidente municipal de la capital, Francisco Xavier Nava Palacios. Uno de los argumentos en la sentencia TESLP/RR/26/2021 y Acumulados, fue el no cumplimiento del artículo 114 de la Constitución local y del artículo 28 de la Ley Electoral de ese Estado, los cuales coinciden en señalar que la postulación para la reelección para los miembros del ayuntamiento solo podrá ser realizada por el mismo partido político o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o alianza partidaria que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

El ciudadano afectado impugnó ante la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aduciendo que nunca ha sido militante de ningún partido político y, en consecuencia, no incumple con la ley: una laguna en la legislación electoral.

En efecto, el artículo 115 constitucional, fracción I, párrafo 2, dice: “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación solo 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”.

De igual modo, en el Título Tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) que da cuenta *De la Elección de Gobernadores, 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*, no se toca el punto. Es en el artículo 238, numeral 1, inciso g) de la misma ley en donde únicamente se advierte que los candidatos a las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de las Entidades Federativas que busquen reelegirse en sus cargos, deberán manifestar que están cumpliendo con lo establecido por la Constitución en materia de reelección.

Como se ve, si nos atenemos a la legislación federal, no hay ninguna otra acotación. Aunque a nivel estatal tampoco hay mayor detalle. En consecuencia, la pregunta es si procede la impugnación del ciudadano y su partido. La imprecisión que existe en la ley, favorece las condiciones para que la opinión pública

califique las acciones de estos órganos como imparciales y vaya generando un clima de animadversión entre órganos diferentes. Veamos.

Por un lado, la Sala Regional Monterrey consideró la revocación de la sentencia impugnada porque en términos de lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Federal, no existe una prohibición expresa para que las personas que sin contar con militancia hubieren sido postuladas por un partido político o coalición, puedan ser postuladas por un partido distinto en elección consecutiva. Además, se consideró, sin más, que Francisco Xavier Nava Palacios, no participó de manera simultánea en dos procedimientos de selección de candidaturas.³

Por su parte, el INE ante este vacío en las candidaturas consecutivas, señaló en el Acuerdo INE/CG635/2020 la **“posibilidad de postularse por partido político distinto al que hizo el registro previo, sin que hayan sido militante de aquél**. El artículo 59 de la Constitución establece que la postulación para diputaciones federales que busquen la elección consecutiva solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que los hubiere postulado en la ocasión anterior, salvo que hubiesen renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. *Sin embargo, existen casos en los que las y los legisladores fueron postulados por un partido político sin ser militantes de éste, cuando se formaron coaliciones. Ahora bien, de una interpretación sistemática y funcional de dicha disposición constitucional, se desprende que el requisito de ser postulado por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado en la ocasión anterior, resulta exigible a aquellas diputadas o diputados que, sin ser militantes, hayan llegado al cargo por un partido o coalición”*. (Los subrayados son nuestros).

Aunque el citado Acuerdo se refiere explícitamente a las candidaturas de diputaciones federales, la interpretación del TESLP, considerando la omisión en la legislación, asumió que es posible aplicarlo para todos los casos de elección consecutiva, entendiendo que el espíritu de la ley en la materia es prevenir el oportunismo político.

En un contexto, donde la lucha por el poder está al máximo, siempre que haya resoluciones contrarias en un mismo caso entre dos órganos, quedará la sospecha de imparcialidad y la idea de imposición de un órgano sobre otro. La exigencia de un rediseño institucional es necesaria en estos casos y ello podría mejorar la percepción social sobre el comportamiento de los órganos autónomos.

Frente a una resolución de un órgano autónomo federal contraria a la emitida por un órgano autónomo local, cabe la posibilidad del debilitamiento y mala imagen de este último, ya sea porque se le adjudica falta de capacidad o imparcialidad. Es justo para todos los actores involucrados que el órgano local pueda defender sus planteamientos, ya que siempre cabe la posibilidad de error

³ <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutorial/sentencias/monterrey/SM-JRC-0041-2021.pdf>

o razón en cualquiera de ambos fallos, máxime cuando consideramos, aun como petición de principio, que los integrantes de cualquiera de los órganos mantienen un perfil altamente profesional y especializado en la materia, por lo cual no cabe deducir que su conocimiento sea menos sólido que el del resto.

La fortaleza de los órganos autónomos, en este caso de los electorales, debe pasar por la idea de una igualdad entre los mismos, de no ser así, se corre el riesgo de menoscabar la fuerza de uno u otro, ello sin menoscabo de las atribuciones que corresponde a unos y otros.

Desde una mirada distinta, bien se podría argumentar, en el caso de Francisco Xavier Nava, que el TESLP resolvió partiendo de un principio general que fue el prever la tentación de esquivar la ley, especificando de modo inequívoco que un ciudadano que busca la reelección, se deslinde formalmente del partido que lo llevó al cargo, pero en el cual no milita.

Con base en ello, este órgano autónomo, estimó que no se cumplió este requisito, puesto que el 22 de febrero de este año impugnó los resultados de la elección interna a gobernador por el mismo partido que lo llevó a ganar la presidencia municipal los comicios pasados, el Partido Acción Nacional.

Así, podemos aventurar como hipótesis que, frente a hechos iguales juzgados a través de las mismas leyes, deberán producirse interpretaciones similares o, cuando menos, interpretaciones no radicalmente opuestas. No resulta lógico lo contrario, por eso, cuando así ocurre, es inevitable que se levanten sospechas de imparcialidad y concertaciones políticas, para un lado o hacia el otro.

Considerando esta formulación, tomemos otros dos casos ilustrativos, simplemente a manera de ejemplo: la anulación de las candidaturas de los ciudadanos Raúl Morón y Félix Salgado.

El 26 de marzo de este año el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, determinó retirar el registro a dos candidatos a gobernador en los Estados de Guerrero y Michoacán por el Partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). Los Consejeros argumentaron que ambos ciudadanos realizaron actos de precampaña, cuyos gastos no fueron informados a la Unidad Técnica de Fiscalización de ese Instituto a través del informe respectivo, violando con ello la ley al impedir la plena fiscalización de los recursos. Por lo tanto, correspondía aplicar las penas que la misma legislación establece.

Los ciudadanos Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón Orozco procedieron a impugnar la resolución del INE ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aduciendo que su instituto político no contempló la figura de precandidato para la selección de candidatos a gobernador y, en consecuencia, ellos no podían ser calificados como precandidatos ni las actividades realizadas tenían el carácter de actos de precampaña. Además, en el caso de que así fuera, la sanción aplicada no era proporcional a la falta cometida.

En su deliberación, las magistradas y magistrados del Tribunal resolvieron que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE violó el procedimiento de fisca-

lización y aplicó indebidamente el artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Sin embargo, al mismo tiempo, dejaron claro que, a pesar de no nombrarse literalmente *precandidatos*, los ciudadanos involucrados sí fungieron en los hechos como tales. En este sentido, se especificó que, con independencia del título o denominación que el partido político emplee, es precandidato, conforme al artículo 227, numeral 4 de la LGIPE, cualquier ciudadano que pretenda ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

En consecuencia, se ordenó al INE emitir una nueva resolución de manera proporcional y tomando en cuenta las circunstancias y el derecho a votar y ser votado, aunque dejando abierta la posibilidad de confirmar la medida, “en el entendido de que, si lo considera, la pérdida o cancelación del registro sigue siendo una sanción disponible para la autoridad administrativa electoral”.

Posteriormente, el 13 de abril el INE procedió a cumplir con el mandato del TEPJF. En su nueva resolución, por una mayoría de seis votos a favor contra cinco, los Consejeros ponderaron que el derecho a la transparencia en materia de fiscalización es más importante para el desarrollo de unos comicios confiables y equitativos que la anulación de alguno de los derechos políticos de un ciudadano específico. Es decir, consideraron que el interés público, el derecho de la sociedad en su conjunto, está por encima de los intereses particulares; más aún, cuando éstos últimos han buscado realizarse infringiendo la ley, independientemente de si es por omisión o si los montos no se consideran significativos.

De nueva cuenta, los ciudadanos afectados impugnaron esta decisión. En este contexto, el 27 de abril el TEPJF resolvió definitivamente confirmar el acuerdo del INE que ordenó retirar las candidaturas a Félix Salgado Macedonio y a Raúl Morón Orozco para las gubernaturas de Guerrero y Michoacán, respectivamente, por no presentar informes de gastos de precampaña.

En el análisis de estos casos, el Tribunal consideró que el INE realizó una interpretación conforme a la ley e impuso una sanción proporcional a la falta, y no se vulneró el principio *pro persona*, con lo que declaró infundadas las impugnaciones presentadas por las partes. Cabe resaltar que el TEPJF confirmó las conductas como dolosas, tal y como las calificó el INE, ya que se pretendió vulnerar deliberadamente la confianza de la ciudadanía; por eso, en caso de mantener estas candidaturas, se alentarían conductas contrarias a la transparencia que debe regir a los procesos de fiscalización electoral.

La decisión tomada por la autoridad electoral fue conforme a derecho, ya que había una violación a la ley. Sin embargo, en otros casos las decisiones han sido igual polémicas. Un ejemplo es el caso del gobernador electo de Nuevo León, Samuel García Sepúlveda, a quien también se le sancionaron conductas que pudieron defraudar la confianza ciudadana, relacionadas con el uso de

recursos y aportaciones prohibidas durante su campaña. Una conducta que se puede estimar aún con mayor impacto, considerando su carácter formal de candidato ganador.

En este caso, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral acreditó que la campaña de este candidato recibió 14 millones 026 mil 500 pesos de dinero prohibido por la ley, proveniente de tres familiares en línea directa, su madre y dos hermanos. Más aún, estos recursos se operaron con un esquema de triangulación, en el cual los familiares del candidato recibieron depósitos de empresas litigantes y de bienes raíces, las cuales no están inscritas en el Registro Nacional de Proveedores y con sospechas de ser empresas fantasmas, para posteriormente donarlos directamente al Partido Movimiento Ciudadano que abanderó al candidato.

La conducta infractora se acredita cuando el propio candidato reconoció este financiamiento, incluso por hasta 20 millones de pesos, aun sabedor de que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León aprobó en enero del 2021 un límite de 7 millones 208 mil 634, para aportaciones privadas para un candidato a gobernador.

Por el tipo de conductas verificadas, pudiéndose considerar como graves y juzgando que el candidato tuvo intención de afectar el proceso de fiscalización electoral, violando la ley, no puede sino imponerse una multa al partido político y no al candidato, lo cual alienta conductas contrarias a la ley.

V. CONCLUSIÓN

Ningún sistema democrático carece de puntos vulnerables, sin embargo, debe considerarse como el único capaz de regular de la mejor manera, las relaciones de poder resguardando los derechos de todos los ciudadanos. Lo anterior supone un diseño complejo en donde se articulen la fortaleza de las instituciones, especialmente de los organismos autónomos y una alta participación ciudadana sistemática.

Pese a que, en la última década, la cultura política democrática se ha asentando en el país, aún quedan oquedades que deben subsanarse. Es imprescindible equilibrar la participación electoral y no electoral; para ello, la apuesta por la promoción de los mecanismos de democracia directa, constituye una prioridad del Estado. El primer ejercicio formal de consulta popular marca una señal para las actuales generaciones sobre la importancia de estos instrumentos, dejando en el pasado las formas autoritarias, clasistas y oligárquicas de la toma de decisiones públicas.

En cuanto al fortalecimiento de las instituciones autónomas, es evidente que los órganos de tal naturaleza deben mantenerse en continua evaluación para brindar el máximo provecho a la ciudadanía, aunque ésta nunca deberá hacerse con el propósito de socavarlos. La revisión del ejercicio de los recursos

públicos es importante, absolutamente todas las instituciones públicas deben ser vigiladas en cuanto al ejercicio del gasto, pero también sobre los resultados específicos de su gestión y el desempeño honorable de sus integrantes.

Los modernos sistemas democráticos exigen órganos autónomos integrados con personal profesional y especializado, designado con mecanismos transparentes y cuya actuación debe sujetarse a un marco ético que promueva valores de honestidad, austeridad y responsabilidad pública, donde exista paridad e inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad en su composición que hagan un verdadero contrapeso al ejercicio del poder.

La ciudadanía siempre debe estar segura que la vigencia del Estado de Derecho, está garantizada por el funcionamiento de nuestras instituciones. En el caso de los organismos autónomos electorales, los ciudadanos deben tener la certeza que estos actúan en cumplimiento de su obligación para garantizar los procesos de elección popular; por otro lado, también deben confiar en que los ciudadanos afectados por sus decisiones, pueden hacer uso de su derecho a presentar los medios de impugnación pertinentes en los plazos, términos y requisitos correspondientes. De este modo, se aseguran tanto los derechos de los ciudadanos como las competencias entre los actores políticos cuyo arbitraje corresponde a las autoridades electorales.

Una democracia no anula los conflictos sino permite su libre discusión entre todos sus integrantes y los resuelve de acuerdo con las instituciones y las leyes que han sido producto de las decisiones de la misma sociedad.

En un auténtico Estado de Derecho, cuyo soporte se encuentra en la Constitución, el respeto a la ley y a las instituciones no son moneda de cambio. Aunque cabe aclarar que éstas no son piezas de museo, sino entes vivos que responden a las necesidades históricas y a demandas sociales. Por ello, seguramente, es necesaria una reforma político-electoral en donde se discutan los temas que han sido objeto de las recientes polémicas. Esto, lejos de debilitar a nuestra democracia, debe fortalecerla.

Modificar las normas electorales y sus instituciones requiere de un amplio debate entre autoridades, ciudadanos, académicos, medios de comunicación y actores políticos. Debe sustentarse en diagnósticos claros sobre las problemáticas que se pretende resolver y no realizarse por la incomodidad que las decisiones de las autoridades pudieran generar entre los actores políticos.

Conforme a declaraciones de actores involucrados la reforma en esta materia se desahogará después del ejercicio de revocación de mandato previsto para marzo de 2022. Para entonces, deberá estar integrada una agenda clara de temas que se incluirán y diversos análisis sobre los efectos de regular en uno u otro sentido. El destino de nuestras instituciones autónomas dependerá de la madurez, racionalidad y responsabilidad de los grupos parlamentarios. Su fortalecimiento es la ruta más productiva en favor de la democracia, su desaparición sería regresiva y anularía décadas de desarrollo democrático.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- ACKERMAN, J. (2016). *Autonomía y Constitución: El nuevo Estado democrático*. México: UNAM.
- BOBBIO, N. (2003). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CLARK, T.; Navarro, C. (Comps.) (2007). *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- CORDÓN, J. (2018). Democracia, pluralismo político y partidos políticos. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Núm. 270, pp. 151-173.
- Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_eua.pdf
- Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf
- DURAND, V. (2004). *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*. México: Siglo XXI.
- Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf
- MELGAR, M. (2016). *Separación de poderes*. México: UNAM.
- MEYER, L. (2005). *El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo*. México: Océano.
- PEDROZA DE LA LLAVE, S. (2002). Los órganos constitucionales autónomos en México. En Serna de la Garza, J. y Caballero, J. (Eds.), *Estado de derecho y transición jurídica* (pp. 173-194). México: UNAM.
- PESCHARD, J. (2002). El perfil de la cultura política predominante. En *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México* (pp. 145-152). México: Miguel Ángel Porrúa.
- RUIZ, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 37, pp. 87-120.
- Sentencia SM-JRC-0041/2021. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0041-2021.pdf>
- UGALDE, F. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 29, pp. 253-264.
- VVAA. (2002). *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Tribunal Electoral de Estado de Puebla

PRESIDENCIALISMO Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Norma Angélica Sandoval Sánchez

INTRODUCCIÓN

El presidencialismo se ha caracterizado por ser un ejercicio de poder propio del sistema republicano en el que la figura del ejecutivo adopta la posición de jefe de gobierno o administrador del Estado. En un régimen democrático, el presidente es electo mediante el voto popular y se establece una relación de gobierno con el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Sin embargo, la forma de gobierno presidencialista también se caracteriza por concentrar decisiones y peso político en el personaje presidencial, a pesar de la propia separación de poderes y la delegación de atribuciones y responsabilidades en el gabinete. Esta situación indudablemente da lugar a la formación de hegemonías políticas que, a pesar de permitir y respetar los procesos democráticos de elección de representantes, se mantienen en el control y administración del Estado.

No obstante, el presidencialismo en nuestros días se ha modificado, pues la propia transición y evolución democrática han dado lugar no sólo a la alternancia de partidos en las administraciones locales y federales, sino a la creación de instituciones y organismos autónomos que de acuerdo a sus funciones, sostienen el equilibrio político y de gobernabilidad, bajo los principios de pluralidad e inclusión donde los diversos sectores de la población ven representados sus intereses.

EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO: ORÍGENES

Para el investigador Jorge Bernal, el presidencialismo en México tiene una dimensión cultural, pues “las estructuras de poder y el sistema político mexicano desde siempre se han caracterizado por concentrar el poder político y organizar a las instituciones, de modo tal que el ejercicio de poder se lleve a cabo por una figura autoritaria que equilibre y amalgame a las demás fuerzas políticas” (Bernal, 2007: 4). En ese sentido, para este autor, la concentración del poder en un solo personaje está arraigada en la tradición política que data

desde la época prehispánica con la figura del tlatoani, posteriormente con el virrey y al final con la creación de la figura del presidente y sus instituciones (Bernal 2007).

Posteriormente, el autor hace un recorrido histórico general a través de diferentes momentos de la vida política del país representada por la figura presidencial (Bernal, 2007), de donde concluye que la idea del poder centralizado nace con el gobierno de Benito Juárez y es reforzada más tarde por Porfirio Díaz por medio de tácticas coercitivas instrumentalizadas a través del ejército. Bajo esa lógica, Bernal (2007) agrega que la inestabilidad política derivada de la primera etapa revolucionaria y la falta de una fuerza de una unión entre todas las partes en disputa dio lugar al golpe de Estado orquestado por Victoriano Huerta. Finalmente menciona que si bien el movimiento constitucionalista logró condensar algunas de las demandas de los diferentes sectores sociales de la época, no logró establecer un equilibrio entre todas las fuerzas políticas, lo cual derivó en la rebelión de los jefes militares de Sonora, dando inicio a la hegemonía política que se mantuvo durante setenta años en el país.

En ese sentido, el triunfo de la llamada “familia revolucionaria” y la posterior formación del Partido Revolucionario Institucional reforzaron el sistema presidencial a través de cuatro etapas o momentos históricos planteadas por Bernal (2007) de las cuales se presenta una síntesis a continuación:

a) *Formativa* (1917-1940): En esta etapa se definieron las reglas de relación entre el Ejecutivo, los otros poderes constituidos y el partido oficial. El autor hace énfasis en el liderazgo de la figura presidencial obtenido en este momento gracias al apoyo a las causas populares y el distanciamiento en discurso de las clases altas y el extranjero.

b) *Crecimiento y consolidación* (1941-1967): El investigador plantea que “la funcionalidad del sistema tuvo su máxima expresión en estos años cuando el presidente de la República acumuló una gran cantidad de facultades, de tal modo que colmó la expectativa de una sociedad por alguien que personificara el ejercicio de poder” (Bernal, 2007: 5). Según lo descrito, durante esta época el presidente ostentaba el poder de nombra y retirar gobernadores, diputados, senadores, presidentes municipales, al jefe de departamento del Distrito Federal así como al presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido. Además, menciona el autor, el presidente tenía control absoluto del congreso, por lo cual sus decisiones tenían gran influencia en el manejo de las finanzas públicas y la asignación de presupuestos.

c) *Crisis y decadencia* (1968-1987): El descontento generado por la represión al Movimiento Estudiantil de 1968 y la llegada al poder de Luis Echeverría, la figura presidencial perdió legitimidad y liderazgo, sumado también a la designación en las secretarías rectora de economía a personajes poco preparados y sin noción del tema (Bernal, 2007). Según el autor, los siguientes años de crisis y endeudamiento produjeron el desgaste del partido oficial y todo el sistema político oficial mexicano.

d) *Etapa terminal* (1988-2000): Para el autor, las múltiples crisis económicas y la privatización como solución a éstas implementada por el gobierno vulneró por completo al sistema político del país. Menciona que si bien Carlos Salinas de Gortari supo controlar a diferentes fuerzas políticas en disputa, de igual forma tuvo que ceder en funciones presidenciales, “de tal forma que en 1992 otorgó autonomía a los tribunales agrarios y en 1993 amplió atribuciones legislativas a la asamblea del Distrito Federal que derivaron en la elección popular del Jefe de Gobierno durante el mandato de Ernesto Zedillo” (Bernal, 2007: 7).

Según lo descrito por el autor, las elecciones de 1988 aceleraron el desmantelamiento de la hegemonía construida por el Partido Revolucionario Institucional durante las décadas anteriores (Bernal, 2007). Algunas de las causas que provocaron la fractura del sistema presidencial mencionadas por el autor son las siguientes: “i) el incremento en la complejidad del sistema político que hizo posible al presidente ocuparse de todas las decisiones; ii) la regionalización de la economía y el país; iii) las instancias supranacionales que aparecieron con la globalización, iv) la desaparición de sus facultades meta-constitucionales; v) la pérdida de control de los medios de comunicación y vi) el cambio en el sistema de partidos que acarreo la pérdida de mayoría priista, a lo que sumó la falta de lealtad y disciplina al interior del partido” (Bernal, 2007: 7).

Bajo ese panorama, lo que se evidencia es que las facultades del presidente en relación al control del Estado y la toma de decisiones tienen amplias limitantes, mismas que surgen a partir de la evolución de la sociedad y la vida política del país, por lo cual se hace necesaria la creación de organismos que sirvan no sólo como contrapeso al ejercicio de poder concentrado en una sola persona, sino que además atiendan asuntos de índole específica y especializada para resolver las diferentes problemáticas nacionales.

PRESIDENCIALISMO DESPUÉS DE LA HEGEMONÍA

La transición democrática en el país que para algunos investigadores inició con la elección cerrada y muy cuestionada de 1988, desembocó en una serie de reformas que restaron facultades al presidente y abrió la posibilidad de elección del primer jefe del gobierno del Distrito Federal en 1997, así como la alternancia partidista en el gobierno federal en el año 2000 que dio fin a casi setenta años ininterrumpidos del partido hegemónico en el poder.

Bajo este panorama y frente a la serie de cambios constitucionales en materia electoral y de atribuciones del Ejecutivo que se han desarrollado durante las últimas décadas, han surgido nuevos cuestionamientos sobre las delimitaciones conceptuales y materiales del sistema presidencialista, sus formas, sus alcances y su rumbo histórico. Al respecto el investigador Armando Soto apunta que “en la actualidad, el debate no se centra ni se detiene en los aspectos electorales, sino en el equilibrio de fondo que se refiere a un equilibrio en el poder” (Soto, 2011: 311).

Dicho de otra forma, es necesario considerar que si bien la dimensión democrática y electoral es una pieza clave que sostiene la gobernabilidad y armonía entre las diferentes fuerzas políticas del país, esto no podría ocurrir sin una serie de transformaciones profundas en el sistema político que doten a las instituciones y organismos de facultades para generar contrapesos, diálogo y acompañamiento a la figura presidencial. Sin embargo y como bien apunta Armando Soto, “no se trata ni debe correrse el riesgo de construir un modelo que restrinja en exceso la autoridad presidencial, ni tampoco de incorporar desmedidamente mecanismos de control que hagan nugatoria su actuación” (Soto, 2011: 311).

Por ello, el autor hace ofrece una síntesis de algunas de las reformas más importantes que han transformado el sistema presidencial como forma de garantizar el acompañamiento y trabajo en conjunto de los poderes judicial y legislativo con la figura presidencial:

En primer lugar menciona el fortalecimiento al Poder Judicial ocurrido el 31 de diciembre de 1994 y que puede resumirse “en el sentido de que la Corte tiene facultades para dirimir controversias entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo controversias entre Estados, Municipios, Distrito Federal y la Federación; la institucionalización de las llamadas acciones constitucionales que se contemplaron en el artículo 105 de la Carta Magna Federal” (Soto, 2011: 312).

En ese mismo sentido, menciona (Soto, 2011) que a partir de la reforma de 1977 se ha desarrollado con los años un fortalecimiento gradual a las instituciones electorales, en virtud de brindar certeza y legalidad a la vida democrática del país materializada en la elección de representantes, así como evitar que las mismas fueran de la competencia del Ejecutivo y se diera lugar a un predominio del mismo y de su partido, como ocurría en décadas anteriores.

Dentro de este mismo proceso es importante mencionar las reformas constitucionales que se han venido desarrollando a partir de 1993, las cuales tienen por objetivo ajustar los números de representación en las cámaras con la intención de estabilizar los alcances y poder de la figura presidencial pero también de la permanencia de los partidos en los diferentes gobiernos (Escamilla, 2009). Sobre este tema, el autor menciona que la reforma de 1993 se dinamita la posibilidad de que el presidente tenga control absoluto del Congreso, promoviendo una mayoría limitada, misma que con los años ha sido modificada de acuerdo con la evolución y complejidad del sistema político de nuestro país (Escamilla, 2009). A continuación se menciona parte del fragmento de la reforma de 1993:

Es importante destacarlo, por la trascendencia que esta decisión legislativa pueda implicar, que en la composición del Poder Legislativo, se impide, por la vía de la ley, que un partido, independientemente del número de votos que obtenga, pueda por sí sólo dar la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y un sistema diferente para su integración [...] La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en

la práctica, es decir, establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución. (Cita en Escamilla, 2009: 25)

INSTITUCIONES ELECTORALES Y PRESIDENCIALISMO

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Como respuesta a la controversia generada por las elecciones de 1988, misma que desembocó en una crisis de legitimidad hacia la figura presidencial por la cantidad de reclamos por irregularidades, el 6 de abril de 1990 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional en materia electoral (Soto, 2011) en la que se modificaron y “adicionaron los artículos 5º, 35 fracción iii, 36 fracción i, 41, 54, 60 y 73 fracción iv y se derogaron los artículos 17, 18 y 19 transitorios”. (Soto, 2011: 312), de la cual además destaca la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

Sin embargo, sería hasta el año de 1996, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, quien asumió la candidatura del Partido Revolucionario Institucional de forma extraordinaria después del asesinato del candidato oficial, que se propuso un trabajo en conjunto con el PAN y el PRD para dar continuidad a las reformas al sistema electoral, mismas que contemplaban: “a) la plena autonomía de las autoridades electorales; b) una mayor equidad en el financiamiento; c) el cambio en el régimen de gobierno del Distrito Federal; e) el fortalecimiento del marco jurídico para procesar irregularidades electorales; y f) la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación” (Escamilla, 2009: 29).

Dicha reforma dotó de fuerza y organización al entonces Instituto Federal Electoral, menciona Alberto Escamilla (2009), al reconoce la autonomía del organismo, misma que se compone de las siguientes dimensiones:

a) Jurídica: El Consejo General expide una serie de normativas y cuenta con un sistema de medios de impugnación.

b) Política: Se elimina la participación del Ejecutivo en la designación de consejeros electorales, cuestión que pasa a ser responsabilidad de la Cámara de Diputados. Se reconoce a dicha institución como un órgano independiente.

c) Administrativa: El Secretario es quien fija las cuestiones y procedimientos administrativos dentro del organismo.

d) Técnica: La operación del Instituto se desarrolla a partir de las direcciones ejecutivas.

El mismo autor menciona que esta serie de cambios a la institución electoral desembocó inminentemente en una serie de cambios en la estructura política del país, empezando por la elección popular del Jefe de Gobierno del Distrito Federal que antes era elegido por el presidente; además de la reorganización de las facciones partidistas en la Cámara de Diputados donde por primera vez el

PRI perdió la mayoría absoluta, lo que representó una fuerte limitante para la toma de decisiones del presidente.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Posteriormente, en el año de 1994 se desarrolla una reforma al Poder Judicial de la Federación, donde se destaca que a partir de “la constante impugnación de diversas leyes electorales tanto a nivel federal como el ámbito local, se concluyó que podían existir leyes en materia electoral que tuviera visos de inconstitucionalidad... y se modificó el texto del artículo 105 de la Constitución para instaurar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en el texto electoral” (Soto, 2011: 313).

Bajo ese panorama el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación pues a raíz de la reforma de 1994 se decidió que la materia electoral debía converger dentro del Poder Judicial, desde luego con intenciones de fortalecerlo (Soto, 2011), y brindar certeza y confiabilidad a las elecciones, gobernabilidad y trabajo en conjunto con los otros poderes.

Dentro de ese proceso, el Tribunal Electoral ya como parte del Poder Judicial de la Federación se consolidó como el máximo órgano electoral de la nación, sin embargo sería dos años más tarde que se promulgó la reforma al artículo 99 constitucional con el cual se le otorgó autonomía e independencia a dicho organismo frente a la figura presidencial (Escamilla, 2009). Para el investigador Alberto Escamilla, “esta modificación eliminó por completo la inherencia presidencial en la validación y calificación de los procesos electorales, pues permitió consolidar un órgano autónomo, lo cual terminó por hacer del Tribunal Electoral un órgano de Estado cuyas funciones en materia de legalidad electoral resultaron en particular importancia para legitimar el acceso al poder en el país” (Escamilla, 2009: 34).

Además, como se menciona anteriormente, la creación del Tribunal Electoral y su eventual inclusión al Poder Judicial y reconocimiento de su autonomía terminaron con la tradición de elección de representantes a través de las decisiones del Ejecutivo. Se menciona que en gran parte este proceso se llevó a cabo derivado del aumento de reclamos post electorales en los años ochenta donde las resoluciones tenían un carácter más político que jurídico (Escamilla, 2009). En ese sentido, la razón de ser de una reforma de esta magnitud no es otra sino fortalecer el Estado de Derecho y dar garantías de representación al pueblo de México como bien menciona el abogado Jaime Cárdenas García:

El Estado de Derecho es una constitución normativa que descansa fundamentalmente en el procedimiento para elegir gobernantes y establecer leyes, en donde la democracia es su carga valorativa fundamental. El entramado normativo tradicional del Estado de Derecho no puede concebirse sin democracia (Cita en Escamilla, 2009: 34).

El mismo autor remarca que la principal limitante al presidencialismo que trajo consigo la creación y consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue el reconocimiento de su autonomía, en tanto que esta le permite manejarse con libertad e imparcialidad al momento de resolver conflictos post electorales, hechos que anteriormente eran resueltos por la oficina del Ejecutivo (Escamilla, 2009). En ese sentido, se mencionan algunas de las dimensiones de las que está compuesta dicha autonomía:

a) Jurídica: Elabora su propio reglamento interno a través de la Comisión de Administración y se somete a aprobación de la Sala Superior.

b) Política: Se establece que frente a una contradicción de criterios entre alguna sala de la Suprema Corte y otra del Tribunal Electoral, exclusivamente sobre asuntos relacionados con inconstitucionalidad o sobre la interpretación de un precepto constitucional, resolverá la Suprema Corte.

c) Administrativa: Establece su propia normativa interna, formas de ingreso y régimen disciplinario del personal del Tribunal.

d) Técnica: Se reconoce su autonomía funcional, pues sus sentencias son definitivas e inatacables, esto quiere decir que sus sentencias no las puede revisar ni modificar ninguna otra autoridad.

PRESIDENCIALISMO EN EL SIGLO XX

El autor Armando Soto plantea la siguiente pregunta “¿Hacia dónde va el sistema presidencial mexicano?” (Soto, 2011: 315) como una intención de establecer hipótesis que ofrezcan un posible panorama sobre el rumbo que habrá de tomar la figura presidencial, la gobernabilidad y el equilibrio de poderes y fuerzas políticas en el país.

En su análisis menciona que si bien el sistema presidencialista sigue vigente, se encuentra en un periodo de transición de ser un esquema donde el presidente concentraba gran parte de la toma de decisiones de la vida política del país, hacia uno donde la figura presidencial mantiene su autoridad pero con el acompañamiento de organismos independientes y autónomos (parlamentarismo) sobre los cuales se delegan responsabilidades y generan contrapesos que permitan la participación de diferentes entes sociales (Soto, 2011).

Así mismo, se menciona que en una democracia siempre existirá un antagonismo y oposición en tanto que se considera la diversidad de ideologías e intención de ostentar el poder por parte de diferentes corrientes políticas, por lo cual, será necesario pensar en un modelo político que no sólo incluya de mejor manera a todos y todas aquellas que deseen ser parte de la vida política del país, para que se mitiguen de forma pacífica mediante el diálogo todas aquellas resistencias a la toma de decisiones por parte del gobierno.

Sobre la metodología que habrá de trabajarse para transitar a ese escenario, el autor manifiesta que no hay mejor forma que la que ofrece las reformas cons-

titucionales por la evidencia que ha arrojado su implementación y alcance. Sin embargo, para lograr una mejor amplitud en las mismas se hace necesario generar puentes de diálogo (Soto, 2011) y enfocarse en el fortalecimiento de los consensos constitucionales operacionales para generar acciones directas y concretas que alimenten la vida democrática de nuestro país.

Por su parte, Escamilla menciona que el fortalecimiento del ámbito electoral es primordial para hacer frente a posibles autoritarismos, pues advierte que aunque exista una autoridad u órgano electoral en un país, si este se desarrolla bajo un régimen que busca concentrar el poder en una sola figura, poco serviría si dicha autoridad interfiere con la organización y confirmación de los representantes elegidos mediante el voto (Escamilla, 2010). En ese sentido, agrega que “en el caso de las elecciones bajo regímenes democráticos se necesitan cumplir al menos cuatro principios que le rigen: a) legalidad, b) transparencia, c) imparcialidad, y d) equidad. Si alguno de estos principios de trastoca, el carácter democrático de los procesos electorales se ve vulnerado. (Escamilla, 2010: 51).

Bajo esa lógica, está claro que el reto de los organismos públicos autónomos, en específico los encargados de vigilar la legalidad en los procesos electorales, es aquel de sostener la confianza y la certeza en la democracia como base de la armonía social y política en toda la nación. Si nos remontamos a los orígenes del pensamiento liberal que fue la base de la construcción de la época moderna y de ella el surgimiento del derecho positivo, encontraremos que dicha tradición “tuvo como una de sus manifestaciones la aparición de partidos políticos y la instauración de elecciones como método para elegir gobernantes” (Escamilla, 2010: 50).

De ahí que se establezcan una serie de fases que todo proceso electoral debe cumplir para hacer valer la decisión y representación popular: “a) la organización de las elecciones (registro de candidatos, pre campañas y campañas), b) su desarrollo (la jornada electoral y el conteo de votos), y c) el desenlace (calificación y validación del proceso)” (Escamilla, 2010: 50). Por tanto, la confiabilidad de un organismo autónomo electoral surge a partir de su esquematización y procedimientos ordenados, apegados a derecho y a una metodología en consenso que validen los puestos ostentados en el poder por los representantes.

Según la propuesta teórica del politólogo Guy Hermet, las elecciones tienen “un papel legitimador (...) al establecer por primera vez un vínculo directo no coercitivo y aparentemente consensual entre los gobernantes y los gobernados” (Cita en Escamilla, 2010: 51). En conclusión, la razón de ser de los Tribunales Electorales es la de administrar los procesos democráticos por medios de los cuales la población puede acceder a puestos de poder, pero también es aquel organismo que a raíz de su independencia y autonomía establece vía para mantener una vida social pacífica en la cual los conflictos se resuelven por medio del diálogo, derecho y procesos ordenados.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, no se trata de minimizar la figura presidencial ni sus facultades, sino fortalecer aquellas instituciones que

pueden acompañar al ejercicio de poder y dirección de la vida política. Los hechos históricos, más allá de mostrarnos escenarios de crisis, son evidencia de que es posible mantener un tipo de sistema donde exista una fuerza de cohesión que atraviese a todas las fuerzas políticas, con la diferencia de que ahora la tendencia es hacia un gobierno más descentralizado, delegado, con interrelación entre su partes.

Bernal menciona que “el gobierno unificado dotado de legitimidad y subordinación, constituyó el eje de viabilidad para el control de las demandas sociales. Como hemos visto, la dinámica entre poderes hizo que el sistema tuviera un alto índice de expectativas para resolver conflictos sociales y económicos” (Bernal, 2007: 19). Así, lo que observamos es que en un Estado republicano actual, la unificación provendrá de aquellas disposiciones y condiciones que permitan el trabajo en conjunto desde las facultades de cada poder.

A propósito de la transición en el presidencialismo el mismo autor menciona que aunque pudiera decirse que la figura presidencial carece de fuerza, el Poder Legislativo está dividido y en constantes crisis, y el Poder Judicial solo cumple con su papel de mediador, ello es muestra de que el sistema se encuentra en cambio pues estas condiciones son distintas a las observadas en décadas anteriores (Escamilla, 2010).

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Como se ha expuesto a lo largo de la primera parte de este documento, el sistema presidencialista se encuentra actualmente en un proceso de cambios. Alguno de ellos de forma acelerada con la creación de reformas en materia electoral, legislativa y judicial. Se ha expuesto que el fortalecimiento a los poderes ha servido como contrapeso para mantener cierta armonía entre las diferentes corrientes políticas, pero también la creación de organismos que en función de autonomía y distancia con los poderes dominantes, ostentan libertades que les permiten atender problemáticas específicas de la vida pública.

Dentro de ese contexto, se reconoce que puedan surgir algunas inquietudes sobre la pertinencia y razón de ser de estos organismos no sólo frente a la figura del presidente sino a su formación estatal ¿Se robustece el Estado con la creación de organismos autónomos? Sobre esta cuestión la investigadora y académica Marybel Martínez responde que la autonomía de dichos organismos, “conforme al consenso de los especialistas y las tendencias internacionales, es deseable, pertinente y necesaria para ciertos entes, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México y la Fiscalía General de la República, incluso para el Instituto Nacional de Geografía y Estadística” (Martínez, 2015: 139).

Por otra parte, la autora agrega que no se discute su “pertinencia, al asumir que es una condición *sine qua non* en las democracias modernas, toda vez que

estas instituciones fortalecen al Estado al complementar su andamiaje institucional y contribuir al control” (Martínez, 2015: 139). Sin embargo, para Martínez, el manejo de los organismos dotados de autonomía en ocasiones puede caer en errores, con lo cual se pone en riesgo la legitimidad de los gobiernos y por tanto la fortaleza del Estado, cuestión que se abordará a detalle más adelante.

DIVISIÓN DE PODERES

Para la abogada e investigadora Susana Pedroza (2020), la división de poderes nace como respuesta ante el absolutismo previo al siglo XVIII, en donde el rey o monarca, sustentado en la idea de que fue elegido por mandato divino, concentraba el control total de los recursos y por tanto la vida pública y política de determinado territorio. En ese sentido, las revoluciones en Francia y de Independencia en Norteamérica, trajeron consigo la instauración de la República como forma de gobierno y con ella la división de poderes, así como las primeras manifestaciones de lo que hoy conocemos como Derechos Humanos. De dichos eventos, la investigadora rescata un fragmento de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, que a la letra dice: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución” (Cita en Pedroza, 2020: 216).

Es por eso que hoy en día la división de poderes está respaldada en la Constitución y el modelo republicano ha sido adoptado en todos los niveles de gobierno de nuestro país, por lo que Pedroza concluye que “el modelo que prevalece es el Estado constitucional y democrático de Derecho” (2020: 216). Sin embargo, se menciona (Pedroza, 2020) que si bien la división de poderes es la primera de las piezas que conforman y dan equilibrio a la estructura del Estado, durante las últimas décadas han nacido organismos que aunque no pertenecen propiamente a los mismos, tienen por igual la función de sostener la gobernabilidad estatal.

En México la primera instalación forma y jurídica de la separación de poderes (Villanueva, 2014) se da en la Constitución de 1824, en un momento de amplia turbulencia política y social en el país. Para Villanueva, “se puede apreciar la génesis constitucional hasta nuestros días, la conservación de la división de poderes como un pilar esencial dentro de la estructura gubernamental, no obstante las transgresiones y ajustes que en nuestro devenir histórico se han realizado” (Villanueva, 2014: 166).

Para este autor el sistema presidencial se ha apoyado desde su nacimiento en la separación de poderes para ejercicio de poder y mantener la estabilidad de los gobiernos. Sin embargo, conforme ha avanzado la historia y ha evolucionado la sociedad y política mexicanas, el sistema gubernamental oscila entre presidencialismo y parlamentarismo (Villanueva, 2014). En ese sentido, el autor

ofrece algunas distinciones entre ambos sistemas, análisis hecho por medio de la evaluación de transformaciones profundas en la política nacional.

PARLAMENTARISMO

El parlamentarismo es aquella forma de gobierno en la que el ejercicio del Ejecutivo “se encuentra encomendado a un cuerpo colegiado de ministros, mismo que emana del parlamento, de donde recibe su denominación, pues existe un inobjetable predominio de las cámaras sobre la actuación ejecutiva” (Villanueva, 2014: 167). Se menciona también que el parlamento no tiene la titularidad del gobierno, en tanto que se integra de diversas facciones políticas y ello imposibilita un ejercicio armonioso de gobierno, sin embargo sí tiene a su cargo algunas dimensiones de gobernación como las finanzas públicas y las leyes (Villanueva, 2014).

Sobre las caracterizaciones del parlamentarismo, el autor (Villanueva, 2014) recupera las propuestas por Jorge Carpizo, mismas de las cuales se presenta una síntesis a continuación:

- a) El gabinete y el parlamento se compone de los mismo integrantes
- b) El gabinete está conformado por los jefes del partido mayoritario o coalición mayoritaria
- c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado al cual compete la representación y protocolo; así como un Jefe de Gobierno que se encarga de la administración
- d) En el gabinete la persona que ejerce el principal liderazgo es el Primer Ministro
- e) El gabinete existirá de acuerdo a la mayoría parlamentaria
- f) La administración pública es de la competencia del gabinete, sin embargo debe someterse a la evaluación del parlamento

Las críticas más comunes a este tipo de gobierno se concentran en su mayoría en la poca separación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por lo cual se argumenta que dicha fusión da lugar a decisiones autoritarias y poco democráticas, cuestión que difiere en extremo del presidencialismo donde los poderes son independientes uno de otro.

Si tomamos en cuenta lo referente a las inclinaciones hacia el parlamentarismo en algunos diferentes puntos de la historia, como mencionan algunos de los autores revisados hasta este punto, y lo comparamos con los puntos descritos por Jorge Carpizo, podemos concluir que el escenario hacia el cual transita el sistema político mexicano no es propiamente parlamentario pero sí recoge algunos puntos importante de éste en función de generar inclusión y trabajo en conjunto que además desahoguen facultades al Ejecutivo.

Nosotros insistimos en que el presidencialismo no debe ser visto como una tendencia hacia un estado autoritario por sí mismo, ya que la historia ha de-

mostrado si se complementa de otros organismos sobre los cuales recaigan responsabilidades de gobierno específicas o de vigilancia y asesoría política, el sistema, aunque amplio, puede tener una mejor amplitud para reunir diferentes corrientes de pensamiento e intereses.

En ese sentido, la autonomía de dicho organismo es primordial y urgente, ya que no sólo representa un distanciamiento con el poder hegemónico, sino una posición de refinamiento al ejercicio de poder y gobierno.

AUTONOMÍA

La investigadora Susana Pedroza define a la autonomía de la siguiente manera: “Su concepto tiene raíces en los vocablos griegos que, en resumen, se traducen en la facultad para emitir leyes para sí mismos o dictar sus propias normas jurídicas. Así mismo, la palabra autonomía hace referencia a la autonormación y al autogobierno, es decir, es el poder atribuido a las instituciones y órganos para crear normas jurídicas”. (Pedroza, 2020: 216).

Por otra parte, adhiere que la autonomía desde una visión jurídica también se refiere a las actividad o facultades específicas relativas a un organismo o institución y que son reconocidas en la Constitución (Pedroza, 2020). Como se mencionaba anteriormente, la razón de ser de los organismos autónomos es aquella que asegure la resolución de problemas específico que competen al Estado, por ello es importante que descansen sobre una base jurídica que defienda su existencia y exija cuentas sobre sus actividades.

La autora también menciona que existen diferentes grados de autonomía: centralizada, desconcentrada y descentralizada (Pedroza, 2020). La primera se refiere a aquella que depende directamente de las decisiones del Ejecutivo, por ejemplo las Secretarías de Estado. Por su parte, menciona que la desconcentración, metafóricamente, estaría en un escalón abajo, ya que se trata de aquellos organismos que dependen de otros organismos dependiente, por ejemplo la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Conamed) que depende de la Secretaría de Salud. Finalmente los organismos descentralizados son aquellos que están desvinculados en cierto nivel (no es el mismo para todos) de la administración central; en ellos se transfieren facultades específicas del órgano central, en el caso de gobierno de la administración federal, a los pequeños entes. Se pone el ejemplo de Petróleos Mexicanos y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

DIMENSIÓN TEÓRICA Y JURÍDICA DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Para Pedroza, los órganos constitucionales autónomos “son entes establecidos expresamente en la Constitución, con un mandato supremo, caracterizado por una competencia específica y un conjunto de facultades en grado supremo,

que deben ejercer en condiciones de total independencia en un marco de garantías institucionales vinculadas con la proyección y el manejo independiente de su presupuesto, personalidad jurídica, patrimonio propio y libertad absoluta para la toma de decisiones en el campo técnico que la Constitución les otorga” (Pedroza, 2020: 217).

De esta definición se observa que las facultades de los organismos autónomos son de total competencia estatal y de gobierno. Es decir, no habría cabida para un organismo del cual sus funciones seas distintas a las propias de la administración del Estado en cualquiera de sus dimensiones: política, social, económica, jurídica, etc. Debe entenderse que estas instituciones son parte del total de funciones y facultades del gobierno y en ese sentido se requiere de un aparato jurídico robusto que les dé respaldo y dirección.

Pedroza agrega una serie de elementos que definen la autonomía de este tipo de organismos, ya que menciona que la misma no se limita sólo a la asignación y autogestión presupuestaria (2020):

- 1) Están definidos por un fin constitucional.
- 2) Autonomía de tipo político-jurídica en el entendido de que pueden crear normativas sin la interferencia de otro órgano estatal.
- 3) Autonomía administrativa o la que se refiere a la capacidad para organizarse internamente, cuestión que también se refiere a sus necesidades materiales y de presupuesto.
- 4) Autonomía financiera en complemento al punto anterior, se refiere a la capacidad de hacer uso de sus recursos de manera libre pero también con la obligación de apegarse a normativas estatales y transparencia.
- 5) Se deben establecer de manera precisa sus facultades y competencias para no dejar lugar a ambigüedades y delimitar su campo de acción.
- 6) Elaboran sus planes y estrategias, así como sus políticas y las funciones del personal dentro de dicha institución.
- 7) En el mismo sentido, tienen la capacidad para auto organizarse, elegir a su personal, determinar los criterios de contratación, autoridades, medidas disciplinarias, etc.
- 8) No deben existir presiones o influencias externas.
- 9) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de las presiones o influencias políticas, lo cual permite que se desarrollen nombramientos, duración de actividades, remuneración, inamovilidad, etc.
- 10) Una vez constituido el organismo se emiten convocatorias para reunir especialistas de prestigio y experiencia en la materia que le compete.
- 11) Las funciones de sus integrantes deben ser incompatibles para que no ejerzan otras actividades en el ámbito público o privado, excepto cuando son no remuneradas como la docencia, la investigación académica, ciencia, cultura o beneficencia. Se menciona que en algunos casos dicha incompatibilidad se mantiene incluso durante algún tiempo posterior a la finalización del cargo.

- 12) Deben tener el derecho de proponer iniciativas de ley o legislativa para actualización y reformas a la ley de su competencia.
- 13) Los órganos tienen la obligación de presentar informes y rendición de cuentas ante el Poder Legislativo.
- 14) Las decisiones importantes son tomadas de forma colegiada.
- 15) El órgano no debe estar determinado por las órdenes del Poder Ejecutivo, Poder Judicial ni Legislativo.
- 16) Tienen un régimen laboral bien determinado.

CONSIDERACIONES DE ANÁLISIS Y MEJORA PARA LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Para la autora Marybel Martínez, si bien es indispensable la creación y existencia de los organismos autónomos como parte de la delegación de responsabilidades y facultades del Estado, tampoco deja de señalar algunos de los errores en que pueden caer dichas instituciones, mismos que si no se corrigen, estarían dinamitando la continuidad del organismo, así como la legitimidad de los representantes y el Estado.

La investigadora (Martínez, 2015) contextualiza con la intervención de los medios de comunicación a través de notas donde se denuncia opacidad, mal uso de recursos y otras actividades que suelen escudarse en la imagen de la autonomía o en huecos legales que no han sido solucionados pero que ponen en riesgo el funcionamiento del organismo. Puntualmente, la autora señala que “esta falta de legitimidad, sin duda, debilita al Estado, al tiempo que el exponencial número de entes autónomos debilita al Poder Ejecutivo, pues ha significado el reparto del poder en diferentes parcelas no como una solución democrática, sino como respuesta a diferentes complicidades” (Martínez, 2015: 139).

Así mismo, advierte de la vulneración a la autonomía por parte de las facciones partidistas que en ocasiones con intenciones de restar facultades al Poder Ejecutivo, intervienen en la dirección de los organismos con intenciones muy distintas a las que fueron creados. Por ello, aconseja especial vigilancia para que los intereses de los partidos políticos no interfieran con el carácter autónomo de las instituciones.

Por otra parte, apunta que debido a la complejidad del sistema político mexicano que se ha formado a través de los años, los intereses partidistas se han apoderado de algunas instituciones arropados por una idea falsa de autonomía. Por tanto es necesario regresarles el carácter institucional a los organismos, analizar la pertinencia de la burocracia en términos cuantitativos y combatir a la corrupción en todos los niveles de gobierno.

Bajo esa lógica, la investigadora ofrece una serie de puntos como metodología para mejorar los alcances de los organismos autónomos desde diferentes dimensiones incluida la jurídica y desde luego la política (Martínez, 2015).

- 1) Concentrar a todos los entes en un capítulo específico para evitar su dispersión en el texto constitucional.
- 2) Esclarecer la naturaleza de los entes autónomos, lo que implica revisar su denominación para evitar ambigüedades.
- 3) Definir el tipo de autonomía del organismo.
- 4) Categorizar y jerarquizar a los organismos de acuerdo con su tipo de autonomía.
- 5) Homologar, adecuar y perfeccionar la terminología referente a la autonomía de los organismos.
- 6) Revisar los criterios de elección de autoridades de los entes autónomos según criterios de economía procesal, transparencia y equilibrio de Poderes, así como ante las Cámaras del Congreso.
- 7) Homologar las características, prerrogativas y obligaciones de las autoridades de los entes autónomos.

En conclusión, lo que se propone es un perfeccionamiento legislativo que dé certeza, coherencia, transparencia y delimite las funciones de los entes autónomos con intenciones de que cumplan con su función de atender problemáticas estatales y queden fuera de los intereses partidistas o de fines distintos por los que fueron creados.

AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

La abogada María del Pilar Hernández (2020) menciona que los tribunales constitucionales son el ejemplo claro de un organismo autónomo. Sin embargo, tampoco deja de reconocer que existen diferentes líneas inconclusas para la consolidación de los mismos desde el ámbito constitucional. Sin embargo, se concentra en delimitar las necesidades sociales y políticas por las cuales aún con sus desequilibrios deben mantenerse dichas instituciones.

En ese sentido, menciona que “el surgimiento de los órganos electorales en nuestro país, independientemente de las características particulares del órgano, obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, o del Poder Legislativo, para calificar las elecciones”. (Hernández, 2002: 85). Por tanto la autonomía de las instituciones electorales ha sido promovida para dar certeza de los procedimientos de elección de gobernantes, fundada en el distanciamiento de las autoridades electorales de los fines partidistas.

Por otra parte, la autora apunta que “a nivel federal, así como de las entidades estatales, el sistema para organizar y calificar las elecciones es el denominado doctrinalmente diárquico en virtud de que las funciones electorales se dividen en dos organismos: uno de carácter administrativo, encargado de la organización sustantiva del proceso electoral —generalmente independiente de los poderes tradicionales— (institutos electorales), y otro de carácter jurisdiccional que puede o no depender del Poder Judicial (tribunales electorales)”. (Hernández, 2002: 86).

En ese sentido, la abogada e investigadora toma el caso del Tribunal Electoral del (entonces) Distrito Federal para analizar las dimensiones de autonomía de los tribunales electorales locales y el tribunal federal. Para ello realiza una lista de consideraciones que determinan a grandes rasgos la estructura autónoma del tribunal (Hernández, 2002: 86).

- Legislación: Código Electoral del Distrito Federal.
- Familia: diárquica.
- Órgano Electoral: Instituto Electoral del Distrito Federal y Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Autonomía política: Es total respecto a los demás órganos de la entidad. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que el Tribunal Electoral local será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.
- Autonomía financiera: Es parcial respecto a los demás órganos de la entidad. El Tribunal Electoral del Distrito Federal aprueba el proyecto de su propio presupuesto y lo remite al Jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal.
- Autonomía jurídica: Es parcial respecto a los demás órganos de la entidad. A pesar de que el Código Electoral local dispone que las resoluciones del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, las mismas pueden ser modificadas si se recurren a través del Juicio de Revisión de Constitucional. Dentro de este ámbito de autonomía es importante mencionar que el Tribunal Electoral del Distrito Federal si cuenta con facultad reglamentaria.
- Autonomía administrativa: Es parcial respecto a los demás órganos de la entidad federativa, ya que no existe una absoluta independencia respecto de la organización y estructura interna del propio tribunal.

Si bien estos hallazgos son propios del contexto y tiempo en que fueron estudiados, pues sabemos que se ha llevado una serie de reformas que a lo largo de las últimas dos décadas han transformado a las instituciones, lo que se pretende mostrar es una metodología que nos acerque a determinar en primer lugar el nivel de autonomía en que se encuentra un organismo, además de sus alcances y en esa misma línea determinar que hace falta que cumpla su función de forma más ordenada y eficiente.

En ese mismo tono, la autora (Hernández, 2002) agrega tres criterios más para evaluar la autonomía de los órganos electorales:

a) Integración y designación: En el nombramiento y de los titulares no debe intervenir el Ejecutivo. En el caso de los magistrados deben ser elegidos por dos terceras partes del congreso local. Con ello se garantiza que ningún grupo parlamentario pueda designarlos.

b) Inamovilidad y remoción: Si bien la legislación local indica el tiempo en que lo magistrados habrán de durar en el cargo, esta condición se ve vulnerada

cuando las facciones partidistas de ponen de acuerdo para modificar el tiempo a modo de sus intereses.

c) Garantía económica: Se pretende que los integrantes del organismo se vean remunerados por sus servicios para garantizar un desempeño eficiente e imparcial. Por ello se requiere que haya legislación al respecto que proteja las condiciones laborales del personal de los tribunales.

CONSIDERACIONES FINALES

El presidencialismo en nuestro país ha sido la estructura política por tradición que se mantiene hasta nuestros días y que como parte de la naturaleza de evolución de las sociedades y su inevitable complejidad ha tenido que transformarse. Si tomamos en cuenta la historia del mismo y hacemos un análisis de los alcances, encontraremos que, aun con las diversas fallas identificadas por los especialistas a través de los años, ha servido como forma de mantener la gobernabilidad y el equilibrio entre las distintas fuerzas políticas en el país.

En ese sentido, cabe señalar que la pieza clave que posteriormente desembocó en la creación de los organismos autónomos, además de las demandas sociales de inclusión, democracia y justicia, es la separación de Poderes que velan por las más grandes dimensiones de que se conforma el Estado moderno. Los Poderes han servido para equilibrar las decisiones y rumbo de la política nacional, con sus diferentes mecanismos y en complemento uno del otro para establecer mecanismos de actuación a favor de una mejora y estabilidad social.

Ahora bien, la historia nos ha enseñado que dicho equilibrio no es constante ni tampoco perfecto, por lo cual, las diferentes fuerzas políticas tendrán que trabajar, en función de su contexto social y cultural, para restaurar el orden y la gobernabilidad que permitan sostener la cohesión entre Poderes y el acompañamiento a la figura presidencial. Desde luego que es primordial ajustar las facultades del Ejecutivo para evitar cualquier tipo de arbitrariedad y autoritarismo, aunque por otra parte, se debe tener el tacto para no incurrir en una minimización de la figura de autoridad que representa y de la razón de ser sus funciones en general.

Por tanto, en nuestra época, la creación de organismos dedicados a complementar las funciones ejecutivas es primordial para mantener un ejercicio de gobierno sano y eficiente. Como bien se reviso anteriormente, para ello habrá de intervenir el derecho como garantía de la existencia, permanencia y desarrollo oportuno de las instituciones públicas; además de que es necesario también delimitar bien las funciones de los mismos con el objetivo de impedir que sean utilizados para fines distintos a los que les competen, pero principalmente, para que cumplan a cabalidad con las tareas que les han sido encomendadas en mejoras de la población mexicana.

Es verdad que muchos de estos organismos, en su naturaleza de ser mecanismos no exentos de perfectibilidad, han incurrido en vicios políticos, consecuencia de los intereses particulares de los grupos de poder y partidistas, que han puesto en duda su legitimidad. Sin embargo, ello no niega la necesidad de que se mantengan en el ejercicio de gobierno en conjunto con los Poderes de la Unión.

Por ello es que se ha presentado una metodología de análisis y de acción que en primer lugar determine si la función de los organismos autónomos se está llevando a cabo conforme a lo establecido en la ley y en ese caso determinar mejoras desde el ámbito jurídico y legislativo. En segundo lugar, este mecanismo de estudio abona a que desde el ámbito político se establezcan limitantes y mejoras para que 1) los organismos no se vean intervenidos por los intereses partidistas, con intenciones de golpeteo político, ni tampoco para manejar su presupuesto; y 2) los organismos sofisticuen sus normativas, sus objetivos y establezcan planes de acción mucho más eficientes que atiendan la complejidad social de nuestra época.

La categoría de análisis en común es la autonomía de los organismos. El diagnóstico posterior al estudio de la autonomía deberá establecer el nivel en que se encuentra a partir de la revisión de la legislación que la sostiene así como la comparación con otros entes autónomos. De ahí que se establezca un reporte de necesidades a satisfacer para que el organismo se mantenga en su función. Valga mencionar que de este tipo de investigación también podremos determinar un acercamiento al estado en que se encuentra la gobernabilidad de los poderes en tanto que se encuentran en relación sistémica.

En el caso de los tribunales electorales, la justificación de su existencia es desde luego el velar por la democracia y los procesos electorales justos y transparentes. Por otra parte, en función del equilibrio de poderes y de la relación con los alcances del Ejecutivo, los tribunales electorales marcan un distanciamiento del poder para garantizar imparcialidad y decisiones apegadas a derecho sin intervención de ninguna otra fuerza externa.

Es necesario que se sostenga la autonomía de los tribunales: autogestión presupuestaria, auto determinación de normativas internas, definición de los criterios de su acción, evaluación de su personal, así como control y administración de su infraestructura. Principalmente, se debe cuidar ese distanciamiento de las figuras de poder y representar una vía de acceso legal, transparente y justa a los puestos de representación popular.

El sistema presidencial funciona y es un mecanismo que puede mantener en armonía a la sociedad de una nación, siempre que, tomando en cuenta las necesidades de la misma y la complejidad cultural, política y de organización, se acompañe de otros entes que ayuden a resolver problemáticas. Específicamente, el sistema presidencialista habrá de cuidar las dimensiones de autonomía, legalidad, democracia e inclusión para mantener una vida política estable y eficiente.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL, Jorge (2007) El paradigma del presidencialismo en las relaciones y equilibrio entre los poderes en el sistema político mexicano actual, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- ESCAMILLA, Alberto (2009) Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México, México, Polis: Investigación y análisis sociológico y psicosocial, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- , (2010) Presidencialismo y elecciones en México, México, El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar (2002) Autonomía de los órganos electorales, México, Reforma Judicial Revista Mexicana de Justicia, Facultad de Derecho, UNAM.
- MARTÍNEZ, Marybel (2015) Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente ¿Fortaleza o debilidad del Estado? México, El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- PEDROZA, Susana (2020) Los órganos constitucionales autónomos, México, Biblioteca jurídica del instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.
- SOTO, Armando (2011) El presidencialismo mexicano en los umbrales del siglo XXI. Del sistema presidencialista hacia un sistema presidencial con matices parlamentarios. Ciudad de México, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM.
- VILLANUEVA, Luis (2014) La división de poderes: teoría y realidad. Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Tribunal Electoral de Tabasco

ARISTAS Y REFLEXIONES DE LA JUSTICIA ELECTORAL INCLUSIVA

Margarita Concepción Espinosa Armengol

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia el acceso a la justicia ha sufrido un cúmulo de transformaciones, alguna de ellas buscando un equilibrio social entre las personas mientras que otras corrientes han generado discriminación diversos grupos sociales; conocer ambas vertientes es necesario para erradicar esta última.

A juicio de quien redacta este breve ensayo, la justicia es sinónimo de armonía social; cuando no se tiene este elemento en un estado democrático, la sociedad a perdido sentido en unos de lo principales fines de la misma, como lo es tener un equilibrio social, inclusive algunos pensadores de la antigua Grecia refieren a este valor como uno de los principales motores de la felicidad en una sociedad.

Ahora uno de los fines del derecho y como consecuencia de los principios constitucionales es alcanzar la justicia, en este sentido los estudios jurídicos y normatividad tienen que ser justos para las personas dentro de su esfera competencial. Por tanto, la norma no puede contener rasgos de discriminación ello porque, dentro de un estado democrático no hay cabida a situaciones de desigualdad entre sus personas.

En este sentido, la justicia, el derecho y los órganos jurisdiccionales son piezas fundamentales dentro de una sociedad en armonía. Ahora bien, esta justicia como se expuso en las líneas que anteceden tiene que ser inclusiva no dejar en situación de indefensión a ciertos grupos de la sociedad.

A lo largo de este ensayo, se tocan temáticas que permitirán al lector conocer de manera breve y concreta diversos elementos que debe de comprender una justicia inclusiva.

ACCESO A LA JUSTICIA

Es de suma relevancia mencionar que la justicia, se plantea como una interrelación entre el principio-valor justicia con las normas y con los hechos. El

término “justicia”, que comprenda principio, valor, norma y hecho, así como uno o varios fines determinados y realizables.

Cabe el plantearnos si en la sociedad actual, con las condiciones y circunstancias que prevalecen:

1. Se garantizan el ejercicio y el uso de los derechos y libertades prescritas por las leyes;
2. Si todos los gobernados cuentan con los medios para actuar y defenderse ante cualquier órgano, autoridad o jurisdicción, y
3. Si el Estado cuenta, a su vez, con los medios para asegurar una resolución oportuna y “justa” en lo material.¹

Ahora bien, el concepto de “justicia” que se pretende postular es de un concepto operativo el que, con arreglo a las normas jurídicas y a las condiciones que prevalecen en la sociedad actual, contemple el garantizar en forma eficiente el ejercicio del mayor número posible de derechos y libertades de los individuos, así como que, ante las situaciones y causales de desigualdad e inequidad, disponga la implementación de los instrumentos (jurídicos u operativos) que modifiquen las relaciones existentes, para crear otras nuevas en mejorados términos de igualdad y de equidad.

Por consiguiente, el acceso a la justicia es un derecho humano reconocido en los principales instrumentos internacionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es el derecho de toda persona de hacer valer jurisdiccionalmente una prerrogativa que considera violada; de acceder a procesos ágiles y garantistas para obtener justicia pronta y cumplida, entendida como justicia de calidad y oportuna.²

Lo anterior, conforme a los artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 1º, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las interpretaciones que realizan las instituciones autorizadas para ello: el Comité de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Poder Judicial Federal, respectivamente. Además, en el Sistema Universal de Derechos Humanos es necesario atender a lo señalado por otros comités y por los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

Asimismo, abarca diversas instituciones, entre ellas los tribunales, autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, y operadores jurídicos vinculados a este derecho, a mecanismos comunitarios o indígenas, o alternati-

¹ Gabriel Zapata Bello, *Justicia*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo I, México, UNAM, Primera edición, 2001, p. 2.

² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Acceso a la justicia y derechos humanos*, México, primera edición, 2007, p. 12.

vos de resolución de conflictos, e instancias administrativas como las comisiones de derechos humanos, todos los cuales conforman el sistema de justicia.

En nuestra Constitución, el artículo 17 contiene a la acción procesal como un derecho subjetivo de naturaleza pública, el cual se ha convertido en México en un derecho de acceso a la justicia “igualitariamente accesible a todos” y cuyo funcionamiento sea “individual y socialmente justo”. Por lo tanto, el derecho a la justicia es un derecho esencial para la convivencia social, así como también constituye uno de los elementos imprescindibles del Estado de derecho.

Las transformaciones sociales y económicas han generado también, en una sociedad con tantos y tan evidentes desequilibrios, rezagos en el orden jurídico y, a su vez, en factores que obstaculizan el desarrollo del sistema de justicia. De ahí que la eficiencia y los aspectos administrativos y organizacionales del aparato de justicia estatal se hayan convertido en objeto de propuestas y proyecciones de tipo político, que van desde la simplificación de los procedimientos, la creación de organismos especializados de impartición de justicia, la introducción de mecanismos alternativos de justicia, hasta la privatización de la impartición de justicia.³

Cabe destacar que las características del acceso a la justicia son:⁴

- La administración de justicia debe realizarse por tribunales previamente establecidos, en los plazos y términos que fijen las leyes.
- Las resoluciones de los tribunales deben ser de manera pronta, completa e imparcial.
- El tribunal será gratuito.
- El servicio de asistencia legal debe ser de calidad, al alcance de las posibilidades económicas, sociales y culturales de las personas.
- El Estado debe garantizar la prestación del servicio.
- Que se garantice el acceso a todas las personas sin discriminación de ningún tipo.

Por tanto, es obligación del Estado para garantizar el acceso a la justicia, esto de conformidad con el marco normativo de los derechos humanos que se ha desarrollado para que los Estados cumplan con sus compromisos internos e internacionales de salvaguardar y proteger las prerrogativas fundamentales de las personas.

1. Respetar. Exige que el Estado y sus agentes no violen los derechos humanos establecidos tanto en ordenamientos jurídicos internos como internacionales, por lo tanto, implica el deber de no afectar o violentar ninguno de los derechos contemplados en dichos instrumentos. En ese sentido, toda violación a un derecho humano implica la violación a esta obligación. Dicha violación es atribuida al Estado en su conjunto sin que interese:

³ *Ibid.*, p. 7.

⁴ *Ibidem*, p. 14.

a) Quién o quiénes como personas concretas es o son las o los responsables de la violación.

b) Si al momento de realizar la violación de los derechos, quienes la realizan actuaban conforme al orden jurídico del país.

c) Si al momento de realizar dicha violación las personas que la realizaron tenían o no la intención de provocar la afectación (se juzga por responsabilidad objetiva y no por responsabilidad subjetiva).

2. La obligación de garantizar. Esta obligación exige que el Estado emprenda las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a su jurisdicción estén en condiciones de ejercer y de gozar los derechos humanos. Esta obligación supone la organización del aparato gubernamental para asegurar el libre y pleno ejercicio de tales derechos, lo que implica cumplir, a su vez, con las siguientes obligaciones:

a) Prevenir: que el Estado haga uso de todos los medios posibles y razonables que le permitan evitar las violaciones a los derechos humanos.

b) Investigar y sancionar: que el Estado investigue adecuadamente y con la seriedad debida todas las violaciones a los derechos humanos, mientras que la sanción de las o los responsables es un asunto sujeto y condicionado al desarrollo de la investigación adecuada.

c) Restablecer y reparar: que restituya el daño ocasionado por la infracción de una obligación. Esto incluye la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral.

Es de suma importancia que los tribunales impartidores de justicia y garantes de la democracia, del Estado de derecho y de la protección de los derechos humanos de las y los justiciables, debe centrarse en el respeto de los derechos humanos. Así también, el deber de garantía de los derechos humanos requiere que los Estados protejan dichos derechos entre ellos el acceso a la justicia y atendiendo a las particulares necesidades de protección de las personas y que esta obligación involucre el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Dado que el acceso a la justicia es reconocido Internacionalmente, como se ha mencionado en párrafos anteriores por los instrumentos jurídicos como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los cuales varios Estados de América Latina lo han ratificado y reconocido su competencia; además de que sus respectivas Constituciones reconocen este derecho y su importancia dentro de la protección a los Derechos Humanos y que deben de ser garantizados por los Estados, proporcionando todas las facilidades para que las personas puedan avocarse a los órganos de justicia, además estos deben de garantizar que las resoluciones que emitan se apeguen a derecho, es decir, aplicando

las leyes ya sean nacionales o internacionales dependiendo del caso, pero lo que se observa es que en muchos países de América Latina, no se tiene un verdadero acceso a la justicia por muchos factores; económicos, sociales y políticos obstaculizando muchas veces que se pueda hacer valer los derechos fundamentales, siendo esto lamentable porque el acceso a la justicia sirve como un presupuesto para cumplir con la protección de otros derechos.

La vulneración del Derecho Humano de Acceso a la Justicia es ejercida por el Estado o personas con un grado de poder económico, por tanto, el acceso a la justicia real no se cumple porque las resoluciones no se apegan a derecho. Ahí es donde se debe buscar avanzar y que la justicia sea para todas las personas, por otra parte, al no existir un verdadero acceso a la justicia genera un problema el cual es la impunidad entendida como: la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de algún delito o vulneración de los Derechos Humanos.

Por ello es necesario, un sistema jurídico que garantice los derechos y obligaciones de las personas, facilite un adecuado acceso a la justicia y otorgue la debida seguridad a la sociedad, es un elemento esencial para consolidar la vigencia del Estado de Derecho y para permitir un desarrollo social y económico como fórmula efectiva de la integración de nuestros pueblos.

Así, también, el fortalecimiento del sistema jurídico requiere de normas que preserven la independencia, el continuo perfeccionamiento de sus instituciones para la eficaz aplicación de las reglas de derecho, así como de la formación y permanente actualización de magistrados, jueces, fiscales o procuradores y demás funcionarios vinculados con el sistema de justicia y de los abogados.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Parece que la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es, en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales.

ARISTÓTELES, *La Política*, Libro III

¿QUÉ ES LA VULNERABILIDAD?

La Real Academia de la Lengua Española⁵ define como vulnerable (del latín *vulnerabilis*) a quien “puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente”.

De esta manera, siempre que una persona se encuentre en una condición en virtud de la cual pueda sufrir algún tipo de daño, está bajo una situación que la enfrenta a la vulnerabilidad. Por tanto, la vulnerabilidad es un estado de riesgo al que se encuentran sujetas algunas personas en determinado momento.

⁵ Real Academia de la Lengua Española, *op. cit.*

La vulnerabilidad representa un estado de debilidad provocado por la ruptura del equilibrio, que lleva a la persona o al grupo de personas a una espiral de efectos negativos, esta tiene su origen en la noción de riesgo, es decir, en la probabilidad de que ocurran determinados acontecimientos no previsibles, que puedan generar consecuencias negativas significativas sobre ciertas personas o comunidades, aumentando, incluso, su peligrosidad (en virtud de su magnitud, frecuencia, duración e historia), lo que condiciona el estado de vulnerabilidad.⁶

En otras palabras, “la vulnerabilidad es la condición de ciertas personas o grupos por la cual se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos”.⁷

Ésta no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, sino que incluye conductas discriminatorias; es decir, actos injustos de intolerancia y rechazo a una persona o grupo de personas por ser quienes son, como resultado de prejuicios originados por la ignorancia, el miedo irracional, cuestiones culturales, formación, etcétera.

Observamos que la vulnerabilidad nace o se incrementa por intolerancia originada en prejuicios sociales contra determinados grupos de personas, en función de su condición de clase, origen étnico, preferencia sexual o cualquier otro rasgo o característica. Esos prejuicios dan origen a prácticas discriminatorias que constituyen un serio obstáculo para garantizar el respeto a la dignidad y los derechos humanos.⁸

Por esta razón, al no atacar las prácticas de discriminación, se genera una cadena interminable de violación de los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pues éstos les siguen siendo transgredidos o negados; ellas son sometidas a mayor riesgo y, en consecuencia, se legitiman y perpetúan la vulnerabilidad y la marginación.

En otras palabras, se puede decir que la vulnerabilidad no es una condición personal, es decir, no se trata de la característica de un ser humano. Las personas no son por sí mismas “vulnerables”, “débiles” o “indefensas”, sino que, por una condición particular, se enfrentan a un entorno que, injustamente, restringe o impide el desarrollo de uno o varios aspectos de su vida, quedando sujetas a una situación de vulnerabilidad y, por tanto, a un mayor riesgo de ver sus derechos afectados.⁹

Es decir, ni las personas ni los grupos son en sí mismos “vulnerables”, sino que pueden estar sujetos a condiciones de vulnerabilidad, y son esas condicio-

⁶ Karin Heitzmann et al., “*Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad*”, p. 8.

⁷ Ricardo Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *El VIH/SIDA y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*, p. 11.

⁸ R. Hernández Forcada y Héctor Eloy Rivas Sánchez, *op. cit.*, p. 11.

⁹ Diana Lara Espinosa “*Grupos en situación de vulnerabilidad*” primera edición. Diciembre, 2013, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 26.

nes las que los sitúan en desigualdad de oportunidades frente a los demás y limitan o impiden el pleno ejercicio de sus derechos.

La vulnerabilidad se entiende, por consiguiente, como un fenómeno condicionado por el desarrollo de las relaciones sociales, y para comprenderla, prevenirla y atenderla, es necesario considerar cómo se vinculan éstas con los sucesos que generan la vulnerabilidad.¹⁰

Afirmar lo contrario implicaría calificar a las personas como objetos, en lugar de respetarlas como sujetos de derechos, mediante adjetivos que —equivocadamente— las califican de “incapaces” por sus condiciones particulares y que, por tanto, las etiquetan y discriminan.

SITUACIONES DE VULNERABILIDAD

Es importante identificar aquellas condiciones que sujetan a ciertas personas a un mayor riesgo de ver sus derechos limitados o violados y, con ello, distinguir a los grupos que —en lo general y en cada cultura— se encuentran en una situación de vulnerabilidad determinada, a fin de prevenir, evitar y sancionar actos de discriminación que afecten de alguna manera su pleno desarrollo e integración social.

Queda claro que, aunque podría suceder, las condiciones que sujetan a una persona a una situación de vulnerabilidad generalmente no se presentan aisladas y, en ocasiones, unas dan lugar a otras. Tampoco, aunque pueda parecerlo, afectan exclusivamente a las minorías numéricas.

La vulnerabilidad es, pues, multifactorial. Esto significa que las características que colocan a una persona en situación de vulnerabilidad son muchas: su idiosincrasia (valores, costumbres, talentos o prácticas personales), edad o estado de salud, recursos, condición social (en virtud de estereotipos, roles y prácticas socioculturales de determinada comunidad) o cultura (convicciones, creencias o ideología). Estas características inciden en la vulnerabilidad, es decir, en la falta de igualdad de oportunidades, limitaciones para satisfacer ciertas necesidades, desnutrición y enfermedad, no tener acceso a los servicios públicos, marginación, etcétera.¹¹

La Suprema Corte estableció que la vulnerabilidad es una condición multifactorial, pues se refiere a situaciones de riesgo o discriminación que impiden alcanzar mejores niveles de vida y lograr bienestar.¹²

¹⁰ María de Montserrat Pérez Contreras, “Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, p. 846.

¹¹ Diana Lara Espinosa “*Grupos en situación de vulnerabilidad*” primera edición. Diciembre, 2013, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 32.

¹² Tesis de Jurisprudencia P.J. 85/2009 en materia constitucional, POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO

Esto entraña que la vulnerabilidad puede originarse, indebidamente, por diversas causas (aunque ninguna debiera provocarla), como la pertenencia a un pueblo indígena u originario, o a condiciones como la reclusión, la pobreza, el desempleo, ser migrante, ser mujer, tener algún tipo de padecimiento, vivir con discapacidad o poseer una característica no aceptada —injustamente— en un entorno social específico.

Además, la vulnerabilidad es un fenómeno multidimensional, porque se manifiesta en distintas formas y modalidades; integral, porque, independientemente de su origen, afecta muchos o todos los aspectos de la vida de quienes se encuentran en tal situación, y progresivo, porque, como efecto dominó, se acumula, se intensifica, agrava sus consecuencias, es cíclica y genera otras condiciones de vulnerabilidad.

Se trata de “un conjunto de estigmas inmerecidos, prejuicios desventajosos, estereotipos enraizados y tabúes aceptados acríticamente”, que generan el fenómeno de discriminación.

Y aunque en lo general se considera que las personas se encuentran en una específica situación de vulnerabilidad por su edad, raza, sexo, orientación sexual, condición económica, origen, características físicas, circunstancias culturales o políticas, esto cambia en cada región del planeta y en cada momento histórico. Es por ello que, es un hecho conocido que ciertos sectores de la población se han encontrado históricamente sujetos a condiciones de vulnerabilidad.

Hablamos, por ejemplo, de las mujeres, las niñas y los niños, las y los adolescentes, las personas con discapacidad, quienes integran los pueblos indígenas u originarios, las personas no heterosexuales, quienes viven en situación de pobreza, las personas adultas mayores, aquellos que se encuentran en situación de explotación comercial o explotación sexual comercial, las personas migrantes, los grupos religiosos, las personas que trabajan en el hogar, las personas que viven en situación de reclusión o las personas que viven en situación de calle, entre otros grupos.

Siempre que hablamos de grupos en situación de vulnerabilidad surgen tres cuestiones básicas: 1) la existencia de condiciones que colocan a una persona o grupo en desventaja frente a la demás población; 2) la exigencia de que el Estado y la sociedad modifiquen estereotipos que generan discriminación, y 3) las normas de protección de derechos que pretenden subsanar las situaciones de vulnerabilidad y sus consecuencias.¹³

Si nos ponemos en el lugar de las otras personas y defendemos a su lado los derechos que les corresponden y su pleno ejercicio, no habrá Estado que no responda. Porque, aunque es su responsabilidad actuar por la defensa de los

SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 1072, registro 166608.

¹³ Diana Lara Espinosa “*Grupos en situación de vulnerabilidad*” primera edición. Diciembre, 2013, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 100.

derechos humanos, no basta con su labor, ya que ésta tiene que formar parte, necesariamente, de una serie de acciones colectivas bien recibidas y apoyadas por una sociedad abierta, plural, democrática y verdaderamente respetuosa de la diversidad.

Vencidos los estereotipos, las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos tendrán, por fin, un nivel de cumplimiento que será capaz de generar certeza, tranquilidad, seguridad, armonía y justicia. Las demás violaciones a los derechos, si se producen, podrán ser atacadas con eficacia y equidad. De la certeza de que el contenido esencial de los instrumentos internacionales de los derechos humanos puede llegar a ser, en algún momento, plenamente efectivo, están hechos los esfuerzos para su conformación.

JUSTICIA INTERCULTURAL

De manera preliminar debemos entender a la interculturalidad es un concepto que se refiere a la interacción que existe entre grupos y personas que pertenecen a culturas distintas, mismas que deben tener sus bases en el respeto y la igualdad, reconociendo que existen diferencias, fomentando la aceptación de distintas culturas, así como todas las personas son, igualmente dignas y valiosas; por lo cual el interculturalismo no admite desigualdades de ningún tipo ni económicas, políticas, sociales o culturales, ahora bien, también existe valoraciones para determinar el concepto de justicia, por lo que, “mientras el Estado juega con una noción de derecho como un bien que él mismo otorga o reconoce, los movimientos indígenas y populares, movilizan un modelo ético de la justicia en virtud del cual no sólo demandan el mero reconocimiento de derechos legales, sino también el derecho a vivir una vida digna”, pero también **implica el reconocimiento y tolerancia de diferencias culturales y sociales basadas en identidades heredadas o biológicas**); luego entonces al tener ambas perspectivas, se puede generar una visión de justicia la cual debe estar integrada en proceso de mayor redistribución de poder, por lo que la justicia intercultural tiene un proceso y en consecuencia una meta,¹⁴ es así que se debe precisar que la justicia intercultural forma parte indispensable para que exista un incremento real en los cambios de cultura en el trato digno a las personas, ya que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, asumió como una prioridad institucional trabajar en la incidencia para el mejoramiento del acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad, esto en razón de que se tuvo en mente estructurar y participar en experiencias exitosas en la aplicación de la justicia intercultural;¹⁵ ya que, la interculturalidad permite un acercamiento a

¹⁴ Víctor Malpartida Castillo, “Poder Judicial, justicia inclusiva y justicia intercultural” Revista Oficial del Poder Judicial: Año 6-7, N° 8 y N° 9 / 2012-2013, pagina 92 y 93.

¹⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Protocolo de actuación de justicia intercultural / Instituto Interamericano de Derechos Humanos”, San José, C.R. : IIDH, 2014, p. 7.

la complejidad que suponen las interrelaciones culturales, al procurar el reconocimiento a la reflexividad y el diálogo, para así poder construir soluciones posibles a los conflictos y tensiones entre culturas, esto teniendo un impacto directo en los procedimientos y contenidos constitucionales, permitiendo la aplicación y ampliación de marcos referenciales abriendo los espacios para las interrelaciones sociales, a partir del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural, como elemento constitutivo del Estado; es así que la justicia intercultural constituya un mecanismo prioritario para proteger los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas. Esto es que la interculturalidad incide también en el significado de las reglas organizativas y procedimentales de los procesos constitucionales que requieren respuestas legislativas y, en última instancia, jurisdiccionales, como lo son aspectos para la delimitación de la controversia, las partes materiales involucradas en la misma, la comunicación judicial efectiva y la atención al factor temporal, entre otras, por lo que los derechos humanos reconocidos en los ámbitos internacional y nacional cuando son interpretados en clave de interculturalidad permiten reconocerlos como “derechos ultraculturales” que están más allá de las fronteras de las culturas y forman parte del derecho o patrimonio común de la humanidad. Al respecto, **Otfried Höffe** señala que los derechos humanos, como organismos jurídicos independientes de toda cultura, no impiden la existencia de derechos culturalmente dependientes, no desde la perspectiva de su legitimación, que es universal, sino de su conformación específica, de ahí que los derechos humanos adquieran la fuerza para una visión de una humanidad que, “por una parte, reconoce por doquier las mismas condiciones elementales y, por otra, no se deja dominar por una única cultura los derechos humanos permiten a la humanidad una identidad en la diversidad”.¹⁶

De igual manera, se debe precisar que con anterioridad en las sociedades pluriculturales y marcadamente desiguales no exista una intervención judicial efectiva, que ejerciera con responsabilidad y perspectiva intercultural el control del procedimiento, los derechos de los más débiles se convierten en derechos de los más hábiles; esto en relación en que muchas ocasiones en las prácticas de una intervención judicial efectiva, no observaron las condiciones mínimas “ideales” de los actos de habla (sentido, verdad, veracidad y rectitud) para iniciar un trabajo comunicativo, sino que se emplean negociaciones estratégicas, simulaciones, o falta de voluntad, la defensa injusta de los propios intereses, la violencia, la amenaza u otras artimañas estratégicas;¹⁷ es por ello, que lo que realmente busca la justicia intercultural es ser entendida como un proceso permanente de relación, comunicación y aprendizaje entre personas, grupos, conocimientos, valores y tradiciones distintas, orientadas a crear, edificar y propiciar

¹⁶ Höffe, *Derecho intercultural*, op. cit., p. 211.

¹⁷ Mauricio Iván del Toro Huerta, Rodrigo Santiago Juárez, “*la perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos*”, p. 117.

un respeto mutuo, a un progreso completo de las capacidades de los individuos, a pesar de sus diferencias culturales y sociales, con la necesidad de establecer los parámetros y razonamientos que permitan el diálogo desde la sede judicial, en la que se reconoce la formulación abierta de los derechos humanos como derechos abstractos, interpretables y delimitables en función de los contextos culturales, a los cuales todos los individuos deben tener acceso; también es de precisar que las normas y tratados internacionales abren la posibilidad del reconocimiento a los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, e impulsan a los países la necesidad de construir formas de resolución de conflictos interculturales; los conflictos culturales y normativos legales que se desenvuelven en una nación multicultural, no pueden entenderse solo desde la lógica de la normatividad hegemónica, por lo cual, es muy necesario que ciertas prácticas, creencias, cosmovisiones, y particularidades culturales, sean explicadas e interpretadas bajo esquemas y referentes cognitivos de las propias culturas desde donde surgen y donde se manifiestan, con el objeto de significar lo que ellas mismas expresan, creando así un espacio de relacionamiento intercultural en el que se llegue a entender la diversidad que coexiste en un país y su gente, es así, que el pluralismo jurídico se debe ejercer no solo reconociéndolo, sino repensando las estructuras del sistema de justicia ordinario con bases que permitan el ejercicio de la plurinacionalidad e interculturalidad.

Es así que, la justicia intercultural, establece condiciones igualitarias de libertad y de posibilidad de acceso de los sujetos a las posiciones de poder, así como una disposición compensatoria de las desigualdades existentes, por tanto no solo se deben identificar las concepciones de la justicia sostenidas por un grupo socialmente reconocible, ni tampoco desentrañar los factores que intervienen en la motivación de los sujetos o en la elaboración de sus juicios morales, sino establecer una serie de criterios válidos y defendibles sobre la justicia, ya que, el diálogo intercultural en justicia supone la posibilidad de un conocimiento recíproco que permita el diálogo y la construcción de acuerdos para una acción conjunta de los actores del sistema de justicia, es así que se asumen decisiones y se construyen acuerdos de coordinación/ cooperación en el sistema de justicia para responder a necesidades de carácter operativo y lineamientos de política pública que expresan la voluntad política y el compromiso de los representantes del sistema de justicia; por tanto, el acceso a la justicia es la parte sustantiva y la posibilidad de toda persona independientemente de su condición económica o de otra naturaleza de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos de acuerdo con el ordenamiento jurídico mexicano, y de obtener atención a sus necesidades de carácter judicial, por lo cual dicho acceso contiene el alcance en términos de cobertura, pero de igual manera tiene la obligación de garantizar su calidad y eficacia, para que se garantice la resolución controversias de cualquier naturaleza en forma justa, equitativa y pronta, por ello todas las personas, con independencia de su sexo, origen nacional o étnico y condiciones económicas, sociales y **culturales**, cuenten con la posibilidad real de

que estos sean resueltos de manera individual o grupal, ante el sistema de administración de justicia, de los cuales si bien es cierto se debe favorecer que los actos jurídicos realizados en los pueblos indígenas con sus procedimientos y dentro de su cultura e idioma, tengan validez cuando interactúan fuera de sus comunidades por medio del reconocimiento legal de las decisiones tomadas por las autoridades e instancias correspondientes dentro del derecho, por lo que, uno de los fines que busca la justicia intercultural, es el de privilegiar los valores universalistas a la acepción contemporánea de los derechos humanos, la dignidad humana y la legalidad de los procedimientos en un caso, la igualdad entre los géneros, culturas y cualquier otra condición, ya que lo que se busca son las experiencias de aclimatación cultural y de traducción normativa, ya que existe una necesidad las personas para la aplicación de la justicia intercultural sea realmente eficaz y adaptados a los procesos acelerados de cambio social, por lo cual deben ganar su legitimidad demostrando estas son adaptables a los cambios sociales y culturales y de aceptar interpelaciones morales desde otros entornos culturales; es así, que lo busca es ser dialógico, concretizante y garantista, ya que si no existe diálogo intercultural se crean las condiciones desigualdad intercultural, que requiere una herramienta que pueda ser manejada para abarcar un derecho verdaderamente pluralista, para su adecuada aplicación, tan necesaria para que se pueda facilitar y crear una verdadera justicia intercultural, que reconoce la coexistencia de culturas diversas en un espacio determinado sin alejar la posibilidad de que tales culturas se interinfluencien dentro de sus fronteras y más allá de ellas.¹⁸

JUSTICIA ELECTORAL INCLUSIVA

En materia electoral, la justicia electoral inclusiva, se manifestó en los pasados comicios del seis de junio, ejerciendo su derecho a votar 94.9 millones de electores, y donde se eligieron a 500 diputados federales, 15 gubernaturas, 1,063 diputados locales, 1,906 ayuntamientos y 16 alcaldías,¹⁹ siendo un tópico electoral importante de lo cual partiré.

Desde el punto de vista de Gonzalo Monge y Víctor Rodríguez, consideran que los derechos humanos son *“aquellos derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales inherentes a la persona humana, así como aquellas condiciones y situaciones indispensables, reconocidas por el Estado a todos sus habitantes sin ningún tipo de discriminación, para lograr un proyecto de vida digna”*²⁰ tienen un impacto fundamental en el respeto al principio de igualdad,

¹⁸ Silvia Da Silveira, Marcello Aguiar y Caio Da Silva, *“La administración de justicia intercultural en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano”*, pp. 327-328.

¹⁹ Consultable en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/>

²⁰ Rescia, G.M. *Acceso a la Justicia de Grupos de situación de vulnerabilidad Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con Enfoque Diferenciado*. Costa Rica, 2014, pp. 12.

al entenderlo en su exacta dimensión no puede obviarse su construcción filosófica que obliga a considerarlo como una exigencia ética en los valores de la sociedad y como elemento imprescindible en la vida en comunidad.

Es importante destacar que la igualdad no exige las mismas condiciones para las personas, sino estriba en otorgar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, la discriminación niega la dignidad humana y la igualdad de derechos, manifestándose en maltratos, abusos, exclusión, miedo, ruptura del tejido social; siendo tierra fértil para la violencia y un cáncer para la democracia; legítima la ley del mas fuerte; disminuye la esperanza de la vida, la protección contra los riesgos y el acceso a los servicios.

La no discriminación obliga a que las personas sean tratadas sin distingos de ninguna especie: “de lo que se trata es que la autoridad no pueda imponer diferencias, equiparaciones o desequilibrios en las ventajas y cargas sociales que distribuye, si ellas no están normativa y públicamente justificadas”.

La igualdad formal se concibe como el reconocimiento de los derechos de todas las personas por igual, atendiendo a lo dispuesto por diferentes fuentes, por su parte la igualdad material o sustantiva reconoce las diferencias entre personas motivadas por sexo, género, preferencias, origen, entre otros, que permiten concluir que no obstante el reconocimiento legal forma, en torno a la igualdad, se requieren acciones específicas para efectivizar el ejercicio y goce de los derechos humanos.

En los últimos años se ha generado una tendencia por compatibilizar el sistema democrático liberal con las medidas de protección de los derechos de los grupos minoritarios. Si bien existe un debate entre las posturas que promueven la democracia liberal y el comunitarismo, actualmente se configuran sistemas de gobierno en los cuales las sociedades modernas reconocen la diferencia como un elemento relevante de las democracias.

Para las sociedades modernas la igualdad es un aspecto esencial de la vida democrática, pero ello no impide que se tomen en cuenta las particularidades históricas y culturales de las comunidades, lo que hace de esa igualdad una instancia compleja y diferenciada.

De esta manera, se construye un paradigma que entiende al Estado democrático como un espacio en el que conviven ciudadanos iguales, pero que tienen interpretaciones y concepciones distintas del mundo, de ahí la importancia de entender a los Estados modernos como entidades plurales conformadas por grupos caracterizados por su diversidad en múltiples dimensiones.

En la actualidad, la democracia representativa ha detonado con la inclusión, lo cual nos ha llevado a transitar a diversos cambios y concepciones sociales, desde la participación paritaria de candidaturas para las elecciones populares, luego, con la aplicación del principio de paridad entre mujeres y hombres para ocupar todos los cargos públicos de los órdenes del gobierno, previsto en las reformas constitucionales publicadas el pasado 6 de junio de 2019.

Enfatizo, que el modelo de democracia inclusiva aún resulta inacabado en el pasado proceso electoral 2021, pues nos encontramos en un punto de

inflexión en el arribo de considerar candidatos a los cargos de elección popular, por los partidos políticos, con ciudadanos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, como los indígenas, afromexicanos, jóvenes, migrantes, personas que presentan alguna discapacidad y de la diversidad sexual, inflexión dada, por una parte, con la omisión legislativa de expedir la normativa de la inclusión referida.

Desde mi punto de vista, quienes juegan un papel importante en la construcción de una justicia electoral inclusiva son los órganos jurisdiccionales, así como los administrativos electorales, federales y locales, conforme a sus competencias, decretado sentencias o acuerdos, a fin de garantizar los derechos políticos-electorales de la ciudadanía con la inclusión en la democracia de los referidos grupos sociales vulnerables.

En relación a ello en la resolución reciente dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se vio reflejado en resolver un asunto respecto a la justicia electoral inclusiva, el expediente SUP-RAP-21/2021²¹ y acumulados, en donde ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) realizar acciones que garanticen el acceso de migrantes, indígenas y personas con alguna discapacidad en la postulación de candidatos que realicen los partidos políticos o coaliciones en el actual proceso electoral concurrente.

Por lo que el INE, en cumplimiento a lo ordenado por el TEPJF, expidió el Acuerdo INE/CG18/2021,²² en el cual establece, en términos generales, que los partidos políticos y coaliciones deben:

- Postular fórmulas de candidaturas integradas por personas con discapacidad en 6 de los 300 distritos y en representación proporcional de por lo menos dos fórmulas en cualquiera de las 5 circunscripciones.
- Fijar dentro de los 21 distritos la postulación de fórmulas por personas indígenas.
- En al menos tres fórmulas, se integre por personas afromexicanas en cualquiera de los 300 distritos de mayoría relativa y una fórmula por el principio de representación proporcional.
- En al menos dos fórmulas se conforme por personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 distritos de mayoría relativa y una fórmula por el principio de representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones.
- Registrar una fórmula de personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero en cada una de las listas correspondientes a las cinco circunscripciones electorales dentro de los primeros diez lugares. De las cinco personas postuladas tres deberán ser de distinto género.

²¹ Véase en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf

²² Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

De lo anterior destaco el papel de los tribunales locales ha sido importante, al resolver juicios garantes de los derechos de los referidos grupos vulnerables, en los respectivos ámbitos de los estados de la República.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el papel de los órganos jurisdiccionales y administrativos electorales, federal y locales, reivindican, incentivan y garantizan la democracia inclusiva, con el efecto de que se elimine la discriminación y los obstáculos para acceder al ejercicio del gobierno de los sectores sociales en desventaja.

Pues la democracia inclusiva se trata del cambio hacia otro paradigma de gobernar. Hacia otra forma de representar, conducir y dirigir a la sociedad democrática. En el reconocimiento de los derechos políticos sustentado en los principios de igualdad y no discriminación.

Cumpliendo con la obligación constitucional, convencional y legal de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia; así como en estricto apego, a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, previstos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, además, dando efectividad a los postulados supremos de igualdad y no discriminación.

En el Estado de Tabasco, el pasado proceso electoral se sufragó de la siguiente manera: 21 diputaciones de mayoría relativa y 14 de representación proporcional, haciendo un total de 35 diputaciones, así como 17 presidencias municipales, 17 sindicaturas, 17 regidurías de mayoría relativa y 34 regidurías de representación proporcional,²³ haciendo un total de 120 cargos que se sometieron al escrutinio público mediante el voto popular.

CONCLUSIÓN

Habiendo expuesto todas las consideraciones trascendentales en el presente estudio, para llegar a una real justicia inclusiva se trata de tener una visión que refleje un cambio de perspectiva de concepto erróneamente prestablecidos y conocer los valores para la comprensión del desarrollo humano a lo largo de la historia.

Un elemento fundamental en el engranaje de la justicia social y como consecuencia de la justicia que es impartida por los órganos jurisdiccionales es comprender de manera amplia el significado del binomio de la justicia y el estado de derecho.

Entonces, dentro del estado de derecho los órganos que imparten justicia conforme a los valores y principios establecidos en la constitución, tienen que reconocer la igualdad entre las personas. En este sentido, la justicia es la herramienta

²³ Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/tabasco/>

mediante la cual se conecta de manera real la realización de los derechos humanos con los justiciables.

Bajo esta línea argumentativa, en caso de que, la ciudadanía que considere que, el actuar de una autoridad o particular violente su derecho humano, puede activar el mecanismo constitucional de la judicatura para que esta tutela y proteja sus derechos humanos.

En este sentido, la labor de quienes imparten justicia es titánica, el reconocimiento de la transcendía en el estado de derecho de la justicia es el parteaguas de una verdadera posibilidad de que la ciudadanía independientemente de su condición social, color de piel, género, preferencia sexual, religión, económica o cualquier otra distinción (creada propiamente por la sociedad) de que puedan acudir a un sistema judicial conforme al ordenamiento previsto en la constitución, ello para la protección de sus derechos humanos.

Entonces con esta premisa, es que los órganos encargados de impartir justicia deben de resolver los asuntos de su competencia ello para estar en condiciones de resolver casos de manera inclusiva y sin obstáculo alguno por un tipo de condición del justiciable.

Ahora bien, para llegar a aterrizar esta justicia inclusiva lo primero que debe ponerse bajo la reflexión social, es el tratamiento que se le dio al acceso a la justicia; donde la propia normatividad establecía diferencia entre personas; es decir, había dispositivos legales aprobados por los poderes legislativos donde por la diferencia de género, religión, sexual, color de piel o cualquier otra particularidad que hace diferentes a las personas, traducido en un sometimiento y un trato denigrante hacia una minoría.

Así las cosas, desde la concepción de justicia se debe reconocer la diferenciación en el otorgamiento de derechos a las personas, y una vez que exista este reconocimiento, se podrá menguar la discriminación en la resolución de conflictos interpuestos antes órganos jurisdiccionales.

Por tanto, la impartición de justicia es un proceso de inclusión social para los grupos en situación de vulnerabilidad; es una herramienta que permite la inclusión social de las minorías que han sido aplastadas a través de los años.

Desde esta visión, las juezas y jueces tienen en sus manos la implementación de políticas a través de las resoluciones inclusivas, donde sea palpable el reconocimiento de los derechos de los grupos vulnerables, por ello, el dictar una sentencia es un compromiso social que permite de manera progresiva otorgar derechos de aquellas personas que han sido discriminadas desde la creación del concepto de justicia.

A modo de conclusión, el acceso a la justicia de manera inclusiva debe permear a todos los órganos jurisdiccionales, sin importar la materia, ello porque, la discriminación deviene de la sociedad, y si bien la norma ha ido transformando a través de los años para dar un reconocimiento a los derechos que toda persona tiene, no menos cierto es que, se está lejos de llegar a un verdadero ideal de tener una conciencia social justa, donde todos nos veamos por igual.

Por ello, no me gustaría finalizar el presente ensayo, sin dejar pasar que, al vivir en un estado democrático, la sociedad en esencia es quien tiene que cambiar y transformar la visión de las personas en situación de vulnerabilidad, ya que, este es el primer paso para poder tener autoridades que reconozcan una justicia social justa que permita a todos los que vivimos en ella una igualdad en todos los sentidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Gabriel ZAPATA BELLO, *Justicia*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo I, México, UNAM, Primera edición, 2001.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Acceso a la justicia y derechos humanos*, México, primera edición, 2007.
- Real Academia de la Lengua Española.
- Karin HEITZMANN *et al.*, “*Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad*”.
- Ricardo HERNÁNDEZ FORCADA y Héctor Eloy RIVAS SÁNCHEZ, *El VIH/SIDA y los derechos humanos. Guía básica para educadores en derechos humanos*.
- Diana LARA ESPINOSA “*Grupos en situación de vulnerabilidad*” primera edición. Diciembre, 2013, Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- María de Montserrat PÉREZ CONTRERAS, “*Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado.
- Tesis de Jurisprudencia P./J. 85/2009 en materia constitucional, POBREZA, MARGINACIÓN Y VULNERABILIDAD. CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL NO CONSTITUYEN SINÓNIMOS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 1072, registro 166608.
- Víctor MALPARTIDA CASTILLO, “Poder Judicial, justicia inclusiva y justicia intercultural” Revista Oficial del Poder Judicial: Año 6-7, N° 8 y N° 9 / 2012-2013.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “*Protocolo de actuación de justicia intercultural / Instituto Interamericano de Derechos Humanos*”, San José, C.R. : IIDH.
- Höffe, Derecho intercultural.
- Mauricio Iván DEL TORO HUERTA, Rodrigo SANTIAGO JUÁREZ, “*la perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos*”.
- Silvia DA SILVEIRA, Marcello AGUIAR y Caio DA SILVA, “*la administración de justicia intercultural en el marco del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”.
- Consultable en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/>
- Rescia, G.M. *Acceso a la Justicia de Grupos de vulnerabilidad Manual General de Litigio en el Sistema Interamericano con Enfoque Diferenciado*. Costa Rica, 2014.
- https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publicalejecutorial/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf
- <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/tabasco/>

CUARTA PARTE
ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Instituto Nacional Electoral

Consejo General

2021: EL MAYOR DESAFÍO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Lorenzo Córdova Vianello

INTRODUCCIÓN

Desde cualquier ángulo, las elecciones de 2021 representaron el mayor desafío que haya enfrentado nuestro sistema democrático en toda su historia. En muchos sentidos fueron desafíos inéditos. La pandemia provocada por el COVID19 que contribuyó a agravar los graves problemas de pobreza, desigualdad e injusticia que ya existían; la polarización y la intolerancia que predominó en la conversación pública durante todo el proceso electoral; la violencia que se volvió transversal en múltiples regiones y actividades y que incesantemente nos desafiaba para intentar que la veamos como parte integrante de la narrativa cotidiana de nuestra nación, y la sustitución del debate democrático por una cascada de descalificaciones y ataques a quienes piensan y opinan distinto sobre lo que le sucede al país, son ejemplos de los desafíos que enmarcaron la organización del proceso electoral más grande y que, justo por esos elementos, se convirtió también en el más complejo de nuestra historia democrática.

La buena noticia es que, pese a todos esos problemas, los desafíos logísticos y sanitarios se superaron, y la sociedad mexicana como lo ha hecho por más de 30 años, apostó por la democracia, por la opción civilizatoria de las diferencias políticas que proporcionan las elecciones. Una vez más, las y los ciudadanos se apropiaron de su elección y la democracia mexicana no se convirtió en una víctima más de la pandemia. La jornada electoral del 6 de junio, en este sentido fue histórica y evidenció que si acaso existe un motor para movilizar a la ciudadanía nivel nacional ese es el de la democracia.

En este texto se explican los principales desafíos que enfrentó el INE como a cargo de la ciudadanía para llevar a buen puerto el proceso electoral 2020-2021, y se mencionan algunos de los resultados cualitativos y cuantitativos que se desprenden de las elecciones del 6 de junio.

1. EL TAMAÑO DEL PROCESO ELECTORAL

En septiembre de 2020 arrancó la elección más grande de nuestra historia. Nunca en la historia de nuestra democracia habían confluído tantos cargos

públicos para ser elegidos en una misma jornada electoral. Y menos aún en una elección intermedia.

Las cifras del proceso electoral 2020-2021 eran contundentes y en muchos sentidos hablan por sí mismas del desafío electoral que enfrentó el INE y la sociedad mexicana. El universo potencial de votantes ascendió a 93,328,771 ciudadanos y se aprobó la instalación de 162,570 casillas que se distribuirán en todo el territorio nacional. En esas casillas se elegirían 500 diputados federales y 15 gobernadores en igual número de estados, así como 1,063 diputaciones locales, 1,923 presidencias municipales, 2,057 sindicaturas, 14,222 regidurías y 204 concejalías, 431 cargos auxiliares, 22 presidencias, 22 sindicaturas y, 88 regidurías, todas de juntas municipales, así como las 299 presidencias de comunidad en 30 entidades de la República. En síntesis, estamos hablando de 20 mil 417 cargos a elegir en una sola jornada electoral. Nunca en México se habían sometido al veredicto de las urnas tantos cargos públicos en una misma jornada electoral.

Para instalar tales casillas y cumplir con el rol de ente rector del sistema nacional de elecciones, el INE reclutó a 48,082 supervisores y capacitadores asistentes electorales, que desde el 17 de enero y hasta el 12 de junio de 2021 recorrieron los casi 2 millones de kilómetros cuadrados del territorio nacional; primero, para visitar en sus domicilios a 13,331,352 ciudadanos sorteados y capacitar a 1,461,539 de ellos (quienes serían responsables de recibir y contar los votos de sus vecinos), y posteriormente, para apoyar durante la jornada electoral y al término de ésta en el traslado de los paquetes electorales a los consejos distritales del INE.

Por sí solas, las cifras anteriores evidencian la magnitud del esfuerzo y los recursos necesarios para organizar un proceso electoral en un país tan extenso y densamente poblado como el nuestro. Vistos en perspectiva, los comicios de 2021 son, incluso comparándolos con los de 2018, rubro por rubro, los más grandes de la historia de la historia de México.

Procesos electorales 2018 y 2021 (comparación)

Concepto	2018	2021	Cambio
Lista nominal nacional (personas)	89,123,355	93,328,771	+4.72%
Entidades con elección concurrente	30	32	+6.66%
Casillas a instalar	156,808	162,570	+3.67%
Supervisores/Capacitadores	45,137	48,082	+6.52%
Ciudadanos a visitar	11,602,897	13,331,352	+14.89%
Funcionarios requeridos	1,398,534	1,461,539	+4.5%
Cargos de elección	18,299	20,417*	+11.57%

*Se incluye 2 elecciones extraordinarias (2 presidencias municipales en Hidalgo).

Fuente: Instituto Nacional Electoral.

Pero los desafíos que enfrentó el INE en 2021 no se circunscribieron exclusivamente a las razones técnicas o de logística inherentes a una elección de este tamaño. Hubo otros elementos que influyeron en forma negativa y que complejizaron la responsabilidad de Estado que tiene a su cargo el INE. Elementos quedaban fuera de la órbita de control de la autoridad electoral, pero que ya estaban incidiendo en el contexto en el que se debían organizar las elecciones más grandes de nuestra historia democrática.

2. EL CONTEXTO Y LOS DESAFÍOS PARA LA RECREACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN 2021

Parafraseando a Cicerón, *mala tempora currunt* (malos tiempos son los que corren) para la recreación de la vida democrática, ya que de un extremo a otro del planeta, no hay un sistema democrático en el que la política, los políticos, los partidos, los parlamentos y los gobiernos, no enfrenten una crisis de credibilidad.

De acuerdo con el *Informe sobre el Estado de la Democracia en el Mundo y en las Américas 2019*, la democracia nunca había sido tan cuestionada como ahora y ese desencanto explica en buena parte el surgimiento de gobiernos populistas y el debilitamiento del orden constitucional.¹ Aunque esta no es una situación nueva, lo que sí es inédito es cómo la pandemia ha agravado la vida de las personas y la convivencia en clave democrática. Los resultados obtenidos por los gobiernos democráticos a lo largo de 30 años no corresponden con las grandes promesas que una y otra vez han enarbolado las fuerzas políticas en las campañas. De ahí que, aunque nadie duda que hoy existen más países que se consideran democráticos, tampoco nadie puede negar que el mundo de hoy es más desigual que en el siglo pasado. El contraste entre realidad y expectativas está provocando un profundo desencanto con la democracia y sus instituciones.

México no es ajeno a este malestar. Los grandes problemas nacionales que por décadas han afectado nuestra convivencia social persisten e incluso se agravan. De acuerdo con el CONEVAL, entre 2018 y 2020, “el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó de 41.9% a 43.9%, mientras que el número de personas en esta situación pasó de 51.9 a 55.7 millones de personas”,² y la desigualdad se refleja en el deficiente acceso a la justicia, la falta de un sistema integral de salud de carácter universal y en una indignante concentración del

¹ Disponible para su consulta en la dirección electrónica <https://www.idea.int/publications/catalogue/summary-global-state-of-democracy-2019?lang=es>

² CONEVAL, Estimaciones de la pobreza multidimensional entre 2018 y 2020. Comunicado 09, 5 de agosto de 2021, ver https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf

ingreso, lo que explica que las 10 personas más ricas de México acumulan la misma riqueza que el 50% más pobre del país.³

El *Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* demuestra que la confianza de los mexicanos en los partidos políticos y el Congreso es apenas del 19% y del 17%, respectivamente, mientras que la confianza en el ejército es del 62% y en la Iglesia del 54%. Ante estos datos, no es de extrañar que la satisfacción con la democracia en México sufra un deterioro sistemático desde 2010.⁴ Adicionalmente, el cambio generacional y el ascenso de las redes sociales a la vida pública son dos factores adicionales que influyen en el nuevo contexto que enfrenta la democracia y su percepción.

Es indiscutible que en México las personas que ahora tienen treinta años o menos (el mayor grupo etario de la población), nacieron en un sistema democrático en el que la participación política y el ejercicio de los derechos fundamentales, así como la libertad de expresión y participación en los asuntos públicos, son factores dados del entorno; a diferencia de lo que ocurría en los regímenes autoritarios hasta los años ochenta. En cuanto a las redes sociales, su incursión en la conversación pública es uno de los rasgos distintivos de la recreación de la democracia en la segunda década del siglo. Nadie puede negar que las redes sociales constituyen poderosos instrumentos de comunicación en las democracias contemporáneas que complementan las formas tradicionales de información y participación en las elecciones. Por desgracia, para algunos sectores de la población, la desinformación que fluye en las mismas redes distorsiona la realidad en forma perniciosa, y se convierte en el fundamento de sus percepciones sobre los asuntos públicos.

2.1. EL DESAFÍO QUE IMPUSO LA PANDEMIA

La peor pandemia que ha vivido la humanidad en los últimos cien años provocó una situación inédita para la vida pública, la convivencia entre particulares y especialmente para la recreación de la democracia. La pandemia generada por el COVID19 ha impactado prácticamente a toda la humanidad y todos los ámbitos de la vida en comunidad. Las expectativas económicas, los intercambios comerciales, las políticas públicas y los flujos migratorios de prácticamente todo el planeta se han visto modificados por la rapidez con la que se ha propagado el COVID-19.

Desde marzo de 2020 en México y el mundo hemos vivido tiempos de incertidumbre que no conocen frontera y que, al mismo tiempo que impulsan los

³ Cfr. OXFAM. México justo: políticas públicas contra la desigualdad, <https://www.oxfam-mexico.org/historias/m%C3%A9xico-justo-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-contra-la-desigualdad-0>

⁴ Disponible para su consulta en https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf

mejores sentimientos de algunas personas (como la solidaridad, el altruismo y la generosidad), también se han convertido en un incentivo para que las pulsiones autoritarias que perviven en las sociedades democráticas, emerjan envueltas en soluciones extraordinarias para salir de la emergencia sanitaria que todas y todos padecemos. Y fue justo en esa situación extraordinaria en materia de salubridad, que había que instalar la mayor cantidad de casillas de nuestra historia y convencer al mayor número de mujeres y hombres en todo el país para que fungieran como funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla.

Claramente, la irrupción de la pandemia volvió a subrayar un tema que constituye uno de los principales pendientes de la democracia mexicana: el de garantizar de manera plena e integral el derecho a la salud de las y los mexicanos, e incluso de las personas que habitan en nuestro país. No se trataba sólo de resolver un pendiente de orden jurídico, ya que ciertamente el derecho a la salud está consagrado en el Artículo Cuarto de nuestra Constitución. El punto es cómo lograr, como sociedad, traducir ese principio recogido en nuestra norma fundamental en hechos concretos; es decir, en un derecho plenamente garantizado que no se viera alterado por la organización de las elecciones y el ejercicio del sufragio.

Esa aspiración, indiscutible y fundacional para las democracias constitucionales (en la medida en que los derechos en virtud de los principios de indivisibilidad y de interdependencia), significa que no es lícito jerarquizar entre el ejercicio de derechos entre sí. Por eso, la construcción de todos los estados constitucionales modernos transitó por hacer del derecho a la salud una condición primaria o fundacional en la concreción de la dignidad de las personas y en la construcción de un Estado de Bienestar. Ahí están los casos que enseña la historia, y uno de ellos es el del Reino Unido en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. La determinación de crear el National Health Service (NSH) en 1948 en el Reino Unido fue una herramienta para la reconstrucción de esa comunidad y tuvo como principio que la atención médica fuera inherente a cada persona, que no dependiera su acceso a la salud de su condición económica o laboral. En México, en cambio, a pesar de los esfuerzos que hacia mediados del siglo pasado se hicieron, la satisfacción universal del derecho a la salud sigue siendo uno de los pendientes, y una de las promesas incumplidas de nuestra democracia.

En este sentido, para el INE era indispensable que en la elección más grande de nuestra historia se garantizara que el derecho a la salud no se viera vulnerado por el ejercicio de los derechos políticos. Este objetivo fue el que ha guiado la realización de todas las actividades del INE desde que se declaró la pandemia a finales de febrero de 2020. Para ello, la experiencia de las elecciones de octubre de 2020 en Coahuila e Hidalgo arrojó aprendizajes particularmente importantes.

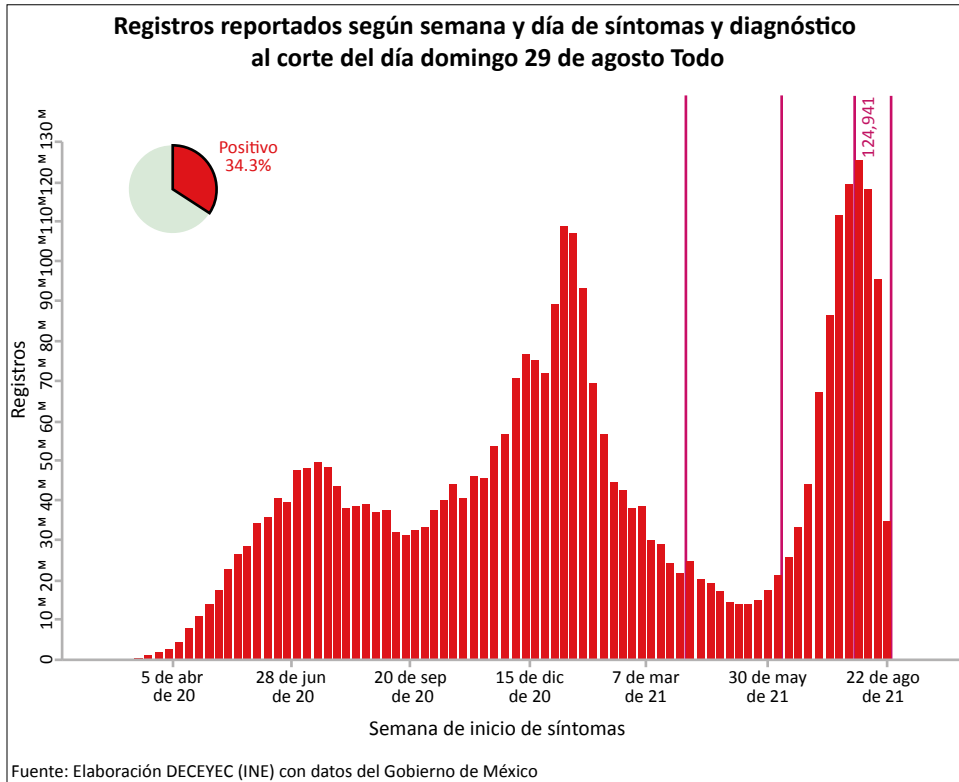
Si bien, para aquellas elecciones locales se tomaron medidas extraordinarias como posponer unos meses la jornada electoral y detener el calendario electoral de las actividades preparatorias no realizadas, lo cierto es que los protocolos que se diseñaron para eso comicios nos dejaron lecciones de gran importancia para el 2021. Entre ellos, la importancia de elaborar protocolos específicos para cada una de las etapas del proceso electoral y llevar a cabo una intensa labor de comunicación para sensibilizar a las y los votantes de que el uso de medidas de higiene es indispensable para participar en las elecciones. Dicho en otras palabras, necesitábamos trasladar la certeza que caracteriza a los procesos electorales organizados por el INE al terreno de la salud.

Nuestro propósito fue insistir en que contribuir al adecuado ejercicio del derecho a la salud no es una convicción que esté peleada con el ejercicio de los derechos políticos ni con la certeza de los procesos electorales. Así, para garantizar los derechos políticos y el derecho a la salud de todas las personas involucradas en alguna de las actividades inherentes a la competencia electoral, el INE mantuvo una estrecha colaboración con especialistas en epidemiología para diseñar las medidas sanitarias especiales que tanto en las oficinas como en los operativos de campo debemos llevar a cabo para evitar que la recreación de la democracia provoque un aumento en las curvas de contagio. Adicionalmente, se fortalecieron los mecanismos de cooperación técnica internacional para conocer buenas prácticas realizadas en otros países que hayan contribuido a que las elecciones se lleven a cabo con éxito, aún en el contexto de la pandemia.

Con base en estos intercambios, se desarrollaron 23 protocolos para ser implementados en las diferentes etapas del proceso electoral, como en las tareas de invitación a insaculados, en la capacitación y designación de funcionarios de MDC y en los diferentes momentos del día de la jornada electoral (instalación de casillas, escrutinio, cómputo y traslado de paquetes). Cabe mencionar que estos protocolos fueron valorados por las autoridades del sector salud a nivel federal, y su efectividad contribuyó no sólo a evitar el contagio y su propagación, sino que fueron de gran utilidad para brindarle a la ciudadanía la certeza de que el INE cuidaría de su salud en las elecciones. La cuidadosa elaboración, validación y aplicación de estos protocolos permitieron impedir que la democracia fuera una víctima más de la pandemia en 2021.

Visto a la distancia es indudable que tales protocolos se convirtieron en herramientas que favorecieron el desarrollo de cada una de las labores preparatorias del proceso electoral y contribuyeron, como se verá más adelante, a que la ciudadanía se haya volcado a las urnas como nunca en una elección intermedia. Desde esta perspectiva, la aceptación de la ciudadanía a participar en las casillas seguramente está asociada con su responsabilidad cívica y con su compromiso con la democracia, y, al menos en parte, con la confianza que el personal del INE logró transmitirles en relación con el cuidado de su derecho a la salud. En tal sentido, se ha logrado asimilar que en tiempos de pandemia las tareas de proselitismo se lleven a cabo usando cubrebocas, que se guarde la

llamada “sana distancia” y el uso periódico del gel antibacterial con la finalidad de que la movilización política y ciudadana que son inherentes a los procesos electorales, no provoquen un incremento en las curvas de contagio (como se aprecia en la siguiente gráfica).



2.2. LOS ATAQUES A LA AUTORIDAD ELECTORAL Y LAS PULSIONES REGRESIVAS

Uno de los rasgos más claros del proceso de transformación que está viviendo México desde el 1 de diciembre de 2018 tiene que ver con la centralización del poder político en el titular del Ejecutivo. En este proceso de centralización, el andamiaje institucional configurado a lo largo de 30 años para algunos se puede interpretar como un obstáculo al cumplimiento de ese propósito; para otros es una garantía de la división de poderes y del poder regulado que deben caracterizar a cualquier sistema democrático moderno. Por ello, es un error pensar que el diseño constitucional de la democracia mexicana conformado a lo largo de 30 años tenga un destinatario específico, y menos aún que haya sido

concebido para frenar a tal o cual gobernante. Por el contrario, ese diseño transexenal (con el que se han experimentado tres alternancias en el Poder Ejecutivo Federal) pretende evitar la intervención de un poder en los otros poderes e incluso en el desempeño y toma de decisiones de los órganos autónomos.

Dicho de otro modo, para que la democracia mexicana fuera creíble y se convirtiera en un ancla de estabilidad política, era necesario diseñar un sistema institucional de pesos y contrapesos que impidiera que la inercia del poder presidencial que caracterizó al México postrevolucionario vulnerara la división de poderes y debilitara la función de las instituciones de garantía, incluida la organización de las elecciones.

De ahí que desde el inicio mismo de la transición en los años 90 comenzó a concebirse un sofisticado sistema de pesos y contrapesos. La creación y otorgamiento de la autonomía constitucional de organismos como la CNDH, el Banco de México, el entonces IFE (ahora INE), el INEGI y el INAI, son algunos ejemplos de las instituciones que fue necesario incluir en el andamiaje de la democracia mexicana para configurar esos mecanismos de *checks and balances*, que le dieran viabilidad a la entonces joven democracia mexicana. Cabe recordar que, aunque la creación de organismos autónomos no es un invento del constitucionalismo mexicano, el desarrollo jurídico y normativo que estos **órganos** tuvieron en los últimos 30 años sólo es explicable por el reconocimiento que la pluralidad política del país representada en el Congreso, le otorgó a la necesidad de fortalecer (con organismos autónomos) la concepción clásica de la división de poderes para el sistema democrático mexicano.

Obviamente, la naturaleza de estos organismos autónomos (especialmente por la gran aceptación y reconocimiento que han tenido de la sociedad en el desarrollo de la democracia), se vuelven organismos incómodos cuando se pretende revivir el presidencialismo fuerte. Es natural. Esa es su función: servir de instituciones de contención de los excesos o arbitrariedades en que pueden incurrir los poderes (por ejemplo, intromisiones del legislativo o del Ejecutivo en la organización de las elecciones o en las decisiones normativas o presupuestales del INE). Es por ello que la renovación de sus titulares no coincide con la renovación de los periodos de inicio y términos de los gobiernos sexenales. Es en este contexto que, desde mi perspectiva, deben entenderse las tensiones y ataques que desde las más altas esferas del poder político se han propinado en los últimos dos años hacia el INE, tanto por diversos integrantes del Congreso de la Unión como por empresarios vinculados al gobierno en turno y desde la Presidencia, con la finalidad de desmontar este sistema de equilibrios democráticos y controles al ejercicio del poder político.

Para clarificar estos ataques, a continuación, pongo unos ejemplos de los intentos de realizar reformas electorales regresivas y antidemocráticas.

De septiembre de 2018 a diciembre de 2019 se presentaron en el Congreso de la Unión 109 iniciativas de reforma al sistema político electoral, y 36% de

ellas son de carácter constitucional.⁵ El contenido de estas iniciativas pretendía modificar diferentes aspectos del sistema electoral mexicano que afectaban el ejercicio de la autonomía y la independencia de la autoridad electoral y minar la equidad e imparcialidad con la que se organizan las elecciones en México, así como vulnerar la estructura del INE y del sistema nacional de elecciones.

Los aspectos del sistema electoral que pretendían modificar estos intentos de reformas incluyeron:

- Eliminar a los Organismos Públicos Locales Electorales y trasladar sus funciones a los Consejos Electorales locales del INE, con el pretexto de ahorrar recursos.
- Extraer del Consejo General del INE la facultad de nombrar a los Consejeros Locales del INE y trasladarla a la Cámara de Diputados. Esta propuesta regresaba una parte de la organización de las elecciones al sistema electoral arbitrario que existía antes de la transición.
- Vulnerar la cohesión interna del INE y convertir a la Presidencia del Consejo General del INE en una función rotativa cada tres años, con la intención de que aplicar esta medida a partir de la renovación parcial de los consejeros electorales prevista en abril de 2020.⁶

Otro caso de tensión de la autoridad electoral y el gobierno federal surgió de la pretensión de que el INE entregara las bases de datos del padrón electoral a la Secretaría de Gobernación. En efecto, el 22 de enero de 2020 la Secretaría de Gobernación solicitó formalmente al INE la transferencia de los datos biométricos contenidos en el Registro Federal de Electores, a lo cual el INE se negó.⁷ El INE argumentó que el artículo cuarto transitorio de la reforma a la *Ley General de Población* publicada hace casi 30 años (22 de julio de 1992) era una disposición provisional que no debe entenderse al margen del modo, tiempo y lugar en el cual surgió. Especialmente porque de 1992 a la fecha, nuestro país ha cambiado significativamente.

Con la primera alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000 se crearon las primeras instituciones y se emitieron diversas reformas legales para ejercer el derecho a la información pública y la protección de datos personales. En este marco, la consolidación técnica del padrón electoral, su confiabilidad y su uso

⁵ Al respecto ver, Perla Carolina Gris Legorreta y Susana Ramírez Hernández, *Elementos centrales de la reforma político electoral*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Dirección General de Investigación Estratégica, 2019 (Notas Estratégicas núm. 72). Disponible para su consulta en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4736/NE%2072%20Reforma%20Politico%20Electoral_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁶ *Op. cit.*, pp. 2 y 3. La rotación trianual de la Presidencia del Consejo General del INE fue contemplada en la iniciativa de reforma constitucional presentada el 5 de diciembre de 2019, aunque una iniciativa de reforma legal, presentada el 8 de abril del mismo año, proponía reducir el período del Consejero Presidente del INE de 9 a 4 años y convertir su nombramiento en una facultad de los consejeros electorales.

⁷ Los datos específicos solicitados por la SEGOB al INE son la fotografía del rostro y las huellas dactilares de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

cotidiano no sólo son incuestionables y están posicionados ante la sociedad, sino que su evolución ha sido plenamente congruente con las nuevas disposiciones en materia de transparencia y protección de datos personales.

Por ello, si el contexto normativo cambió, también deben cambiar los fundamentos para concluir que su aplicabilidad o vigencia ha cambiado o cesado. El INE señaló que los datos que contiene el Registro Federal de Electores son estrictamente confidenciales y sus titulares son los ciudadanos; por lo que las y los ciudadanos son los únicos dueños de la información personal contenida en el padrón electoral, mismos que los proporcionaron con un propósito específico: registrarse para ejercer su derecho a votar y ser votado. Por ello, el INE no podía transmitirlos a nadie, incluidas otras instituciones del Estado Mexicano.

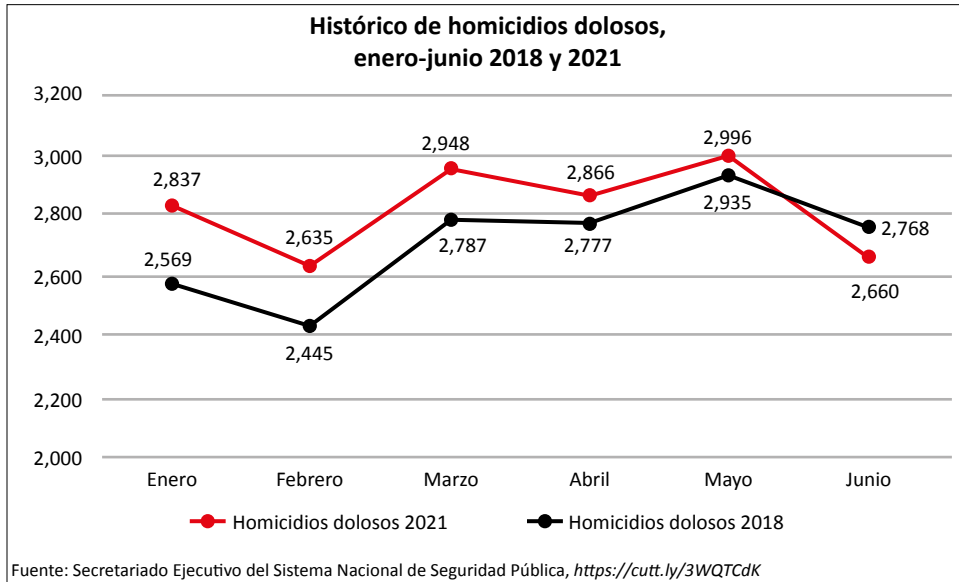
Finalmente, es necesario mencionar, aunque sea telegráficamente, dos omisiones legislativas que el INE ha tenido que enfrentar previo al inicio de la elección de 2021: la ley reglamentaria para la reelección consecutiva de legisladores federales y para la consulta popular. Inevitablemente ambas omisiones han sido sorteadas con decisiones reglamentarias de las autoridades electorales para garantizar la certeza de cada una de dichas figuras de reciente ingreso al sistema electoral mexicano. Pero ambas generaron tensiones con el Poder Legislativo ya que fueron interpretadas por algunos legisladores como una invasión del INE en las facultades del Congreso, y no como el ejercicio de la capacidad reglamentaria que el INE tiene para instrumentar un mandato constitucional.

2.3. LA VIOLENCIA COMO DESAFÍO A LA APUESTA CIVILIZATORIA

Otro desafío que impuso el contexto a la organización de las elecciones fue el de la violencia. Ciertamente 2021 no fue el primer año en el que tuvimos que organizar un proceso electoral en contextos de violencia. De hecho, tendríamos que reconocer que al menos en los últimos 15 años, la violencia ha sido un factor que se ha tenido que sortear en diferentes regiones y momentos de las elecciones celebradas en este lapso.

En 2018 cuando vino Kofi Annan como visitante extranjero (así se denomina en nuestra legislación a los observadores internacionales) a las elecciones de ese año en México, en la que quedó registrada como su última gira internacional antes de su lamentable fallecimiento, él mismo había señalado que la violencia que estaba ocurriendo en nuestro país y que era el contexto en el cual estaban desplegándose las elecciones, representaba un fenómeno de gran preocupación.

Kofi Annan no estaba siendo exagerado. Más aún, si hubiera conocido los datos actualizados a 2021 se habría quedado sorprendido. Con base en los datos de junio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y comparándolos con los de 2018 y los de 2021 (es decir, los dos últimos años de elecciones federales), la tasa de homicidios dolosos que siempre es un punto de referencia, fue superior en este proceso electoral en relación con el de hace tres años.



Por otro lado, organizaciones como Etelekt, señalaron que el contexto de violencia respecto de candidatos o aspirantes que habían sido asesinados ascendió a 36; con lo cual se tenía un dato duro de cómo las elecciones de 2021 se habían visto impactadas por la violencia.

El INE no estuvo exento de este fenómeno. Dos de nuestros funcionarios de campo lamentablemente fueron asesinados en episodios de violencia, y aunque estos homicidios no estuvieron vinculados o fueron producto de la función electoral que estaban desplegando, siguen siendo ejemplos dolorosos de cómo la violencia está impregnando más y más actividades de nuestra vida en comunidad.

Los registros que en el INE tenemos son los siguientes: hubo 30 candidaturas asesinadas, aspirantes o candidatos, precandidatos, precandidatas, candidatos o candidatas, a lo largo del proceso electoral, con lo cual se superó la cifra de 27; que fue el registro que se tuvo oficialmente en el proceso electoral federal de 2018. La mayoría fueron hombres y 5 fueron mujeres. Al ver estos homicidios en un mapa es claro que hay una dispersión a lo largo del territorio. Ciertamente hay zonas que sabemos son críticas en estados como Jalisco, Guanajuato y Veracruz, por lo que no podría decirse que es producto de una zona específica, sino que es una problemática que puede presentarse en diversas zonas o regiones de nuestro país.

En este sentido, debo decir que hay un análisis en proceso respecto de si hubo una irrupción de la criminalidad organizada con el propósito de incidir en los resultados electorales; análisis que depende de que las autoridades ministeriales y los impartidores de justicia concluyan con las demandas presentadas

para tener un diagnóstico mucho más claro de si hubo una intencionalidad de este tipo de violencia dirigido a tratar de incidir en las elecciones, o si más bien es producto del lamentable estado de cosas que desde hace al menos 15 años vive nuestro país. Es decir, la violencia como parte lamentablemente de la anormalidad de la vida social en México.

3. PARIDAD, INCLUSIÓN Y RESPETO A LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En medio de un contexto tan adverso como el que se ha descrito líneas arriba, fortalecer la inclusión de la democracia mexicana era una apuesta particularmente elevada. La experiencia de 2015 a 2018 nos había demostrado que a mayor participación de las mujeres en la vida pública mayor incremento en la violencia política en razón de género, y peor aún, que las manifestaciones de esa violencia se vuelven más sofisticadas y difíciles de tipificar. Por ejemplo, de 2018 a 2020 se había incrementado el número de feminicidios y los márgenes de impunidad no mostraban un horizonte esperanzador, y la pandemia misma había agravado la violencia intrafamiliar contra mujeres, niñas y niños.

De ahí que instrumentar la reforma constitucional de abril de 2020 que estableció el principio constitucional de paridad en todo, prometía ser un reto técnico y normativo para la elección más grande de nuestra historia. La experiencia acumulada en años anteriores nos mostraba que, aunque habíamos avanzado de manera significativa en materia de inclusión y paridad en las elecciones, faltaba mucho camino por recorrer y la inmediatez del proceso electoral 2020-2021 anunciaba que las decisiones reglamentarias que fueran necesarias se tendrían que tomar mientras el proceso estuviera en marcha.

Ciertamente, la llamada fórmula mexicana de impulso a la paridad había contribuido a que México se convirtiera al término de las elecciones de 2018 en una de las naciones con mayor porcentaje de mujeres legisladoras en el mundo. Pero, con todo y eso, no podíamos negar que las inercias culturales, los estereotipos de género, la violencia por razones de género y la discriminación seguían ahí. En tal sentido, si en 2021 queríamos consolidar la democracia mexicana era necesario avanzar aún más en las disposiciones reglamentarias que contribuyeran a lograr la democracia sustantiva y el México 50-50 que por décadas hemos anhelado.

De ahí que el tema de la paridad y la inclusión constituyeran un desafío más para el INE en el proceso electoral más grande y complejo de nuestra historia. En pocas palabras, en 2021 tuvimos que enfrentar los desafíos que se generaron en el contexto y que acabo de mencionar, y los desafíos que podríamos considerar internos o inherentes a un proceso de consolidación de una democracia paritaria e incluyente.

De cara a un proceso tan desafiante, llegó una noticia particularmente alentadora desde el trabajo que realiza el INEGI.

Al dar a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) aplicada en más de 25 mil hogares entre agosto y principios de septiembre de 2020 (esto es, recién iniciado el proceso electoral), la buena noticia fueron los históricos niveles de confianza que obtuvo el INE. En esta encuesta, el INEGI dio a conocer que el INE es la institución civil que goza con mayor nivel de confianza de la población mexicana. De acuerdo con esa Encuesta de Cultura Cívica, las tres instituciones a las que la población les tiene mayor confianza son el Ejército y la Marina (63.8%); en segundo lugar, la Guardia Nacional (60.5%) y en tercer lugar el Instituto Nacional Electoral (59.6%).

Este resultado fue una sorpresa. Una grata sorpresa. Ser la institución civil con mayor nivel de confianza de todas las instituciones de la vida pública en México, y en medio de tantos ataques e intentos de descalificación, se convertía en un incentivo para seguir siendo, como ha ocurrido hasta ahora, guardianes incondicionales de la legalidad e imparcialidad en las elecciones y, en muchos sentidos, una institución de vanguardia en cuanto a disposiciones para la inclusión y la igualdad de las personas en la vida política.

Así, con esos antecedentes, con la reforma constitucional de abril de 2020 enfrente y ante la cantidad de cargos que se elegirían en las urnas (casi 20 mil 500), estábamos ante un hecho inédito: el mayor número de mujeres de nuestra historia competiría por la mayor cantidad de cargos electivos y con el mejor marco normativo para incursar la paridad. Esta cantidad de mujeres en campaña era una oportunidad inmejorable para que superáramos la última frontera en materia de paridad: la de los ayuntamientos.

Cabe recordar que, conforme a los resultados de las elecciones de 2018, el avance en la incorporación de mujeres en los ayuntamientos fue marginal, ya que únicamente se logró que las mujeres representaran el 27.2% de los cargos elegidos en ese año.

Adicionalmente, la elección más grande de la historia se mostraba como una oportunidad inédita, para que en las campañas se impulsara la agenda de género y se pudiera construir una pedagogía pública para la paridad y la igualdad sustantiva. Se trataba, para decirlo con precisión, de pasar de la paridad legislativa a la paridad en todo. No era un reto menor y menos aún en el contexto que ya se ha mencionado.

Así, nuestro objetivo en materia de paridad, en congruencia con el mandato constitucional, fue consolidar el porcentaje de mujeres legisladoras en el nivel local y alcanzar la paridad en los ayuntamientos; pero sin perder los logros alcanzados. Esto en números significaba: al menos el 48.2% de legisladoras en la Cámara de Diputados; al menos 49.7% de mujeres en los legislativos locales y prácticamente multiplicar por dos el 27.2% de mujeres en los ayuntamientos y municipios. Es decir, el gran desafío interno o reglamentario para el INE fue que en los comicios de 2021 se refrendaran los logros obtenidos en 2018 en materia de paridad e inclusión en el Congreso.

Sin embargo, en el INE no nos conformamos con ese objetivo básico. Avanzamos en el establecimiento de acciones afirmativas que fortalecieran la participación de las mujeres en las elecciones y de grupos sociales que se han visto subrepresentados en los órganos del Estado. Así, entre las acciones que se tomaron de cara a la jornada del 6 de junio de 2021, es conveniente destacar las siguientes:

- 1) Al igual que en 2018, los criterios buscaron asegurar la paridad de género en las candidaturas de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputadas y Diputados.
- 2) Se incrementaron de 13 a 21 los distritos en los que se postularon candidaturas indígenas, y en ellos al menos en 11 tuvieron que postularse a mujeres.
- 3) Las fórmulas de propietario suplente tuvieron que integrarse por personas del mismo género, excepto en los casos en los que el propietario fuera un hombre, en cuyo caso la suplente sí podía ser una mujer.
- 4) Los partidos políticos y coaliciones pudieron postular más mujeres que hombres a las diputaciones federales de Mayoría Relativa o de Representación Proporcional, pero ese número de candidaturas de mujeres no podía disminuir una vez que fueran registradas.
- 5) Las coaliciones y los partidos estuvieron sujetos a las mismas reglas de paridad de género, por lo que las candidaturas que se registraron individualmente por los partidos no eran acumulables a las de la coalición para incumplir con el principio de paridad, y
- 6) Las listas de representación proporcional se integraron de manera alternada, y fueron encabezadas por el mismo género en al menos dos de las cinco listas que tuvieron que alternar dicho encabezamiento en cada proceso.

Además, para erradicar la violencia política por razones de género, partidos y coaliciones tuvieron que verificar que las personas postuladas como candidatas cumplieran con lo que se denominó la regla “3 de 3 en materia de género”, que implicó que las personas que aspiraran a una candidatura: 1) no debían haber sido condenadas o sancionadas mediante resolución firme por violencia familiar y/o doméstica; 2) no haber sido condenada o sancionada mediante resolución firme por delitos sexuales, contra la libertad sexual o la intimidad corporal; y 3) no haber sido condenada o sancionada mediante resolución firme, como deudor alimentario moroso.

Estas medidas reglamentarias que buscaban fortalecer aún más el carácter incluyente de la democracia mexicana fueron debatidas en el Consejo General del INE e impugnadas por algunos actores políticos. Una vez más, algunos actores políticos y partidos argumentaron que el INE se excedía en el ejercicio de sus facultades reglamentarias y otros sostenían que eran disposiciones que buscaban alterar los acuerdos al interior de partidos y coaliciones. Venturosamente, el carácter de doble garantía de nuestro sistema democrático, que garantiza que todas las decisiones del INE puedan ser impugnadas en el Tribunal Electoral, si algún actor político o ciudadano considera que las decisiones de la autoridad

administrativa vulneraron sus derechos, permitió que estas decisiones fueran analizadas y ratificadas por dicho Tribunal.

Algo similar sucedió cuando, días antes de que se registraran las candidaturas e iniciaran las campañas, se aprobaron los criterios que aplicaría el Consejo General en el momento que se tuvieran que asignar las curules de representación proporcional. El objetivo de estos criterios era garantizar que se cumpliera con la disposición constitucional de que ningún partido político, por ningún medio, pudiera tener una cantidad de curules que le permitiera exceder el 8% de la votación obtenida. Dicha disposición constitucional (artículo 54) fue concebida para evitar que una fuerza política quedara sobrerrepresentada en la Cámara de Diputados y en consecuencia otra u otras se vieran subrepresentadas.

Así fue como, con estas medidas reglamentarias se completó el marco normativo del proceso electoral y llegamos a la Jornada Electoral del 6 de junio de 2021.

4. LA JORNADA ELECTORAL

El 6 de junio de 2021 México vivió una jornada electoral histórica y ejemplar en clave democrática. Se cumplieron las expectativas que había provocado la elección más grande y compleja de nuestra historia, tanto por la cantidad de cargos a elegir como por el contexto de pandemia, pues para importantes sectores de la población lo que también estaba en juego el 6 de junio era la supervivencia de la democracia mexicana y sus instituciones.

Antes de que se abrieran las casillas, ya sabíamos que estábamos iniciando una jornada electoral histórica por tres motivos.

El primero porque gracias al esfuerzo y la convicción de la ciudadanía y de quienes integran el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, la democracia mexicana no se convirtió en una víctima más de la pandemia. Los protocolos de salubridad que utilizamos en las distintas etapas fueron respaldados por la Organización Panamericana de la Salud, por la Organización Mundial de la Salud y por las autoridades de salubridad del gobierno mexicano, y en cada etapa habían demostrado ser exitosos.

Para difundir el compromiso del INE con el derecho a la salud, brindar certeza en materia de salubridad en tiempos de pandemia, y difundir las medidas que garantizarían que el ejercicio del derecho al sufragio no vulneraría el derecho fundamental a la salud, se divulgó intensamente en las campañas de difusión del INE tanto en espacios electrónicos como en medios digitales que las casillas el 6 de junio serían espacios en donde se garantizaría una “doble libertad”: libertad para ejercer los derechos políticos y que serían espacios libres de cualquier riesgo de contagio.

El segundo motivo por el que era claro que las elecciones de 2021 pasarían a la historia estaba vinculado con las adecuaciones reglamentarias que impulsó el INE para consolidar: los mecanismos que garantizan la paridad en todos los ámbitos de la competencia electoral; las disposiciones para garantizar candidaturas

a la diversidad social que convive y se expresa en todo el país, y porque se ampliaron las cuotas de representación legislativa a los pueblos y comunidades indígenas que se habían inaugurado en 2018.

Estas medidas normativas encaminadas a fortalecer el carácter paritario e incluyente de nuestra democracia eran, por sí mismas, motivos suficientes para que los comicios de 2021 pasaran a la historia y fortalecieran nuestra convivencia democrática. El mejor ejemplo del efecto que se logró con estas determinaciones es que más de 71 mil mujeres hicieron campaña electoral; que se registraran candidaturas de 509 personas indígenas, 155 de personas con alguna discapacidad, 117 de la diversidad sexual, 107 afroamericanas y 84 candidaturas de personas migrantes.

El tercer motivo que hizo histórica la jornada del 6 de junio fue que, de acuerdo con diversos estudios de opinión pública, un gran porcentaje de ciudadanas y ciudadanos estaban convencidos de acudir a las urnas a emitir su voto.

El mensaje de las y los votantes fue sorprendente. No obstante que la polarización y la intolerancia predominaron durante las campañas y en general en todo el proceso electoral, esos rasgos antidemocráticos que desdeñan el pluralismo, la diversidad y el debate, no desanimaron a la ciudadanía, la cual, como cada tres años, se apropió de su elección tanto durante el proceso de designación de integrantes de las Meas Directivas de Casilla, como durante la jornada electoral.

Las encuestas sobre la participación ciudadana previas a la jornada electoral anticipaban un alto porcentaje de votación. Y conforme llegaba información de los estados y se iban agregando datos a los sistemas de seguimiento de la jornada electoral, era claro que esos pronósticos se cumplirían. Millones de mexicanas y mexicanos salieron de sus casas con su cubreboca y credencial de elector en mano, y ubicaron la casilla que les correspondía para ir a emitir su sufragio. Las largas filas que se hicieron afuera de las casillas, guardando la sana distancia y esperando su turno para ingresar a la casilla (en la que únicamente podían estar dos votantes simultáneamente para garantizar las condiciones sanitarias en los centros de votación), fueron la mejor expresión gráfica del compromiso cívico de la sociedad mexicana, de la capacidad de las y los votantes de coexistir con quienes piensan diferente y de su determinación para respetar las reglas de la democracia.

Desde el inicio de la jornada electoral quedó claro que ni la pandemia ni la polarización, como tampoco el déficit de propuestas programáticas de las fuerzas políticas ni los actos de violencia hacia algunos candidatos y candidatas en las semanas previas a la elección, habían logrado mermar el ánimo de la ciudadanía. Pluralidad, civilidad y libertad eran, sin duda, los conceptos que mejor retrataron el desarrollo de la jornada electoral del 6 de junio.

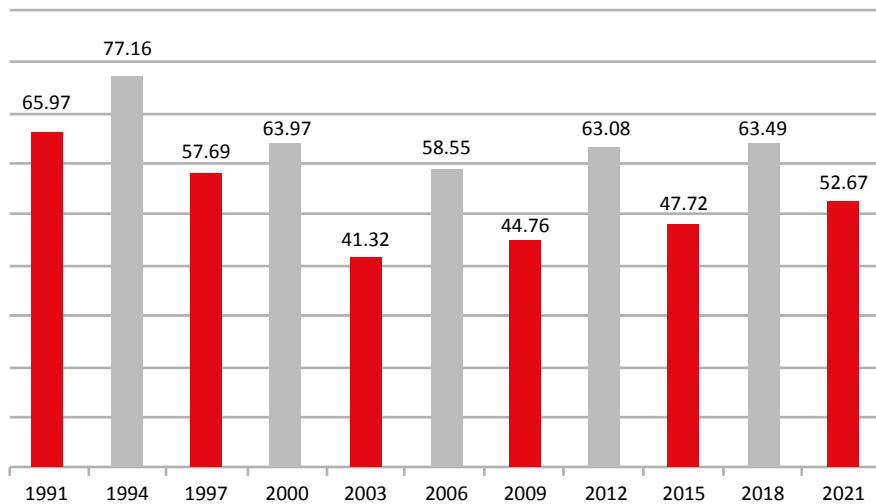
A las 8 de la noche era evidente que la participación había sido copiosa. Fue una jornada electoral que transcurrió en paz, en la que predominó la civilidad y en la que los 128 casos en donde se presentaron diversos incidentes (incluidos algunos casos aislados de violencia), no pudieron empañar la civilidad política de la jornada electoral más grande que haya vivido nuestro país y el compromiso de la ciudadanía con la democracia.

La misma noche de la votación, el INE pudo demostrar, una vez más, que la maquinaria electoral conformada a lo largo de tres décadas se había desplegado a plenitud para garantizar que cada persona inscrita en la lista nominal pudiera ejercer libremente su derecho al sufragio, emitir su veredicto sobre el desempeño de sus autoridades y representantes, así como contribuir a la determinación del futuro que desean para ellos y para nuestra nación.

Al final, las cifras consolidadas de la jornada electoral fueron las siguientes: se instalaron 162,538 casillas (99.98%) de las aprobadas por los Consejos Distritales y se tuvo una participación de 49.1 millones de ciudadanas y ciudadanos que acudieron a las urnas para emitir su voto, que representaban el 52.67% del total de potenciales electores.

Tan solo con estos datos podía afirmarse que la jornada electoral del 6 de junio era ya la elección intermedia más votada de lo que llevamos de este siglo, con un porcentaje muy cercano al de la elección intermedia de 1997. Claramente, como cada tres años, se había logrado crear las condiciones para que las diferencias políticas se dirimieran de manera civilizada y las eventuales alterancias en los poderes públicos se dieran sin mayor conflicto.

Porcentaje de participación nacional por elección



Fuente: Presidencia INE. Elecciones 2021. Un primer balance. 15 de junio de 2021

La civilidad con la que se comportaron votantes y medios de comunicación se convirtieron en factores distintivos de la jornada electoral. Los concesionarios de los medios electrónicos no sólo dieron una amplia cobertura a todo lo que sucedía en las casillas, sino que se comportaron a la altura de la importancia de

la jornada electoral más grande y compleja que hayamos vivido. Todos los medios cumplieron con la disposición legal de no dar a conocer ninguna encuesta ni sondeo sobre la votación antes de las 18 horas (hora del centro del país). Este respeto de los medios de comunicación a los tiempos y disposiciones de la jornada electoral es absolutamente congruente con el compromiso de las ciudadanas y ciudadanos en las casillas; pero contrastó con lo que hicieron los principales contendientes políticos inmediatamente después de las 18 horas: unos y otros se declararon ganadores y hablaban, cada uno de ellos, de tendencias favorables para sus respectivos emblemas políticos.

A las 8 de la noche, como lo dispone la LEGIPE y técnicamente se tenía previsto, comenzó a fluir la información de las actas capturadas en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del INE y en casi la totalidad de los PREP locales. Poco a poco, la captura de las actas de cómputo de casilla agregaba datos por distrito y por entidad. Y conforme transcurría la noche, se despejaban dudas, una tras otra, sobre quienes serían las candidaturas ganadoras y la votación recibida.

Para el caso de la Cámara de Diputados, correspondió al INE dar a conocer las estimaciones del Conteo Rápido que arrojaría tendencias sobre tres datos importantes: la participación ciudadana, los porcentajes de votación obtenidos por cada partido político y las curules que preliminarmente tendría cada fuerza en la LXV legislatura. Debe reconocerse que la información proporcionada por el INE en cadena nacional a las 23 horas, sirvió para fundamentar el debate postelectoral con información precisa y eliminar los vacíos informativos que lo único que logran es sembrar rumores que enrarecen la conversación pública.

Los rangos de votación estimados para las distintas fuerzas políticas en la elección de diputaciones federales fueron los siguientes:

Fuerza política	Rango votación	Fuerza política	Rango votación
PAN	18.5-19.3	MORENA	34.9-35.8
PRI	17.8-18.5	PES	2.7-3.0
PRD	3.5-3.9	RSP	1.8-2.0
PVEM	5.5-6	FPM	2.6-2.8
PT	3.1-3.5	CI	0.1-0.3
MC	7.1-7.5		

Fuente: Presidencia INE. *Elecciones 2021. Un primer balance*. 15 junio 2021.

En este sentido, las estimaciones realizadas por los integrantes del Comité Técnico del Conteo Rápido para la integración de la Cámara de Diputados anticiparon la siguiente conformación:

Fuerza política	Rango curules	Fuerza política	Rango curules
PAN	106- 117	MORENA	190 y 203
PRI	63 y 75	PES	0 y 6
PRD	12 y 21	RSP	0 y 0
PVEM	40 y 48	FXM	0 y 0
PT	35 y 41	CI	0 y 0
MC	20 y 27		

Fuente: Presidencia INE. *Elecciones 2021. Un primer balance.* 15 junio 2021.

Por su parte, el PREP que operó el INE para difundir información preliminar de los resultados para la Cámara de Diputados, avanzó con la rapidez esperada y se logró un porcentaje histórico en la captura de las actas: al cierre del PREP a las 20 horas del lunes 7 de junio se contaba con información de 99.55% de las 162,538 casillas instaladas. Y, una vez más, se confirmó la congruencia entre la información del PREP y la del Conteo Rápido (ver tabla siguiente).

Partido	Conteo		PREP
	Mínimo	Máximo	
PAN	18.5	19.3	18.95
PRI	17.8	18.5	18.41
PRD	3.5	3.9	3.81
PVEM	5.5	6	5.64
PT	3.1	3.5	3.37
MC	7.1	7.5	7.22
MORENA	34.9	35.8	35.24
PES	2.7	3	2.83
RSP	1.8	2	1.83
FPM	2.6	2.8	2.57
CI	0.1	0.3	0.09

Fuente: Presidencia INE. *Elecciones 2021. Un primer balance.* 15 junio 2021.

Las cifras del Conteo Rápido y del PREP mostraban que las opciones del sistema de partidos no se incrementarían respecto a las que sobrevivieron al veredicto de 2018, ya que los partidos políticos de nuevo registro no alcanzaron

el 3% de la votación. Por otro lado, y tal vez más importante que quienes no lograron mantenerse en el sistema departidos, es que la votación del 6 de junio ratificó la composición plural y diversa de la sociedad mexicana.

5. EL VEREDICTO DE LAS URNAS

Al día siguiente de la histórica jornada electoral del 6 de junio, México amaneció en paz. Las elecciones cumplieron con su función civilizatoria. No hubo disturbios ni manifestaciones que alteraran los espacios públicos, la actividad económica ni la convivencia cotidiana. Los medios de comunicación retomaron sin dudar información que extraían directamente de los sistemas desarrollados por las autoridades electorales para dar a conocer los resultados preliminares de la elección. Tanto los 16 ejercicios de Conteos Rápidos como los PREP locales realizados por los 32 Organismos Públicos Locales Electorales y federal cumplieron con su propósito de transparentar la forma en que las y los votantes emitieron su veredicto en las urnas. Con ello se cerró el paso, tanto a nivel nacional como subnacional, a la incertidumbre y los rumores que acompañan los vacíos de información oficial. Incluso los actores políticos que estuvieron sistemáticamente atacando a la autoridad electoral inventando supuestas decisiones sesgadas o parciales y que llegaron al grado de querer amedrentar a sus consejeros, reconocieron, con información preliminar, que fue una elección limpia y libre.

La paz pública y la evidente tranquilidad política que se vivieron al día siguiente de la jornada electoral en la que se disputaron más cargos públicos que nunca antes en nuestra historia, refleja que los PREPs y los Conteos Rápidos realizados para las 15 gubernaturas disputadas y para la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados, demostraron la calidad de los sistemas y el profesionalismo de quienes realizan estas actividades técnicas en el INE y en los OPLEs.

Concluida la histórica jornada electoral del 6 de junio, tocó el turno a los 300 Consejos Distritales del INE para corroborar los datos registrados en las actas y efectuar los cómputos distritales. Conforme lo establece la legislación, los presidentes de cada una de las 162,538 casillas instaladas enviaron a dichos consejos los paquetes electorales que incluyen las boletas, la documentación electoral utilizada, las actas de cómputo de casilla, de incidentes y la que se utiliza en el PREP. Así, en los Consejos Distritales se recibieron 162,277 paquetes electorales (99.84% del total de 162,538), ya que por diversos motivos (robo, abandono e incluso quema), 261 paquetes no fueron recibidos.

Para llevar a cabo el cómputo distrital, el primer paso es determinar en una sesión de trabajo que se realiza el martes siguiente al día de la votación, cuántos paquetes se van a abrir y recontar, en caso de que se cumpla alguno o algunos de los supuestos establecidos en la LGIPE para que se lleve a cabo el recuento voto por voto de cada casilla.

En dichas sesiones de trabajo se determinó que se recontarían 98,383 paquetes (el 60.62% del total recibido en los Consejos Distritales) y que se

recontaría la totalidad de la votación de 10 distritos. Cabe señalar que al final de los trabajos, para certeza de partidos y de la ciudadanía, se determinó recontar un distrito adicional, con lo que fueron 11 los distritos en los que fue recontada totalmente la votación del 6 de junio de 2021. Comparativamente, este porcentaje de recuentos es similar al de 2015 (61.88%)

Paquetes recontados 2009-2021

2009	2012	2015	2018	2021
42,620 (30.6%)	241,790 (56.31%)	92,098 (61.88%)	363,548 (76.93%)	98,383 (60.62%)

Fuente: Secretaría Ejecutiva/INE. Informe final sobre la conclusión de los cómputos distritales correspondientes a la elección de diputaciones federales. 11/junio/2021.

Al final, los resultados que arrojó el cómputo distrital para las elecciones de diputaciones federales fueron los siguientes:

Votos en Actas computadas				
Distritos obtenidos		Votos	Porcentaje de votos	
PAN		33	3,828,228	7.8328%
PRI		11	2,715,123	5.5553%
PRD		0	248,505	0.5084%
PVEM		1	992,320	2.0303%
PT		0	538,832	1.1024%
MOVIMIENTO CIUDADANO		7	3,430,507	7.0190%
MORENA		64	6,571,127	13.4450%
PES		0	1,345,858	2.7537%
RSP		0	865,215	1.7702%
FUERZA SOCIAL POR MÉXICO		0	1,211,824	2.4794%
PAN, PRI, PRD		63	12,575,879	25.7312%
PVEM, PT, MORENA		121	12,802,391	26.1946%
CI		0	44,311	0.0906%
Total		300		
No se considera la cantidad de votos asentada en las Actas de escrutinio y Cómputo de casilla especial de Representación Proporcional.				

Fuente: Secretaría Ejecutiva/INE. Informe final sobre la conclusión de los cómputos distritales correspondientes a la elección de diputaciones federales. 11/junio/2021.

Tal como se preveía, los resultados de los cómputos distritales confirmaron las cifras tanto del PREP como del Conteo Rápido. Lo cual habla del perfeccionamiento logrado en los sistemas informáticos y en los procedimientos estadísticos que utilizan los científicos que colaboran con el INE en cada proceso electoral. Este perfeccionamiento informático y técnico también se puede comprobar si se compara la información del PREP, de los conteos rápidos y de los cómputos distritales que se llevaron a cabo en cada una de las entidades en las que se disputó una gubernatura

Partido	Conteo		PREP	Cómputos
	Min.	Máx.		
PAN	18.5	19.3	18.95	18.9
PRI	17.8	18.5	18.41	18.37
PRD	3.5	3.9	3.81	3.77
PVEM	5.5	6	5.64	5.63
PT	3.1	3.5	3.37	3.36
MC	7.1	7.5	7.22	7.27
MORENA	34.9	35.8	35.24	35.33
PES	2.7	3	2.83	2.85
RSP	1.8	2	1.83	1.83
FPM	2.6	2.8	2.57	2.56
CI	0.1	0.3	0.09	0.09

Fuente: Presidencia INE. *Elecciones 2021. Un primer balance.* 15 junio 2021.

Finalmente, es importante mencionar que la civilidad con la que se llevó a cabo la jornada electoral se replicó en las sesiones de cómputo distrital, en las que se respetaron los protocolos para prevenir los contagios y las fuerzas políticas ejercieron su legítimo derecho de defender, con bases, sus posturas y esclarecer las dudas que tuvieron sobre las actas de casilla. Con base en ello, podría decirse que las instalaciones en donde se realizaron los cómputos distritales también se convirtieron en espacios libres de contagios y se consolidaron como espacios de esclarecimiento y certeza en el proceso electoral.

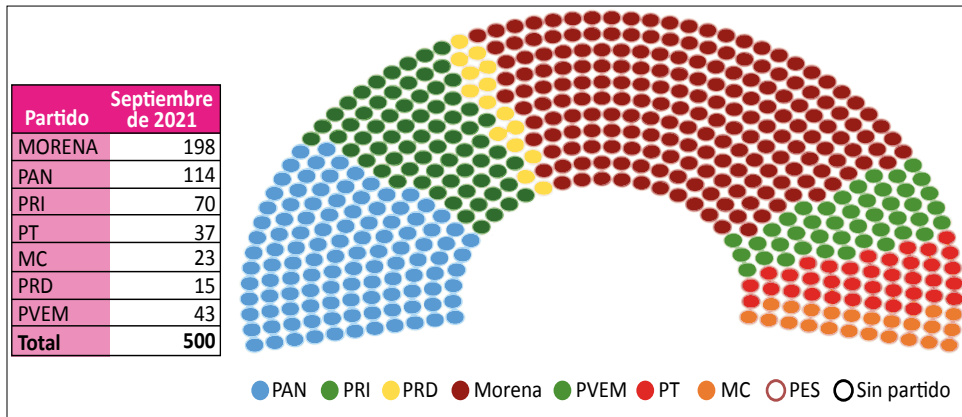
Finalmente, al agregar los resultados de los cómputos locales para la representación proporcional, la votación obtenida por cada fuerza política y que será la base para la asignación de escaños plurinominales en la LXV legislatura son los siguientes:

Votación por partido político incluyendo cómputo de representación proporcional

Partido	Votación	%
PAN	8,969,288	18.26
PRI	8,715,899	17.75
PRD	1,792,700	3.65
PVEM	2,670,997	5.44
PT	1,594,828	3.25
MC	3,449,982	7.03
Morena	16,759,917	34.13
PES	1,352,544	2.75
RSP	868,515	1.77
FXM	1,217,084	2.48
Nulos	1,673,322	3.41
No registrados	41,933	0.09

Fuente: CCS/INE. Comunicado de prensa 307.13 de junio 2021 (Incluye cómputo RP).

Concluida la fiscalización de las campañas, a cargo del INE, y la resolución de las impugnaciones, a cargo de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la asignación de curules por ambos principios (Mayoría Relativa y Representación Proporcional) quedó de la siguiente manera:



5.1. RESULTADOS CUALITATIVOS DE LA JORNADA DEL 6 DE JUNIO

Son múltiples, los resultados cualitativos y conclusiones que se pueden extraer en clave democrática del proceso electoral 2020-2021. Mencionaré algunos de ellos de manera telegráfica:

- 1) Es evidente que la elección más grande y compleja de nuestra historia demostró que el modelo electoral surgido de la reforma de 2014 garantiza imparcialidad, inclusión y equidad en todas las elecciones federales y locales realizadas en México.
- 2) 49.1 millones de votantes que acudieron a las urnas asumieron un compromiso activo para vivir en democracia, acudieron a las casillas para decidir en condiciones de igualdad sobre el futuro del país, y votaron a favor de una nación con división y equilibrio de poderes.
- 3) El pluralismo político se mostró, una vez más, dinámico y vigoroso; por lo que ninguna fuerza política puede dar por asegurado ni el triunfo propio ni el rechazo de los contrarios en las urnas.
- 4) Ningún partido por sí mismo obtuvo la mayoría de la votación: el partido más votado obtuvo únicamente un tercio de la votación total, y los otros dos tercios se dividieron entre nueve fuerzas políticas.
- 5) La LXV legislatura volverá a ser ejemplo de paridad en la representación política, ya que producto de los resultados obtenidos en las urnas, de las 500 curules 248 habrían sido ocupadas por mujeres legisladores y 252 hombres, por ambos principios. Sin embargo, producto de una resolución del Tribunal Electoral que buscó aplicar de manera absoluta el principio constitucional de paridad en todo, resolvió que la LXV Legislatura tendría una paridad perfecta: 250 diputadas y 250 diputados.
- 6) La nueva Legislatura también reflejará de mejor manera el anhelo de inclusión, la diversidad social, cultural y étnica de nuestra nación. Gracias a las diversas acciones afirmativas impulsadas por el INE y validadas por el Tribunal electoral, se lograron 65 diputaciones federales para que la diversidad y la inclusión se escuche en esta Cámara, por conducto de 36 personas indígenas; 11 de migrantes; 8 personas con discapacidad; 6 personas afroamericanas y 4 de la diversidad sexual.
- 7) Los criterios que impuso el INE en materia de inclusión de personas de comunidades indígenas y con discapacidades, subrayaron los déficits de cultura cívica que todavía se tienen en los partidos políticos ya que mediante simulaciones, algunas fuerzas políticas trataron de aprovecharse de las acciones afirmativas (algo que podría ser una variante del caso de las “juanitas”).
- 8) Por primera vez desde 2012, gracias a la aplicación de los criterios de “afiliación efectiva” ninguna fuerza política excederá el límite constitucional del 8% permitido a la sobrerrepresentación mediante las curules de representación proporcional.

- 9) Con la aplicación del criterio de afiliación efectiva en la asignación de las curules de representación proporcional, la integración de las fracciones parlamentarias de la LXV Legislatura se ha convertido en el mejor espejo posible de la pluralidad del país y de la forma en que la ciudadanía votó en la jornada electoral.
- 10) Ciertamente el sistema nacional de elecciones ha contribuido a la paridad e inclusión en la vida pública (incluso más que el modelo electoral federal que tuvimos hasta 2013); pero es insuficiente para impedir que la violencia política en razón de género siga aumentando y que ésta se manifieste de diversas formas, cada vez más complejas. De hecho, debe reconocerse que la violencia política en razón de género no se redujo e inclusive se complejizó al desplegarse de diversas maneras esta violencia en las redes sociales.
- 11) Todos los sistemas institucionales desarrollados para facilitar el seguimiento de la elección como el “Sistema de información de la jornada electoral”, el “Sistema de registro de representantes de partidos políticos y candidatos independientes en las casillas”, el “Sistema de observadores electorales”, el “Sistema de cómputos distritales” y por supuesto los PREPs y conteos rápidos, funcionaron conforme a lo previsto y contribuyeron a la certeza y transparencia del proceso electoral: el SIJE, el sistema de registro de candidatos, el PREP y el Conteo Rápido.
- 12) Los ayuntamientos siguen siendo un enorme reto para lograr que se cumpla la disposición constitucional de paridad en todo. De hecho, debe reconocerse que la elección más grande de la historia no generó ninguna mejoría en el porcentaje de mujeres electas en los ayuntamientos.

5.2. RECONOCIMIENTOS INTERNACIONALES AL INE Y NIVELES DE CONFIANZA ALCANZADOS EN 2021

Para concluir este texto es importante señalar que el proceso electoral 2020-2021 despertó gran interés en la comunidad internacional. Las autoridades electorales de otras naciones (especialmente del continente americano) y los organismos regionales y multilaterales especializados en el impulso a los procedimientos democráticos en todas las regiones del mundo, e incluso algunos de los más prestigiados medios de comunicación de otras naciones (*El país*, *The guardian*, *The New York Times*, entre otros) se habían mostrado preocupados por lo que estaba sucediendo con la democracia mexicana. Los insistentes ataques al INE y a algunos integrantes del Consejo General en un contexto de intentos de vulnerar la división de poderes, alertaban sobre el devenir de la elección más grande de la historia mexicana.

Varias semanas antes de la jornada electoral, algunas organizaciones regionales y de especialistas en materia de elecciones emitieron comunicados e hicieron posicionamientos públicos en los que mostraban su preocupación por el

contexto adverso hacia las autoridades electorales en México. Desde mi perspectiva, son múltiples los resortes que pudieron haber despertado el interés de la comunidad internacional por el desarrollo del proceso electoral más grande y complejo de nuestra historia. Un aspecto inédito que seguramente influyó en el interés mostrado por la comunidad internacional en las elecciones del 6 de junio, fueron los ataques sistemáticos al INE que se impulsaron desde las más altas esferas del poder político y desde un medio de comunicación afín al partido en el gobierno. Estos ataques no sólo trataban de desacreditar la función del INE como árbitro de las elecciones, sino que llegaron a las amenazas directas a algunos de sus integrantes,⁸ e insistieron una y otra vez en que debían “exterminar al INE”,⁹ que el INE “debe morir”,¹⁰ incluso hubo quien sostuvo que el INE se había creado para detener la democracia. Ataques que se complementaban con amenazas de impulsar reformas electorales regresivas, si no les gustaba a los integrantes del partido en el gobierno los resultados de las elecciones.

Pese a ello, los reconocimientos al trabajo imparcial del INE no dejaron de fluir desde el día siguiente de la jornada electoral. Actores y partidos políticos, candidatas y candidatos, especialistas, académicos, medios de comunicación y en general la sociedad mexicana, de la misma manera que se volcó a las urnas para hacer de la jornada electoral del 6 de junio la elección intermedia más votada y vigilada de este siglo, también reconocieron la labor del INE y de las y los ciudadanos que fueron autoridades electorales en cada centro de votación el día de la jornada.

Entre los reconocimientos internacionales destacan los que hicieron el *Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (IIDH/CAPPEL), la *Unión Interamericana de Organismos Electorales* (UNIORE), la *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), el *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral* (IDEA International, entre otros.

En general, cada uno de estos organismos con su propio enfoque, pero todos reconocieron la participación de la ciudadanía, que se garantizó el derecho al sufragio, que la votación transcurrió en calma, que el trabajo del INE fue imparcial, transparente y apegado a la ley y que hubo transparencia y certeza en la forma en que se manejaron los resultados electorales.

Ante las expectativas que se habían despertado por la hostilidad a la que se había sometido al INE y el contexto de polarización e intolerancia en que transcurrieron prácticamente los nueve meses del proceso electoral, los comicios fueron reconocidos por el clima de civilidad que mostró la ciudadanía durante

⁸ Ver, por citar un ejemplo, declaraciones de Félix Salgado Macedonio, precandidato a la gubernatura de Guerrero por Morena, en *Milenio* 13 de abril de 2021.

⁹ Ver declaraciones de Mario Delgado, dirigente nacional de Morena, en *La Jornada*, 29 de marzo de 2021.

¹⁰ Ver tuit de Ricardo Salinas Pliego, 28 de marzo 2021. <https://twitter.com/RicardoBSalinas/status/1376406461920722946?s=20>

toda la jornada electoral, el compromiso de las y los integrantes de las mesas directivas de casilla y la determinación de 49.1 millones de mexicanas y mexicanos que salieron el domingo 6 de junio para emitir su voto.

Tal vez por ello, los niveles de aprobación con los que termina el INE después de la jornada electoral son extraordinarios y el INE se ha consolidado como la institución civil del Estado mexicano con mayor confianza de la ciudadanía. Este dato que venía manifestándose desde mediados de 2020 en la Encuesta Nacional de Cultura Cívica que ya se mencionó, se fortaleció al término de las elecciones de 2021. Después de esta encuesta y de la jornada electoral, varias empresas demoscópicas y medios de comunicación hicieron sus propios ejercicios y el resultado es el mismo. Los niveles de confianza en el INE en julio de 2021 estaban en el mejor nivel desde que se creó el IFE en 1990.

Retomo solamente una de las encuestas efectuadas después de las elecciones, la realizada por *El Financiero* el 14 de junio de 2021. En ella, en ella a la pregunta de ¿cuánta confianza tiene usted en el INE? El 71% dijo tener mucha o algo de confianza en esta autoridad electoral.¹¹ Esos niveles de confianza representan otro de los resultados históricos de la jornada electoral del 6 de junio, y un incentivo para el INE, ya que la confianza es un bien intangible de la democracia, que no se compra ni se obtiene de un día para otro, pero que sí puede perderse de un día a otro por una mala decisión.

6. COMENTARIOS FINALES

El INE ha sostenido que el ejercicio de los derechos fundamentales se debe realizar de manera omnicompreensiva, particularmente por parte de las instituciones que por mandato constitucional tienen encomendado garantizar el ejercicio de uno o varios derechos. Esa ha sido la visión con la que el Instituto Nacional Electoral ha enfrentado la situación de emergencia sanitaria que provocó el COVID-19.

Para el INE, la pandemia generada por el COVID-19 es una situación de emergencia que no debe ser pretexto para vulnerar la democracia constitucional, ni para mermar la división de poderes y menos aún para confundir a las autoridades electorales con los actores políticos. En la democracia mexicana, las reglas del juego democrático son producto de amplios consensos políticos plasmados en la Constitución para darle certeza y estabilidad a la vida democrática, y al INE corresponde, únicamente aplicarlas.

En las democracias constitucionales, las situaciones de emergencia deben enfrentarse con las herramientas y valores democráticos que la misma democracia constitucional ha dispuesto, para que los contrapesos y controles al ejercicio de los poderes públicos, contribuyan la convivencia en clave democrática y no

¹¹ *El Financiero*, 14 de junio, 2021, <https://cutt.ly/RnGXBHK>

a su debilitamiento. En tal sentido, el Instituto Nacional Electoral es una Institución de garantía y un órgano de control del poder, y como tal defiende cotidianamente su autonomía.

Los intentos de vulnerar la autonomía, las pretensiones del Legislativo de intervenir en la forma de organización interna del Instituto, pasando por la usurpación inconstitucional de funciones (como el caso de las consultas a mano alzada), y la embestida que casi de manera cotidiana se ha impulsado en las redes sociales para desacreditar a la autoridad electoral y tratar de convencer a los seguidores que el INE más que árbitro es uno de los actores más en las contiendas, son hechos que ejemplifican muy bien la complejidad del contexto en el que se llevó a cabo la elección más grande y compleja de la historia.

Es claro que en 2021 los riesgos de la autonomía, y en general de la autonomía de los Organismos Constitucionales Autónomos, y del INE en especial, vienen de muchos lados: de instituciones, poderes constitucionales, medios de comunicación y fuerzas políticas.

Pero es importante recordar que no sólo al INE se está cuestionando. Prácticamente todos los órganos autónomos están siendo sometidos a cuestionamientos, y esos cuestionamientos deben interpretarse en la tensión que genera una democracia con sólidos mecanismos de pesos y contrapesos con un proceso de centralización del poder que había sido superado durante la transición.

AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL INE EN LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL 2020-2021

Adriana M. Favela Herrera

INTRODUCCIÓN

El proceso electoral 2020-2021 ha sido el más grande y complejo en la historia de México en el que se renovaron 500 diputaciones federales, además de contar con la concurrencia de elecciones locales en las 32 entidades federativas en las que se eligieron 15 gubernaturas, 1,563 diputaciones locales, 1,925 presidencias municipales y alcaldías, 2,059 sindicaturas, 14,238 regidurías, 635 concejalías y presidencias de comunidad, sumando un total de 20,435 cargos de elección popular, que implica un aumento de 2,124 en comparación con la elección de 2018, en la cual se eligieron 18,311 cargos.

La organización de una elección de esa magnitud implicó un gran reto para el Instituto Nacional Electoral (INE), que además fue realizada en el marco de un contexto adverso para la institución, ante una relación ríspida con el Poder Ejecutivo y algunos legisladores; no obstante, el Instituto cumplió con su mandato constitucional.

La trayectoria y solidez institucional del INE ha permitido contar con la confianza de la sociedad y, en tal virtud, desarrolla sus actividades con plena independencia, al margen de que exista o no un presidencialismo hegemónico, toda vez que la institución cuenta con la madurez suficiente y ejerce a cabalidad su autonomía constitucional, lo que le permite desarrollar sus actividades con base en los principios rectores de la función electoral.

Precisamente esa autonomía constitucional permitió la emisión de acuerdos que hicieron posible una composición paritaria de la Cámara de Diputadas y Diputados, el triunfo de seis candidatas a las gubernaturas de los estados, así como el arribo de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad como legisladoras; ello gracias a las acciones afirmativas que favorecieron el pluralismo democrático, las cuales son analizadas en el presente ensayo.

Finalmente, en el trabajo se abordan las tareas en materia de fiscalización que sirvieron de base para la emisión de resoluciones que evidencian la autonomía que rige la actuación del INE.

I. EL INE COMO ÓRGANO GARANTE DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

El INE es la autoridad nacional rectora en la organización de las elecciones que detenta la experiencia gerencial y operativa encargada de la organización de las elecciones por 31 años, desde su surgimiento como Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. También es garante de la independencia en la integración de las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas.

El artículo 41 de la Constitución Federal reconoce al INE como la autoridad nacional y especializada en la organización de las elecciones, que tiene la encomienda de la regularidad constitucional en la renovación de los cargos de elección popular del orden federal; además es rectora en materia de acceso a tiempos en radio y televisión para fines electorales, regula el acceso al financiamiento público de partidos políticos y candidatos independientes y es la autoridad sustanciadora y, en determinados casos, sancionadora en materia de infracciones administrativa a la normativa electoral.

Así, la Constitución consagra al INE como órgano garante de la democracia, función que sólo la puede ejercer gracias a la autonomía con la que cuenta, con independencia del partido político gobernante o tipo de presidencialismo imperante durante los procesos electorales, y con tal visión ejerce su función basada en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad.

Al concluir la elección de 2021, concentra la experiencia en la organización de cinco elecciones presidenciales (con las cuales se concretaron tres alternancias políticas: 2000 con el triunfo de Vicente Fox postulado por el Partido Acción Nacional [PAN] en coalición; 2012 al obtener la mayoría de votos Enrique Peña Nieto abanderado por el Partido Revolucionario Institucional [PRI] en coalición y 2018 con la llegada de Andrés Manuel López Obrador impulsado por Morena en coalición), 11 elecciones de renovación de la Cámara de Diputadas y Diputados, lo que representa la organización de 3,300 elecciones de diputaciones federales por el principio de mayoría relativa (MR) y 2,200 elecciones de diputaciones federales por el principio de representación proporcional (RP); y seis procesos electorales para la renovación de la Cámara de Senadoras y Senadores, lo que representa la organización de la elección de 640 Senadurías de la República.

La trayectoria y experiencia de la institución permitió la organización de las elecciones de 2021 —las de mayor complejidad en la historia de México— a pesar de las circunstancias desfavorables de entorno de pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19), limitaciones presupuestales y, por primera vez, la organización de una consulta popular.

1. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Para organizar con éxito una elección tan compleja se requiere contar con instituciones sólidas que garanticen la certeza e imparcialidad en los comicios.

Precisamente, la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 estableció la nueva estructura y funciones con las que cuenta actualmente el INE, transformando al entonces IFE que sólo organizaba las elecciones federales, otorgando a la autoridad electoral atribuciones para intervenir en la organización de elecciones locales que ejerce conjuntamente con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL).

Así, con base en la reforma política de 2014 se transformaron los institutos electorales locales a lo que ahora conocemos como OPL y algunas de sus funciones de mayor relevancia fueron asignadas al INE y, a partir de entonces, se implementó un sistema electoral nacional con división de competencias INE-OPL vigente hasta nuestros días.

Bajo esta perspectiva, el artículo 41, Base V, apartado B de la Constitución Federal estableció atribuciones exclusivas del INE en materia de elecciones federales y locales consistentes en: capacitación electoral; diseño y determinación de los distritos electorales; conformación del padrón electoral y listas nominales de electores; ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas; emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, conteos rápidos e impresión y producción de materiales electorales; así como la fiscalización de los ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos. También la designación de las personas Consejeras Electorales de los órganos máximos de dirección de los OPL, atribución que antes correspondía a los Congresos Locales de cada entidad federativa. Todo ello, además de las atribuciones exclusivas para la organización de elecciones federales.

En cuanto a los OPL, el Apartado C de citada Base V del artículo 41 constitucional establece que tienen competencia en la distribución de prerrogativas de las candidaturas y partidos políticos locales; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, conforme a los lineamientos emitidos por el INE; y organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.

La normatividad establece diversas figuras jurídicas que pueden modificar la distribución de competencias INE-OPL, consistentes en las facultades de asunción, atracción y delegación. La facultad de asunción es la atribución del INE de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los OPL; mientras que la facultad de atracción es la atribución del INE de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL cuando su trascendencia así lo requiera o para sentar un criterio de interpretación, y la facultad de delegación consiste en

permitir que los OPL realicen funciones del INE, pudiendo la autoridad nacional reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.¹

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) regula estas figuras legales del artículo 119, numeral 3 al 125, estableciendo los supuestos de procedencia y los procedimientos para su aprobación por el Consejo General del INE. En este punto cobra relevancia la facultad de atracción, toda vez que se aplica cuando la trascendencia de un asunto así lo determine o para sentar un criterio de interpretación. El problema consiste en que en ocasiones no hay consenso respecto a si el asunto a tratar cumple o no con los requisitos para ser analizado a la luz de la facultad de atracción, como ocurrió con la aplicación de la paridad horizontal en registro de candidaturas a las gubernaturas de los estados.

2. AUTONOMÍA EN LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES LOCALES

La distribución de competencias en materia electoral establecida en la reforma constitucional de 2014, no se agota en las funciones que desarrolla la autoridad nacional en elecciones locales y las funciones que corresponden a los OPL, sino que, de manera significativa, el INE se encuentra facultado para el nombramiento y remoción de las y los consejeros que integran el máximo órgano de dirección de los referidos organismos locales.

Respecto a la integración consejos generales de las autoridades electorales locales, desde 2014 el INE adoptó criterios para que se integren de manera paritaria, impulsando la participación de las mujeres mexicana en los cargos de decisión. Así, al mes de septiembre de 2021, los OPL de las 32 entidades se encuentran conformados por 114 consejeras (51.12%) y 109 consejeros (48.88%), de un total de 223 designaciones a cargo del Consejo General del INE, lo que demuestra la vocación del INE de impulsar la paridad de género.²

Asimismo, se otorgó al INE la facultad de remover a las personas consejeras electorales de los OPL cuando incurran en alguna causa grave. Hasta el mes de septiembre de 2021, se han removido de su cargo 12 personas, como se muestra en la siguiente tabla:

¹ Artículo 41, Base V, Apartado C, segundo párrafo incisos a), b) y c) de la Constitución Federal; 120, numerales 2 y 3, y 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

² Se muestra la cantidad de 223 designaciones y no de 224 que correspondería de multiplicar a los siete integrantes de cada Organismo por las 32 entidades federativas, en atención a que se encuentra vacante la designación de Consejera o Consejero Presidente del OPL del Estado de México, derivado a que el Acuerdo INE/CG374/2021, aprobado el 16 de abril de 2021 declaró desierto el proceso de selección a dicho cargo, por lo que se ordenó, de manera inmediata, iniciar los trabajos para llevar a cabo la preparación de un nuevo procedimiento, mismo que al mes de septiembre de 2021 se encuentra en curso.

Remociones de consejeras y consejeros de los OPL											
Año	Entidad	Remociones						Nueva designación			
		Cargo	Acuerdo de designación	Período de Encargo	Resolución Remoción	Fecha Resolución	Toma de protesta	Acuerdo	Período a cubrir		
1	2016	Chiapas	Consejera Electoral	INE/CG165/2014	3 años	INE/CG379/2016	18/05/2016	01/06/2016	INE/CG447/2016	3 años	
2	2016	Chiapas	Consejera Electoral	INE/CG165/2014	3 años	INE/CG379/2016	18/05/2016	01/06/2016	INE/CG447/2016	3 años	
3	2016	Chiapas	Consejero Electoral	INE/CG165/2014	6 años	INE/CG379/2016	18/05/2016	01/06/2016	INE/CG447/2016	6 años	
4	2016	Chiapas	Consejera Presidente	INE/CG165/2014	7 años	INE/CG379/2016	18/05/2016	01/06/2016	INE/CG447/2016	7 años	
5	2016	Chiapas	Consejera Electoral	INE/CG165/2014	6 años	INE/CG379/2016	18/05/2016	01/06/2016	INE/CG447/2016	6 años	
6	2016	Chiapas	Consejero Electoral	INE/CG165/2014	6 años	INE/CG379/2016	18/05/2016	01/06/2016	INE/CG447/2016	6 años	
7	2016	Chiapas	Consejera Electoral	INE/CG165/2014	3 años	INE/CG379/2016	18/05/2016	01/06/2016	INE/CG447/2016	3 años	
8	2016	Colima	Consejera Presidente	INE/CG165/2014	7 años	INE/CG794/2016	16/11/2016	30/06/2017	INE/CG190/2017	Concluyó el cargo el 30/09/2021	
9	2017	Querétaro	Consejero Electoral	INE/CG165/2014	3 años	INE/CG333/2017	20/07/2017	12/09/2017	INE/CG431/2017	7 años	
10	2017	Veracruz	Consejero Electoral	INE/CG814/2015	3 años	INE/CG335/2017	20/07/2017	19/02/2018	INE/CG109/2018	7 años	
11	2017	Yucatán	Consejera Electoral	INE/CG165/2014	3 años	INE/CG433/2017	12/09/2017	12/09/2017	INE/CG431/2017	7 años	
12	2020	Morelos	Consejera Presidenta	INE/CG165/2014	7 años	INE/CG575/2020	18/11/2020	16/04/2021	INE/CG374/2021	7 años	

Fuente: Elaboración propia.

Causas de remoción de consejerías	
Consejera Presidenta y personas Consejeras del OPL de Chiapas	Por no exigir el cumplimiento de la paridad de género en el registro de candidaturas a cargos de elección popular en el 2015 y por irregularidades graves en el sistema del voto de los chiapanecos desde el exterior.
Consejera Presidenta OPL Colima	Notoria negligencia, ineptitud y descuido en el desempeño de las funciones, al dar información inexacta en una entrevista radiofónica con el periodista Joaquín López Dóriga el 11 de junio de 2015, al señalar que la ventaja electoral en la elección de Gobernador en Colima favorecía al candidato del PAN, cuando todavía no se tenían los resultados definitivos, y en realidad obtuvo el triunfo el candidato postulado por la coalición PRI, PVEM y NA.
Consejero OPL Querétaro	Por la vulneración a la prohibición constitucional y legal de tener otro cargo o comisión remunerado, en contravención a los principios rectores de la función electoral, por recibir remuneraciones económicas por actividades docentes.
Consejero OPL Veracruz	Por actos de nepotismo, al participar en la designación de la Secretaria del Consejo Distrital 18 en Huatusco, Veracruz, quien era esposa de su hermano, por lo que tenía una relación de parentesco por afinidad y no se excusó.
Consejera OPL de Yucatán	Por actos de nepotismo, al participar en la readscripción y designaciones en el OPL de Yucatán, que favorecieron a su hermana.
Consejera Presidenta del OPL de Morelos.	Por demorar, sin causa justificada, por más de 15 meses una investigación relacionada con la compra de candidaturas, además la omisión de responder 9 requerimientos efectuados por el INE e incurrir en contradicciones al informar a los integrantes del Consejo del OPL respecto los resultados de las reuniones con directivos del INE.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien, los poderes locales no intervienen en el nombramiento y remoción de las personas consejeras de los OPL, lo cierto es que pueden ejercer presión sobre estos organismos mediante la asignación de recursos. De manera lamentable, en la elección concurrente de 2021, aumentó un fenómeno que ya es recurrente en varias entidades federativas, en tanto que buena parte de los OPL enfrentaron dificultades financieras para desempeñar sus funciones, debido a recortes presupuestales de los que fueron objeto y retrasos en la entrega de recursos aprobados.

En cuanto a los recortes presupuestales, algunos gobiernos locales redujeron la asignación presupuestal de forma dramática, esto aconteció en Puebla y Oaxaca que sufrieron un recorte de más del 80% del presupuesto solicitado; en

contraste, los OPL de Tamaulipas y Tabasco fueron afectadas con poco más del 5%, mientras que Hidalgo casi no tuvo afectación; y sólo Coahuila y Estado de México no tuvieron recorte alguno, como se muestra a continuación:

Porcentaje de recortes presupuestales OPL para el ejercicio 2021			
Entidades con mayor afectación		Entidades menos afectadas	
Entidad	Porcentaje	Entidad	Porcentaje
Puebla	-87.99%	Baja California Sur	-16.76%
Oaxaca	-83.02%	Colima	-14.05%
Morelos	-74.93%	Guerrero	-13.75%
Ciudad de México	-54.21%	Jalisco	-10.94%
Sinaloa	-52.65%	Baja California	10.15%
Tlaxcala	-50.42%	Veracruz	-9.50%
Durango	-50.35%	Guanajuato	-9.33%
Nuevo León	-49.88%	Chihuahua	-9.27%
Aguascalientes	-42.81%	Campeche	-7.41%
Sonora	33.25%	Querétaro	-7.28%
Michoacán	23.11%	Quintana Roo	-7.04%
Yucatán	-22.99%	Tamaulipas	-5.76%
Chiapas	-21.04%	Tabasco	-5.75%
Nayarit	20.84%	Hidalgo	-0.15%
Zacatecas	-19.32%	Coahuila	0%
San Luis Potosí	-17.83%	Estado de México	0%

Fuente: INE.

La reducción al presupuesto de las autoridades electorales locales produce una afectación en su encomienda de cumplir con el mandato constitucional de organizar elecciones libres y auténticas. Ello es un elemento muy importante que deben tener presente los gobiernos locales al momento de restringir los recursos, toda vez que el destinatario final es la ciudadanía, que resentirá los efectos de una probable deficiencia en la organización de los comicios.

El caso más grave se verificó en Michoacán, en atención a que para llevar a buen término la organización de las elecciones del 6 de junio de 2021, el OPL tuvo que aplicar el presupuesto correspondiente al segundo semestre del año,

además de cerrar anticipadamente los órganos desconcentrados para generar economías. Este tipo de medidas de emergencia hicieron posible el cumplimiento en la organización del proceso electoral; sin embargo, dejó a la institución sin recursos para continuar operando posterior a la conclusión de dicho proceso.³

En el caso de Quintana Roo, estaba contemplada la realización de una Consulta Popular el día de la jornada electoral; para lo cual, el OPL solicitó una ampliación presupuestal de \$21,080,712.00, misma que fue negada por la autoridad hacendaria local, determinación que fue impugnada por dicho instituto electoral.⁴

En principio, al resolver el juicio JEC/001/2021, el Tribunal Electoral de Quintana Roo confirmó la determinación de la Secretaría de Finanzas y Planeación de dicha entidad y vinculó al OPL para que organizara la consulta empleando los recursos con los que contaba. Dicha determinación fue cuestionada y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al emitir la sentencia recaída al expediente SUP-JE-93/2021 revocó la determinación del tribunal local a efecto de que emitiera una nueva sentencia, que superara los vicios de congruencia y exhaustividad, debiendo tomar en consideración lo previsto el artículo 58 de la Ley de Participación Ciudadana de la entidad.⁵

En cumplimiento, el tribunal electoral local emitió una nueva resolución en la que incorporó el análisis del referido artículo 58; sin embargo, determinó que debido a la pandemia no existían condiciones para que la autoridad hacendaria autorizara la ampliación presupuestal solicitada y, en consecuencia, confirmó la negativa de otorgar mayores recursos al OPL de Quintana Roo.⁶

El INE enfrentó dificultades similares, ya que solicitó un presupuesto de \$20,463,797,958.00, mismo que sufrió un recorte de \$870 millones de pesos, quedando el presupuesto final de \$19,593,797,958.00. El presupuesto solicitado no contempló la organización de la Consulta Popular que se celebró el 1 de agosto de 2021 (ocho semanas después de la jornada electoral), sin recibir

³ INE, *Informe de la Situación Patrimonial de los Organismos Públicos Locales*, presentado en Sesión Extraordinaria del Consejo General de 28 de julio de 2021, p. 2.

⁴ Mediante acuerdos IEQROO/CG/A-089-2021, IEQROO/CG/A-090-2021, IEQROO/CG/A-091-2021, y IEQROO/CG/A-092-2021, de 9 de marzo de 2021, el Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó las convocatorias de consultas populares a celebrarse en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad y Puerto Morelos a celebrarse el día de la jornada electoral, cuya pregunta de consulta era la siguiente: “¿Está de acuerdo en que la empresa AGUAKAN continúe prestando el servicio concesionado de agua potable, alcantarillado y saneamiento?”.

⁵ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JE-93/2021, de 12 de mayo de 2021.

⁶ Sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en el expediente JEC/001/2021, de 20 de mayo de 2021.

recursos adicionales para tal efecto. Ante tal situación, el INE interpuso una Controversia Constitucional la cual no prosperó.⁷

No obstante, la solidez de la institución y algunas economías, permitieron que organizara con éxito, tanto la elección 2021, como la Consulta Popular.

A diferencia del INE, el OPL de Quintana Roo no tuvo posibilidad de realizar la consulta local que tenía programada. Si bien esa autoridad cumplió con su función de organizar elecciones, lo cierto es que la falta de recursos produjo un déficit democrático, toda vez que privó a la ciudadanía de un ejercicio participativo.

A pesar de las limitaciones presupuestales, en términos generales, las autoridades electorales cumplieron su encomienda constitucional de organizar elecciones libres y auténticas, con independencia si el contexto haya sido favorable o no, y el mecanismo de colaboración interinstitucional INE-OPL permitió el desarrollo de las funciones con plena autonomía.

II. ACUERDOS DEL INE QUE REFLEJAN LA AUTONOMÍA DEL ÓRGANO CONSTITUCIONAL

Con independencia del contexto político y los obstáculos que tuvo que afrontar el INE, no se afectó su capacidad como órgano constitucional autónomo de emitir los acuerdos conducentes para garantizar el ejercicio al derecho al voto de la ciudadanía mexicana en el contexto de pandemia, así como hacer posible el acceso al poder de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, lo que sin duda favorece el pluralismo democrático, conforme se explica en los siguientes apartados.

1. ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES ANTE EL CONTEXTO DE PANDEMIA

Uno de los retos más importantes que tuvo que superar el INE fue precisamente la organización de las elecciones más grades de la historia por el número de cargos a renovar, en medio del contexto mundial de la pandemia producida por el virus Covid-19, lo que implicó una gran responsabilidad en la que se debía garantizar el derecho al voto de la ciudadanía en su totalidad, sin que ello produjera un aumento en la curva de contagios.

Lo anterior requirió de una logística impecable que permitiera el ejercicio del derecho al sufragio, en condiciones de seguridad sanitaria. Para ello, resultó de vital importancia la emisión de acuerdos en 2020, año en que surgió la pandemia y en el que se celebraron elecciones locales solamente en Coahuila e Hidalgo.

⁷ Sentencia emitida por la Primera Sala de la SCJN, Controversia Constitucional 203/2020, de 9 de junio de 2021.

El 1 de abril de 2020, el INE ejerció la facultad de atracción a efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo con motivo de la pandemia Covid-19, por lo que se pospuso la celebración de la jornada electoral que estaba programada para el 7 de junio de ese año, en tanto no se contara con información oficial de autoridad competente que permitiera levantar la suspensión.⁸

Posteriormente, el 30 de julio de 2020, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG170/2020 que estipuló el 18 de octubre siguiente como fecha de celebración de la Jornada Electoral en Coahuila e Hidalgo, contemplando los plazos necesarios para el registro de candidaturas independientes, realizar campañas electorales, llevar a cabo la capacitación electoral e instalación de casillas, entre otros aspectos.⁹

El INE fijó el 15 de diciembre de 2020 como fecha para la toma de protesta de las personas que resultaran electas para integrar los ayuntamientos de Hidalgo, porque si bien la legislación electoral local establece que los nuevos ayuntamientos entran en funciones el 5 de septiembre del año de la elección, ello no sería posible porque la Jornada Electoral se celebraría después de esa fecha y, por tanto, el Congreso de Hidalgo tuvo que designar un Concejo Municipal interino; mientras que en Coahuila las personas electas como diputadas tomaron posesión el 1 de enero de 2021 como estaba estipulado en su propia Constitución local.

Gracias a la experiencia obtenida en 2020 en las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo, el INE pudo perfeccionar sus protocolos sanitarios para garantizar la seguridad en las 162,315 casillas instaladas en la jornada electoral del 6 de junio de 2021.

Ello fue posible al implementarse el Modelo Integral de Atención Sanitaria para el Proceso Electoral 2020-2021 (MIAS),¹⁰ que estableció una serie de medidas y recomendaciones formuladas con base en las consideraciones realizadas por las autoridades de salud federales, estatales y municipales, enfocadas al desarrollo de las tareas de asistencia electoral, integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral, así como para la votación de la ciudadanía. Por ello, fue posible la realización de las elecciones, sin que impactara en las estadísticas de casos activos por el virus Covid-19, es decir, el ejercicio democrático no puso en riesgo la salud de la población y se alcanzó el 52.6647% de participación ciudadana, ya que acudieron a emitir su voto 48,874,040 personas ciudadanas.

2. ACCIONES AFIRMATIVAS EN LA ELECCIÓN 2021

La autonomía constitucional con la que cuenta el INE permite la instrumentación de mecanismos incluyentes, que propician que los sectores poblacionales

⁸ INE, *Resolución INE/CG83/2020*, aprobada por el Consejo General el 1 de abril de 2020.

⁹ INE, *Acuerdo INE/CG170/2020*, aprobado por el Consejo General el 30 de julio de 2020.

¹⁰ INE, *Acuerdo INE/CG189/2020*, aprobado por el Consejo General el 20 de agosto de 2020.

menos favorecidos accedan a los cargos de elección popular. Para la elección de 2021, se instrumentaron acciones afirmativas que favorecieron la postulación de personas indígenas, con discapacidad, afromexicanas, de la diversidad sexual y migrantes, mediante la instrumentación de las siguientes medidas:¹¹

a) *Personas Indígenas*. Los partidos políticos y coaliciones debían postular al menos 30 fórmulas de candidaturas (propietario y suplente) en forma paritaria, debiendo cumplir con una autoadscripción calificada, es decir, las personas postuladas debían ser originarias o descendientes de la comunidad y acreditar vínculo efectivo.

El registro de candidaturas se distribuyó en 21 fórmulas por el principio de MR en distritos concretos. En 11 fórmulas debían postularse mujeres.¹²

Las nueve fórmulas restantes debían postularse en las cinco Circunscripciones Plurinominales (CP) para diputaciones por el principio de RP, mediante la siguiente distribución: una fórmula para cada una de las listas plurinominales correspondientes a la 1ª, 2ª y 5ª circunscripciones; cuatro fórmulas para la 3ª Circunscripción y dos fórmulas para la 4ª Circunscripción. Además, se estipuló que al menos una postulación debía ubicarse en el primer bloque de diez fórmulas, y cinco debían ser del mismo género.

b) *Personas con Discapacidad*. Postulación mínima de ocho fórmulas en forma paritaria, debiendo cumplir también con la autoadscripción calificada, lo cual se acredita mediante la exhibición de certificación médica expedida por una institución de salud que constate la existencia y tipo de discapacidad permanente, o copia legible —anverso y reverso— de la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad vigente, emitida por el Sistema Nacional DIF (SNDIF).

Así, cada partido político y coalición debía registrar seis fórmulas por el principio de MR en cualquiera de los 300 distritos federales y dos fórmulas por el principio de RP en cualquiera de las cinco circunscripciones plurinominales, en los primeros diez lugares de las listas.

c) *Personas Afromexicanas*. Postulación de cuatro fórmulas en forma paritaria. Tres de ellas por el principio de MR en cualquiera de los 300 distritos federales y una fórmula por el principio de RP en cualquiera de las cinco circunscripciones plurinominales, en los primeros diez lugares de las listas.

¹¹ INE, *Acuerdo INE/CG572/2020*, aprobado por el Consejo General el 18 de noviembre de 2020 y acuerdos modificatorios en cumplimiento de sentencias de la Sala Superior del TEPJF, identificados como *INE/CG18/2021* e *INE/CG160/2021*, aprobados el 15 de enero y 4 de marzo de 2021, respectivamente.

¹² Los 21 distritos electorales federales uninominales en los que se exigió el registro de candidaturas de personas indígenas son los siguientes: Chiapas 5 distritos (1, 2, 3, 5, 11); Guerrero 2 distritos (5 y 6); Hidalgo 1 distrito (1); Oaxaca 5 distritos (2, 4, 6, 7 y 9); Puebla 2 distritos (2 y 4); S.L.P. 1 distrito (7); Veracruz 2 distrito (2 y 18); y Yucatán 3 distritos (1, 2 y 5).

d) *Personas de la Diversidad Sexual*. Postulación de tres fórmulas en forma paritaria. Dos de ellas por el principio de MR en cualquiera de los 300 distritos federales y una fórmula por el principio de RP en cualquiera de las cinco circunscripciones plurinominales, en los primeros diez lugares de las listas.

Cada fórmula correspondió al género al que se autoadscriban. Cuando se postulaban personas no binarias, no se consideraron en alguno de los géneros, y máximo se permitió el registro de tres fórmulas no binarias por cada partido político y coalición.

e) *Personas Mexicanas Migrantes*. Mediante la postulación de una fórmula en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales (tres debían ser de distinto género). También se exigió la autoadscripción calificada y sólo se permitió el registro de personas mexicanas residentes en el extranjero. Se obligó a cada partido político y coalición a postular una fórmula de RP en cada una de las 5 CP y en los primeros diez lugares de las listas.

Por tanto, cada uno de los diez partidos políticos nacionales que participaron en la elección de 2021, debían registrar personas en situación de vulnerabilidad en 50 candidaturas a las diputaciones federales, haciendo un total de 500 candidaturas; pero se postularon 520 candidaturas por acciones afirmativas: 315 por el principio de MR y 205 por RP.

La postulación de personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad permitió que 65 de ellas fueran electas como diputadas federales: 36 indígenas, ocho con discapacidad, seis afromexicanas, cuatro de la diversidad sexual y 11 migrantes; lo que implica que el 21.66% de los integrantes de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputadas y Diputados representen minorías tradicionalmente excluidas. Las postulaciones mínimas por cada acción afirmativa, los registros efectuados y los resultados electorales se muestran en cuadro de la página siguiente.

Las acciones afirmativas implementadas por el INE en la elección federal 2021 propició un avance sustancial en la apertura democrática, al incrementar el pluralismo en la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión, ya que por vez primera se atendieron las exigencias de diversos grupos de personas históricamente excluidas de la toma de decisiones. Además, se aumentó sustancialmente la presencia de personas indígenas, logrando el acceso a 36 diputaciones federales, lo que superó las 13 curules ocupadas en 2018, cuando el INE también implementó una acción afirmativa para favorecer a ese sector.¹³

¹³ El *Acuerdo INE/CG508/2017*, dispuso que se postularan a 12 personas que se autoadscribieran como indígenas de forma paritaria. Esta medida fue perfeccionada por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados, al ampliar a 13 los Distritos Electorales en los que se debería implementar la acción afirmativa, fijando como base que la población indígena resultara mayor al 60% e introdujo el concepto de autoadscripción calificada basada en criterios objetivos para acreditar que las personas postuladas cumplan con esa calidad.

Acciones afirmativas implementadas por el INE 2021									
Grupo de personas	Registro mínimo			Registro ante INE			Triunfo		
	MR	RP	Total	MR	RP	Total	MR	RP	Total
Indígenas	21	9 3ª CP=4 4ª CP=2	30	210 122 M (58.10%) 88 H (41.90%)	97 60 M (61.85%) 37 H (38.15%)	307	21 13 M (61.90%) 8 H (38.10%)	15 9 M (60%) 6 H (40%)	36
Personas con Discapacidad	6	2	8	51 24 M (47.06%) 27 H (52.94%)	29 15 M (51.72%) 14 H (48.28%)	80	4 1 M (25%) 3 H (75%)	4 4 M (100%)	8
Afromexicanas	3	1	4	26 17 M (65.38%) 9 H (34.62%)	11 5 M (45.45%) 6 H (54.55%)	37	4 3 M (75%) 1 H (25%)	2 1 M (50%) 1 H (50%)	6
Diversidad Sexual	2	1	3	28 19 M (67.86%) 8 H (28.57%) 1 No Binario (3.57%)	16 9 M (56.25%) 7 H (43.75%)	44	1 M (100%) (PT-PVEM-Morena)	3 3 M (100%)	4
Migrantes	0	5 1 en C/ CP	5	---	52 27 M (51.92%) 25 H (48.08%)	52	---	11 6 M (54.55%) 5 H (45.45%)	11
TOTALES	32	18	50	315 182 M (57.78%) 132 H (41.90%) 1 No Binario (0.32%)	205 116 M (56.59%) 89 H (43.41%)	520 298 M (57.31%) 221 H (42.5%) 1 No Binario (0.19%)	30 18 M (60%) 12 H (40%)	35 23 M (65.71%) 12 H (34.29%)	65 41 M (63.08%) 24 H (36.92%)

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto la paridad de género, si bien las medidas adoptadas por el INE en las elecciones de 2018 permitieron avances sustanciales que lograron una integración casi paritaria del Congreso de la Unión con 48.2% de mujeres en la Cámara de Diputadas y Diputados y 49.22% en el Senado de la República, también en la elección de 2021 se instrumentaron medidas que garantizaron la participación de las mujeres en la contienda en mejores condiciones.

De manera significativa, se implementó una medida que favorece la equidad en la contienda electoral consistente en la obligación de otorgar a las mujeres candidatas al menos el 40% del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña. Mismo porcentaje se exigió para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral.¹⁴

Otra medida importante fue la exigencia a los partidos políticos de encabezar con mujeres tres de las cinco listas de candidaturas a diputaciones por el principio de RP. En cuanto al registro de candidaturas por el principio de MR, se instrumentaron reglas en los bloques de competitividad, tendentes a favorecer la inscripción de mujeres en los distritos de votación alta, así como evitar que los partidos políticos recurran a la sustitución de candidaturas para generar un registro menor al porcentaje establecido a favor de las mujeres en cada uno de los referidos bloques, de manera que podrán verse compensados para generar registros que favorezcan a las mujeres, pero nunca en su perjuicio:¹⁵

Reglas de sustitución de candidaturas en bloques de competitividad	
Bloque	Regla
20% menores	El número de mujeres puede disminuir, pero no aumentar
Menores	El número de mujeres puede disminuir, pero no aumentar
Intermedio	La disminución del número de mujeres postuladas puede ser compensada en el bloque Alto
Alto	No puede disminuir el número de mujeres

Fuente: INE.

Conforme a las reglas previstas para la elección 2021, las sustituciones sólo procedían si se realizaba con una fórmula del mismo género, salvo que una fórmula de hombres fuera sustituida por una de mujeres. Si se pretendía la sustitución en un distrito de una fórmula de mujeres por una integrada por hombres,

¹⁴ Artículo 14, fracción XIV de los *Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, aprobado mediante Acuerdo INE/CG517/2020 del Consejo General el 28 de octubre de 2020.

¹⁵ INE, *Acuerdo INE/CG572/2020*, Cit. p. 82.

sólo procedía si se compensaba con la sustitución de una fórmula de hombres por mujeres en otro distrito del mismo bloque de competitividad o de mayor votación, siempre cuidando que los cambios no generaran un menoscabo de la presencia del género femenino en bloques de mayor y media competitividad.

Bajo estas reglas, los diez partidos políticos que participaron en la elección de 2021 presentaron sus listas para cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, lo que sumaron un total de 50 listados, de los cuales 31 estuvieron encabezados por mujeres (62%) y 19 por hombres (38%), además de lograr una postulación paritaria ya que de las 2,000 candidaturas de RP la mitad se integraron con mujeres. En cuanto al registro de candidaturas por el principio de MR se postularon un total de 2,190 candidaturas: 1,214 mujeres (55.41%) y 976 hombres (44.55%), es decir, 265 candidaturas más para las mujeres (10.86%).

Gracias a los resultados de la elección y a la decisión de la Sala Superior de propiciar la integración paritaria de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión, por fin se cuenta con un 50% de mujeres en ese espacio legislativo ocupando 250 de las 500 curules, en tanto que por el principio de MR fueron electas 148 mujeres (49.33%) y 152 hombres (50.67%); mientras que por el principio de RP a las mujeres se asignaron 102 curules (51%) y 98 a los hombres (49%). Esto constituye un hecho histórico, ya que por primera vez en México contamos con el mismo número de mujeres y hombres en la Cámara de Diputadas y Diputados, razón por la cual nuestro país avanza tres posiciones en el ranking mundial de presencia de mujeres en los parlamentos, subiendo de lugar número seis al tercero.¹⁶

3. ACCIONES PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO

Lamentablemente, la violencia política contra las mujeres en razón de género se acentuó a partir de 2014 cuando se incorpora el principio de la paridad en el registro de las candidaturas y, con ello, se incrementó el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular. Lo anterior es así, ya que, desde el punto de vista de la cultura patriarcal-machista, cada espacio ocupado por una mujer en una candidatura o cuando acceden a un cargo de elección popular se considera como un espacio menos que, históricamente, correspondía a los hombres. Además, está tan normalizada la violencia en contra de las mujeres en todos los aspectos, que la mayoría de las veces una mujer que es violentada políticamente ni siquiera lo percibe. De ahí que se necesite un cambio cultural

¹⁶ La asignación de diputaciones por el principio de RP con el que se logró la paridad en la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión fue posible mediante un ajuste en la distribución aprobada en el *Acuerdo INE/CG1474/2021* del Consejo General del INE el 31 de agosto de 2021, emitido en acatamiento a las sentencias de la Sala Superior del TEPJF en los expedientes SUP-REC-1410/2021 y SUP-REC-1414/2021.

para migrar a una sociedad que en verdad respete a las mujeres, y para ello es necesario que los hombres se involucren también.

Resaltando que la **violencia política contra las mujeres en razón de género** es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo. Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella. Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la propia ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.¹⁷

La experiencia evidencia la necesidad de proteger a las mujeres que participan en política, pero sobre todo cuando se trata del ejercicio de sus derechos político-electorales de ser votadas y desempeñar el cargo para el que fueron electas; para ello, se debe poner especial atención desde los procesos internos de los partidos políticos para que puedan participar como precandidatas; si logran la candidatura entonces vigilar que no sean violentadas durante las campañas electorales; si obtienen el triunfo en la elección se debe velar porque tomen posesión o protesta del cargo y en el desempeño del mismo se debe cuidar que no las obliguen a renunciar y que cuenten con las condiciones necesarias para ejercer sus funciones.

La violencia política contra las mujeres en razón de género se agudizaba ante la falta de regulación, en tanto que los propios legisladores se negaban a ello, bajo el argumento de que se buscaba incriminar a los hombres, lo que no es cierto pues la verdadera pretensión es sancionar a cualquier persona que violente políticamente a una mujer.

Afortunadamente, como resultado de las elecciones de 2018 se incorporó a un mayor número de mujeres en ambas Cámaras del Congreso de la Unión alcanzando casi la integración en forma paritaria. Entonces, las legisladoras de todos los partidos políticos se unieron para lograr la incorporación de la violencia política contra las mujeres en razón de género en el marco jurídico, para

¹⁷ Artículo 20 Bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y artículo 3, numeral 1, inciso k), de la LGIPE.

su denuncia, sanción y erradicación, estableciendo diferentes múltiples vías para denunciar este tipo de violencia, además de establecer medidas cautelares, de protección, de reparación y no repetición; dichas reformas fueron publicadas el 13 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sin embargo, el simple de hecho de contar con una regulación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, por sí mismo, no ha frenado las agresiones que sufren las mujeres que participan en política; además, algunas mujeres no logran identificar cuando sufren ese tipo de violencia, razón por la cual no denuncian y, desafortunadamente, en ocasiones aun denunciando no logran sentencias que sancionen eficazmente a las personas agresoras.

De ahí la necesidad de que las autoridades electorales tomen una serie de medidas para tratar de erradicar esta clase de violencia y propiciar a las mujeres mexicanas condiciones para que puedan participar en la política sin ser violentadas.

Entre otras, la Sala Superior del TEPJF ordenó al INE la creación de un Registro Nacional de personas sancionadas por Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género y emitiera los lineamientos atinentes; decisión que derivó de la revisión de un asunto en el que la Sala Regional Xalapa declaró la existencia de violencia política contra una Regidora del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, y había ordenado al OPL de dicha entidad que registrara al infractor en una lista de personas que han incurrido en esa conducta.

En cumplimiento a ese mandato, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG269/2020 por el cual se emitieron los Lineamientos para conformar el Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, que compila, sistematiza y hace del conocimiento público la información relacionada con las personas que han sido sancionadas por incurrir en ese tipo de conductas, y que cuentan con resolución o sentencia firme o ejecutoriada emitida por las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales federales y locales competentes. Lo que hace posible el cumplimiento de los deberes de reparación, protección y erradicación de dicho ilícito, pues es una herramienta para que las autoridades y la ciudadanía tengan conocimiento de las personas que han violentado políticamente a mujeres en razón de género.¹⁸

La inclusión de las personas sancionadas en el citado Registro Nacional no es permanente, ya que está sujeto a una temporalidad de acuerdo con la gravedad de la falta cometida y se debe determinar la autoridad que conoció del asuntó, que declaró la existencia de la violencia política en contra de alguna mujer por razón de género e identificó a la persona responsable que incurrió en esa irregularidad.

En caso de que las autoridades competentes no establezcan el plazo en que deberán estar inscritas las personas que incurrieron en violencia política contra

¹⁸ INE, *Acuerdo INE/CG269/2020*, aprobado por el Consejo General el 4 de septiembre de 2020.

alguna mujer, entonces se aplica lo dispuesto por el artículo 11 de los Lineamientos que establecen los criterios de temporalidad.

Al 5 de noviembre de 2021, el sistema cuenta con 124 registros, de los cuales 2 pertenecen al ámbito nacional (1.61%), 20 al ámbito estatal (16.13%) y 102 al ámbito municipal (82.26%), de los cuales aparecen 111 personas sancionadas, 14 mujeres y 97 hombres.¹⁹

Se pretende que la publicación de los nombres de las personas sancionadas por violencia política en razón de género constituya una herramienta eficaz para inhibir este tipo de conductas y una forma de reparación del daño para las víctimas. También es una herramienta valiosa para la autoridad electoral, en la valoración del registro de candidaturas, en tanto que el artículo 10, párrafo primero, inciso g), de la LGIPE dispone como requisito para aspirar a una diputación federal o senaduría no ser una persona que esté condenada por el delito de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, exigencia que debe entenderse en sentido amplio, es decir, que no solo resulta inelegible quien cometa un delito de esa naturaleza, pues en esa hipótesis también se tienen que incluir a las personas que cuenten con una sentencia o resolución emitida por los tribunales o institutos electorales que declaren que violentó políticamente a alguna mujer. En el entendido de que, salvo los OPL de Chiapas, Durango, Tabasco y Tamaulipas, son los tribunales electorales locales los competentes para resolver el fondo de los asuntos en los que se denuncia violencia política contra las mujeres en razón de género.

Y es precisamente en la actuación de los tribunales electorales de las entidades federativas donde se advierten deficiencias, ya que aun cuando llegan a la conclusión de que sí se acreditan los hechos u omisiones que violentan políticamente a una mujer y determinan a la persona responsable de esa irregularidad, lo cierto es que, en la mayoría de los casos, no formulan pronunciamiento respecto a si la persona infractora pierde la presunción de tener un modo honesto de vivir; razón por la cual aun cuando alguien esté inscrito en el Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, lo cierto es que han accedido a candidaturas a cargos de elección popular como aconteció en las elecciones de 2021.

Otra medida para evitar que personas violentadoras de mujeres o de sus familias accedan a los cargos de elección popular y tratar de dignificar la política, es la conocida “Declaración 3 de 3 Contra la Violencia”, que fue adoptada por el INE al establecer los Lineamientos para que los partidos políticos prevenzan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género. Con dicha exigencia se pretende evitar la postulación de personas que hayan sido declaradas como responsables de cualquier

¹⁹ INE, *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/> Fecha de Consulta: 5 de noviembre de 2021.

tipo de violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar, violación, violencia sexual o sean deudores alimentarios.²⁰

Esta “Declaración 3 de 3 Contra la Violencia” también se exige para el registro a cualquier cargo de elección popular; así como a las personas que buscan una candidatura independiente, ser designadas como Consejeras y Consejeros de los OPL o de los Consejos Locales y Distritales del INE, o incorporarse al Servicio Profesional Electoral Nacional.

Si bien para el registro de una persona como candidata para competir en una elección basta la presentación de la referida “Declaración 3 de 3 Contra la Violencia”, el INE y algunos OPL implementaron medidas para revisar la veracidad de lo declarado, y en algunos casos se cancelaron candidaturas ya registradas, decisión que luego fue revocada por la Sala Superior del TEPJF.

Para constatar la veracidad de lo declarado en la “3 de 3 Contra la Violencia”, se requiere también de información que obra en poder de otras autoridades, pero percibimos que aun cuando las mujeres denuncian casos de violencia en su contra, son pocos los asuntos que se investigan y en los que se logra una sentencia condenatoria para las personas agresoras. Razón por la cual, personas que inclusive han sido acusadas de violar sexualmente a mujeres, pero que no han sido condenadas por la lentitud en las investigaciones o porque no se ha emitido la sentencia correspondiente, han sido registradas por los partidos políticos en candidaturas a cargos de elección popular.

Otro esfuerzo del INE consiste en la emisión de una Guía para Denunciar la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género que, entre otra información, incluye un formato de denuncia.

En conclusión, a pesar de las acciones del INE y del TEPJF para realmente prevenir y erradicar la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, lo cierto es que es que para lograrlo se requiere de un esfuerzo en conjunto, serio y comprometido de todas las autoridades del Estado Mexicano, así como para brindar protección y apoyo de cualquier tipo a las víctimas.

4. EL AVANCE DE LA PARIDAD HASTA INCLUIR LAS CANDIDATURAS PARA LA RENOVACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS LOCALES

La paridad de género en la postulación de candidaturas es un principio orientado a que los partidos políticos y coaliciones postulen a la misma cantidad de mujeres y hombres en las candidaturas para todos los cargos de elección popular en las respectivas contiendas electorales en las que participen. Esto es, que el 50% de las personas que registren para tal fin deben ser del género femenino y el otros 50% del género masculino.

²⁰ INE, *Acuerdo INE/CG517/2020*, Cit.

Esta exigencia deriva del principio de la paridad de género en el registro de las candidaturas incluido en el artículo 41 constitucional en la reforma política de 2014, que en ese momento se acotó a los órganos legislativos, pero que se amplió por jurisprudencias de la Sala Superior del TEPJF que exigió la paridad horizontal para las candidaturas a las Presidencias Municipales y Alcaldías de la Ciudad de México (implica que en el total de municipios o alcaldías de una entidad federativa, en la mitad de ellos, cada partido político o coalición debe encabezar con mujeres candidatas sus planillas), además de exigir que las fórmulas de candidaturas fueran integradas por personas del mismo género; aunado a la regla de que las mujeres no pueden ser registradas exclusivamente en distritos o municipios perdedores, que el INE y OPL han perfeccionado al dividir las zonas electorales en bloques de competitividad alta, media y baja exigiendo que se en cada bloque se registre igual número de candidaturas de mujeres y hombres. Resaltando que la paridad se perfeccionó en 2019 con la reforma conocida como “Paridad en Todo” al incluir todos los cargos de elección popular y de designación.

Conceptualmente existen dos dimensiones de la paridad de género: vertical y horizontal. La paridad vertical implica que en la postulación de las candidaturas por listas (ya sea diputaciones de RP o planillas de los ayuntamientos o alcaldías) se deben registrar candidaturas alternando los diversos géneros. Por ejemplo, si se postula a un hombre como candidato a presidente municipal, la siguiente persona en la lista deberá ser mujer, y en lo subsecuente se realizará esa alternancia hasta completar toda la lista. Y viceversa, si la lista la encabeza una mujer, la siguiente candidatura deberá ser para un hombre, seguido de mujer, hombre, hasta agotar la lista.

Por su parte, la paridad horizontal implica que cada partido o coalición debe registrar mujeres como candidatas a Presidencias Municipales o Alcaldías en el 50% de los ayuntamientos o alcaldías de una entidad federativa; obligación que deriva de la Jurisprudencia 7/2015 emitida por la Sala Superior del TEPJF de rubro “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”, criterio que no era coincidente con lo establecido en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Afortunadamente, el máximo tribunal resolvió la contradicción de Tesis 44/2016, pronunciándose a favor de la paridad horizontal.²¹

La paridad es resultado de un largo proceso de empoderamiento de las mujeres, iniciado en 1996 con el establecimiento de cuotas de género (que exigía un porcentaje mínimo de candidaturas para las mujeres primero un 30% y luego un 40%); sin embargo, las cuotas no eran suficientes porque se permitía el registro de fórmulas de candidaturas encabezadas por mujeres con suplentes hombres, y una vez que ellas accedían al cargo renunciaban para que los hom-

²¹ Sentencia emitida por el Pleno de la SCJN en la Contradicción de Tesis 44/2016, de 15 de octubre de 2019.

bres lo desempeñaran (práctica que siempre existió pero que en 2009 se volvió escándalo a nivel nacional por la renuncia de un número importante de mujeres que accedieron a diputaciones federales, caso conocido como “Las Juanitas”). Además de que existía una regla que exceptuaban de las cuotas aquellas candidaturas que se definieran al interior de los partidos políticos a través de una vía democrática.

Hasta que la Sala Superior del TEPJF emitió la emblemática sentencia SUP-JDC-12624/2011 que estableció la regla de que las fórmulas se integraran por personas del mismo género (propietaria y suplente) y que las cuotas aplicaban para todas las candidaturas, con independencia del método empleado por los partidos políticos.

Con estas medidas y al amparo de la cuota del 40%, en 2012 se logró la mayor presencia de mujeres en la Cámara de Diputadas y Diputados que ascendió a 37.8%. y en el Senado de la República de 32.81%.

Pero este avance no resultó suficiente para las mujeres, porque desde hace más de 70 años somos más del 51% de la población, aunado a que en los últimos 15 años representamos casi el 52% de las personas inscritas en la Lista Nominal de electores que nos habilita para sufragar y somos las que más votamos en las elecciones, según los estudios del entonces IFE y del ahora INE. De ahí la exigencia de la mitad de las candidaturas a todos los cargos de elección popular, simplemente porque las mujeres somos más de la mitad de la población mexicana.

Con la aplicación del principio paritario que ahora se exige en el registro de las candidaturas a los cargos de elección popular, incluyendo el acceso a los mismos, se logró un avance sustancial en el empoderamiento de las mujeres al contar con mayor presencia en la Cámara de Diputadas y Diputados: en 2015 se alcanzó el 42.4% de legisladoras, en 2018 el 48.2% y en 2021 el 50%; mientras que en el Senado de la República se logró el 49.22% de escaños para las mujeres. Además, en todas las entidades federativas las integraciones de los Congresos locales cuentan con un 40% de mujeres como mínimo (la mayoría ya son paritarios) y se observa un aumento significativo de presidentas municipales del orden de 32.53% cuando en 2014 apenas era del 7%.

Sin embargo, respecto a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Locales existía un rezago notable, toda vez que desde 1953 (cuando se reconoció a las mujeres la calidad de ciudadanas de la República Mexicana y, por ende, el derecho a votar y ser votadas para todos los cargos de elección popular) hasta 2020 únicamente siete mujeres habían resultado electas para desempeñar ese cargo, lo equivalía al 2% de las 351 personas electas en ese periodo de 67 años.²²

²² Las siete mujeres electas para las gubernaturas hasta 2020 fueron: Griselda Álvarez Ponce de León (Colima, 1979), Beatriz Paredes Rangel (Tlaxcala, 1987), Amalia García Medina (Zacatecas, 2004), Ivonne Ortega Pacheco (Yucatán, 2007), Claudia Pavlovich Arellano (Sonora, 2015), Martha Erika Alonso Hidalgo (Puebla, 2018) y Claudia Sheinbaum Pardo (Ciudad de México, 2018); mientras que por designación han desempeñado esa responsabilidad dos mujeres: Dulce

Ello debido a que la mayoría de los partidos y coaliciones no postulaban a mujeres para ese importante cargo, siendo evidente que para aumentar la posibilidad de que un mayor número de mujeres accedieran a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo en las entidades federativas, se debía exigir a los partidos políticos su registro como candidatas.

Llamando la atención que incluso a partir del año 2014 en que se consagró el principio paritario en nuestro sistema político, la tendencia fue postular hombres en las candidaturas para la renovación de los Poderes Ejecutivos Locales en la mayor parte de las entidades federativas, como se aprecia en la siguiente tabla:²³

Candidaturas para titulares de los poderes ejecutivos locales						
No.	Entidad federativa	Mujeres		Hombres		Total
		#	%	#	%	
1	2015	12	18.18	54	81.82	66
2	2016	14	17.72	65	82.28	79
3	2017	4	19.05	17	80.95	21
4	2018	11	21.57	40	78.43	51
5	2019	0	0.00	9	100.00	9
TOTAL		41	18.14	185	81.86	226

Fuente: INE.

Resultando evidente la tendencia de los partidos políticos de no postular mujeres para los cargos de gubernaturas, toda vez que en el periodo de 2015 a 2020 en el que se renovaron la totalidad de los titulares de los Poderes Ejecutivos Locales en las 32 entidades federativas, de las 226 candidaturas que se postularon: 185 correspondieron a hombres (81.86%) y solo 41 candidaturas para mujeres (18.14%); razón por la cual solamente tres mujeres resultaron electas en Sonora, Ciudad de México y Puebla.

De ahí la necesidad de que el INE adoptara medidas eficaces e idóneas para garantizar el derecho humano de participación política de las mujeres en todos los cargos de elección popular, incluyendo la titularidad de los Poderes Ejecutivos Locales que son los más importantes en las entidades federativas.

Tomando en cuenta lo anterior y ante el escenario de que en 2021 se renovarían las gubernaturas en 15 entidades federativas, primeras elecciones de los

María Sauri Riancho (Yucatán, 1991) y María del Rosario Robles Berlanga (Distrito Federal, 1999), situación que evidenciaba que en 25 entidades nunca había gobernado una mujer.

²³ INE, *Acuerdo INE/CG569/2020*, aprobado por el Consejo General el 6 de noviembre de 2020, p. 68.

Poderes Ejecutivos Locales después de la promulgación de la reforma constitucional conocida como “Paridad en Todo” publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019, que aun cuando expresamente no refirió esos cargos electivos, lo cierto es que sí contempla el principio de paridad para que las mujeres accedan a todos los espacios de toma de decisiones;²⁴ entonces el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG569/2020 que en esencia estableció la paridad horizontal en la postulación de candidaturas para la renovación de las gubernaturas que se efectuaría en 2021 en 15 entidades federativas (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas), exigiendo a los partidos políticos nacionales postular al menos a siete mujeres como candidatas a ese cargo de elección popular, con independencia de que participaran en lo individual, como coalición o en candidatura común.

A pesar de que el referido acuerdo atendía una necesidad evidente de posibilitar el acceso de las mujeres a las gubernaturas, la oposición de los actores políticos fue severa y se presentaron diversas impugnaciones (entre ellas una formulada por el Senado de la República). Al respecto, al resolver el expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF determinó revocar el acuerdo al estimar que el INE carecía de competencia para emitir normas dirigidas a imponer a los partidos políticos la obligación de postular un número determinado de candidaturas de cada género, pues se consideró que ello excede su facultad reglamentaria e invade la esfera de atribuciones del Congreso General, así como de los congresos de las entidades federativas.²⁵

Pero en la propia sentencia, la Sala Superior decidió intervenir, en su calidad de máxima autoridad electoral y como garante de los derechos humanos, y consideró que la falta de regulación de la paridad en el caso de las gubernaturas no debía traducirse en el incumplimiento de la Constitución Federal y, en consecuencia, vinculó a los partidos políticos para que postularan al menos a siete mujeres para la renovación de las Gubernaturas en la elección de 2021 (o sea adoptó la misma exigencia formulada por el INE), decisión que se avaló por cuatro de los siete integrantes de ese órgano jurisdiccional.

Asimismo, vinculó al Congreso General y a las Legislaturas de las entidades federativas para que emitieran la regulación atinente antes del inicio del proceso electoral 2021-2022; resaltándose que hasta septiembre de 2021 solamente el estado de Hidalgo emitió la reforma respectiva previendo la alternancia entre los géneros en la postulación de las candidaturas a la Gubernatura.

²⁴ *Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros*, de 6 de junio de 2019.

²⁵ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-116/2020 y acumulados, de 14 de diciembre de 2020.

Gracias a la exigencia de que partidos políticos postularan mujeres, en el proceso electoral 2020-2021 se registraron como candidatas 56 mujeres para las gubernaturas de las 15 entidades en que se disputó ese cargo, que implica un 48.27% de las postulaciones; lo que, a su vez, propició que seis mujeres obtuvieran el triunfo electoral en: Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima (segunda vez que una mujer resulta electa en esa entidad), Guerrero y Tlaxcala.

Así, por primera vez en México, de las 32 entidades federativas: siete estarán gobernadas por mujeres lo que representa el 21.9% (contando a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México electa en 2018), mientras que 25 entidades estarán gobernadas por hombres lo que equivale al 78.1%.

Cumplíendose así el objetivo fijado por el INE de hacer posible por primera vez en la historia de México un mecanismo de paridad horizontal en la elección de gubernaturas y gracias a ello se logró un avance histórico en la igualdad sustantiva de género, ya que en una sola elección celebrada en 2021 las mujeres alcanzaron seis gubernaturas, mientras que en 67 años sólo siete mujeres habían sido electas para ocupar ese cargo.

Sin duda la medida aplicada en 2021 marcó un hito que materializa la paridad en todos los cargos de elección popular; sin embargo, el problema jurídico no se ha resuelto, en tanto que el Congreso de la Unión no ha legislado sobre la paridad horizontal en el registro de candidaturas para las gubernaturas (lo cual es necesario porque solo a través de una visión a nivel nacional se pueden aplicar la paridad horizontal para las gubernaturas tomando en cuenta el número de entidades que en cada elección se renovará ese cargo y exigir que los partidos político nacionales postulen mujeres en la mitad de los estados); mientras que las Legislaturas Locales tampoco han cumplido lo ordenado en la sentencia SUP-RAP-116/2020, salvo el estado de Hidalgo que sí reguló previendo que los partidos deben alternar el género de las personas que postulen a las Gubernaturas en cada elección, que es básicamente lo que pueden hacer las entidades federativas.

Por ello, ante la inactividad legislativa, la necesidad de garantizar el acceso de la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad y ante el inminente inicio de los procesos comiciales 2021-2022 en los que se renovarán las gubernaturas en seis entidades federativas, como son Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas; entonces, el INE emitió el Acuerdo INE/CG1446/2021 que de nueva cuenta consagra la paridad horizontal en la elección de gubernaturas de las seis entidades en 2022, estableciendo la obligación de que los partidos políticos nacionales postulen cuando menos a tres mujeres como candidatas para dicho cargo.²⁶

Dicho acuerdo no fue impugnado, por tanto, quedó firme la exigencia a los partidos políticos nacionales de postular al menos tres mujeres como candidatas para las gubernaturas en las seis entidades federativas con proceso electoral

²⁶ INE, *Acuerdo INE/CG1446/2021*, aprobado por el Consejo General el 27 de agosto de 2021.

en 2022, lo que seguramente propiciará que un número importante de mujeres sean electas para ocupar ese importante cargo de elección popular; con lo que se consolidará la paridad horizontal en el registro de las candidaturas para la renovación de las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Locales.

III. RETOS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN

La reforma de 2014 confirió al INE la función de realizar la fiscalización de todas las elecciones que se celebren en México, tanto a nivel federal, local y municipal, para conocer el origen, monto y destino de los recursos utilizados en política. Esa tarea se realiza, en primera instancia, por la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).

Así, ante la magnitud del número de cargos a elegir en la elección de 2021, ello implicó una labor monumental que tuvo que afrontar la autoridad electoral. En ese sentido, el INE no sólo tuvo que atender la gran cantidad de campañas fiscalizables, sino de enfrentar los retos que implican la emisión de resoluciones en un marco de turbulencia política generada por los sujetos sancionados, además de resolver situaciones novedosas producto de la dinámica generada por la difusión de mensajes en redes sociales, donde demostró que estuvo a la altura de las circunstancias y cumplió su función como autoridad fiscalizadora, como se expone en los siguientes apartados.

1. LA FISCALIZACIÓN DE LA ELECCIÓN MÁS GRANDE

La elección de 2021 ha sido la más grande en la historia por los 20,435 cargos a elegir, sumados los correspondientes al ámbito federal, local ordinario y dos ayuntamientos en elección extraordinaria en Hidalgo, lo que implicó un arduo trabajo en la revisión de los ingresos y gastos de precampaña, etapa de apoyo ciudadano para candidaturas independientes y de campaña.

Así, en la etapa de revisión de informes de ingresos y gastos de precampaña y apoyo a la ciudadanía correspondiente al Proceso Electoral Federal y concurrentes 2020-2021 se revisaron 1,647 informes presentados por los sujetos obligados en el ámbito federal, que implicó una revisión de ingresos por un total de \$13,993,293.29 y gastos por \$13,881,743.82. En cuanto al ámbito local se revisaron 5,144 informes, que representó una revisión de ingresos por un total de \$52,086,041.74 y gastos por \$51,972,652.94.

En lo que respecta a la etapa de revisión de informes de ingresos y gastos de campaña se revisaron 4,479 informes en el ámbito federal, que implicó la revisión de ingresos por un total de \$1,293,615,492.07 y gastos por \$1,288,100,943.12 y en el ámbito local, se revisaron 34,969 informes, que representó la revisión de ingresos por un total de \$4,351,147,268.31 y gastos por \$4,414,621,018.05.²⁷

²⁷ Cfr. INE, *Informe de la Presidencia de la Comisión de Fiscalización (conclusión del periodo)*, presentado en Sesión Extraordinaria del Consejo General de 1 de septiembre de 2021, p. 15.

De las irregularidades detectadas en dichos informes, el Consejo General del INE impuso sanciones a los partidos políticos y candidaturas independientes en lo que respecta a la etapa de precampaña y obtención de apoyo ciudadano por la cantidad de \$39,268,950.63 y en lo que respecta a la etapa de campaña por la cantidad de \$1,036,821,175.40, lo que arroja un monto total de \$1,076,090,126.03.

Por otra parte, se resolvieron 978 quejas y procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, de los cuales se acumularon 106 expedientes, por lo que se emitieron 872 resoluciones en los siguientes términos:

Sentido de resoluciones en procedimientos sancionadores en materia de fiscalización						
	Fundado	Infundado	Sobreseído	Desechado	Parcialmente fundado	Total
Sentido	96	499	26	246	111	978
%	9.82%	51.02%	2.66%	25.15%	11.35%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Por lo que hace a los procedimientos resueltos, se impusieron sanciones económicas por un monto total de \$154,161,105.85

2. CASOS RELEVANTES SANCIONADOS POR EL INE DETECTADOS GRACIAS A LA LABOR DE FISCALIZACIÓN

a) *Omisión de presentar informes de precampaña*

Durante el periodo de preparación de la elección de 2021, el INE resolvió los asuntos relacionados con la omisión de presentar informes de precampaña, que produjeron fuertes reacciones ante la opinión pública. Con independencia de que los asuntos se hayan politizado, el INE actuó con plena autonomía, bajo los principios de legalidad e imparcialidad y resolvió cada caso con apego al marco normativo.

Los asuntos más relevantes tienen relación con la cancelación de las candidaturas decretadas por el INE respecto a J. Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón Orozco postulados por Morena a las Gubernaturas de los estados de Guerrero y Michoacán, respectivamente, por omitir la presentación de sus informes de ingresos y gastos de precampaña. Este problema se origina porque desde la óptica de Morena, no debían presentarse informes de precampaña porque no se realizaron procesos internos de selección de las candidaturas, por lo cual las personas no realizaron actividades en ese sentido; aunque la UTF en el

monitoreo realizado durante la etapa de precampañas sí encontró propaganda relacionada con estas dos personas.²⁸

Estas determinaciones fueron impugnadas ante la Sala Superior del TEPJF, quien confirmó la conclusión del INE de tener por acreditada la infracción consistente en la omisión de presentar informes de precampaña de las personas aludidas, sin que fuera posible tomar en cuenta lo alegado por los ciudadanos en el sentido de que Morena había presentado los informe de precampaña el 22 de marzo de 2021, pues la Sala Superior estimó que no podían ser considerados como extemporáneos esos informes de precampañas, ya que el procedimiento de revisión de informes de gastos había concluido un mes antes (el 26 de febrero de 2021), por lo que esa presentación se tornó inútil y jurídicamente ineficaz para efectos de la revisión de ingresos y gastos de precampaña.²⁹

Por otro lado, la Sala Superior determinó que fue incorrecto la aplicación automática del artículo 229, numeral 3, de la LGIPE, que establece la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o, en su caso, con la cancelación del registro; porque la sanción admite una graduación dependiendo de las circunstancias objetivas, subjetivas y de la gravedad de la falta. Por tanto, ordenó al INE que realizara nuevamente la individualización correspondiente, a efecto de determinar cuál era la sanción que resultaba más adecuada en cada caso.

En cumplimiento a lo anterior, el 13 de abril de 2021, el Consejo General del INE impuso de nueva cuenta como sanción la cancelación de los registros como candidatos otorgados a J. Félix Salgado Macedonio y a Raúl Morón Orozco postulados por Morena a las Gubernaturas de los estados de Guerrero y Michoacán, respectivamente.³⁰

Sanciones que, finalmente, fueron confirmadas por la propia Sala Superior del TEPJF, en tanto que J. Félix Salgado Macedonio y Raúl Morón Orozco sí tuvieron el carácter de precandidatos de Morena para las gubernaturas, pues incluso sus precandidaturas fueron las únicas que se registraron, razón por la cual dichos ciudadanos tenían la obligación de presentar los informes de precampaña reportando los gastos que efectuaron o en ceros.³¹ Lo que motivó que se registraran otras personas como candidatas de Morena a las señaladas gubernaturas, quienes resultaron triunfadoras a dichos cargos en Guerrero y Michoacán.

Debe advertirse que no todos los casos en que se omitió la presentación de informes de precampaña fueron sancionados con la cancelación del registro de las

²⁸ INE, *Resoluciones INE/CG298/2021 e INE/CG327/2021*, aprobadas por el Consejo General el 25 de marzo de 2021.

²⁹ Sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, en los expedientes SUP-JDC-416/2021 y acumulados, y expediente SUP-RAP-74/2021 el 9 de abril de 2021.

³⁰ INE, *Resoluciones INE/CG357/2021 e INE/CG358/2021*, aprobadas por el Consejo General el 13 de abril de 2021.

³¹ Sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-RAP-108/2021 y en el expediente SUP-JDC-623/2021 de 27 de abril de 2021.

candidaturas: a Luis Walton Aburto le fue impuesta una sanción económica, y lo mismo aconteció con cuatro precandidatas de Morena a la Gubernatura de San Luis Potosí, entre ellas, Mónica Liliana Rangel Martínez persona que fue registrada como candidata, ya que se les impuso una multa de \$434,400.00 a cada una de las involucradas, con excepción de una ciudadana a la que se le sancionó con amonestación pública, por no contar con capacidad económica suficiente.³²

En esa determinación se razonó que existían circunstancias atenuantes que no llevaron a la cancelación de la candidatura sobre todo de Mónica Liliana Rangel Martínez, candidata a la gubernatura en San Luis Potosí postulada por Morena, ya que el propio partido realizó diversas modificaciones a la Convocatoria, lo que originó una falta de certeza respecto al procedimiento de selección interna de candidaturas, además de que la resolución del INE se estaba emitiendo cuando ya faltaban pocas semanas para la realización de la jornada electoral, de ahí que concluyera que no era viable imponer como sanción la cancelación del registro como candidata, porque se afectaría su derecho a ser votada y se causaría confusión al electorado en virtud de lo avanzado del calendario electoral, por tanto, se impuso una sanción de índole económico. Decisión que fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF.³³

b) *Influencers*

El Consejo General del INE declaró fundado el procedimiento sancionador en materia de fiscalización instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), al acreditarse la omisión de reportar los gastos que dicho partido realizó para beneficiarse mediante una campaña de difusión de mensajes de apoyo y del contenido de sus propuestas políticas en redes sociales a través de personas físicas conocidas como *influencers* en periodo de veda electoral. En este caso, se acreditó la participación de 104 *influencers* quienes, entre el 5 y 6 junio 2021, es decir, en etapa de veda del proceso electoral emitieron mensajes en sus historias de Instagram dirigidos a externar posicionamientos de respaldo, apoyo, promoción y/o simpatía a las propuestas de campaña del PVEM.

Se demostró que el PVEM no solo omitió reportar los gastos utilizados para el pago de esa estrategia publicitaria, sino que esta conducta además vulneró la equidad en la contienda, mediante la promoción electoral del partido en la etapa de reflexión, lo que produjo una ventaja indebida respecto a los contendientes que sí respetaron dicha veda.

El INE cuantificó cada mención en diez mil dólares que al multiplicar esa suma por los 104 *influencers*, se obtuvo la cantidad de 1 millón 40 mil dólares, que al tipo de cambio vigente equivalía a \$20,466,784 pesos, cantidad que fue

³² INE, Resolución *INE/CG441/2021*, aprobada por el Consejo General el 12 de mayo de 2021.

³³ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, expediente SUP-RAP-133/2021 y acumulados, de 2 de junio de 2021.

tomada como monto involucrado y se sancionó al PVEM con una cantidad equivalente al 200% del monto involucrado, por lo que la sanción ascendió a \$40,933,568.00.

También se sancionó al PVEM con la interrupción de la difusión de la propaganda política o electoral que tenía derecho que se transmitiera en radio y televisión dentro del tiempo federal asignado por el INE, por el periodo de un año calendario; ello, porque el PVEM reincidió en la misma conducta irregular lo que se consideró como una agravante, toda vez que ya había sido sancionado por la difusión de mensajes en etapa de veda electoral en las cuentas de redes sociales de personas famosas en la elección de 2015.³⁴ Las sanciones impuestas al PVEM fueron confirmadas por la Sala Superior del TEPJF.

c) *Gubernatura en Nuevo León*

En este apartado se exponen dos asuntos relacionados con Samuel Alejandro García Sepúlveda, entonces candidato de Movimiento Ciudadano (MC) a la Gubernatura de Nuevo León: la presunta aportación en especie que recibió de su esposa por los mensajes que ella publicó en redes sociales teniendo la calidad de *influencer* y las aportaciones que recibió de empresas para su campaña (ente prohibido) por conducto de los familiares del candidato.

• Aportaciones de la cónyuge del candidato

El Consejo General del INE tuvo por acreditado que MC y Samuel Alejandro García Sepúlveda omitieron rechazar las aportaciones en especie de un ente prohibido, consistentes en las publicaciones en Instagram por parte de Mariana Rodríguez Cantú (esposa de Samuel) quien está registrada ante SAT como una persona física con actividad empresarial, cuya actividad preponderante es la de servicios de publicidad en su calidad de *influencer* en redes sociales, además de ser la titular de la marca “Mariana Rodríguez” registrada ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y que comercializa sus historias a través de su cuenta de Instagram.³⁵

El INE consideró que las publicaciones no fueron espontáneas, ya que Mariana Rodríguez influyó en el voto de “sus seguidores” e, inclusive, hizo suya la campaña de Samuel A. García Sepúlveda estableciendo una “suerte de fusión” de la candidatura de su esposo con su actividad comercial como *influencer* al señalar en sus publicaciones la expresión: “vota por nosotros”, lo que vulneró el marco normativo sobre las aportaciones en especie que pueden hacer las personas físicas. Se estimó que dichas publicaciones no estaban amparadas en la libertad de expresión, porque su actividad comercial es publicitar artículos y

³⁴ La Sala Superior del TEPJF confirmó la sanción de \$7,000,000.00 impuesta al PVEM por la violación a la veda electoral por conducto de personas famosas en la sentencia SUP-REP-185/2016 y SUP-REP-186/2016, acumulados, de 18 de enero de 2017.

³⁵ INE, *Resolución INE/CG1312/2021*, aprobada por el Consejo General el 22 de julio de 2021.

objetos en redes sociales, por lo que a través de dichas publicaciones recibía recursos y al promocionar la campaña de su esposo le generó a éste un beneficio indirecto, que se tradujo en aportaciones en especie, a partir de la actividad profesional y comercial que ostenta su esposa como *influencer*.

Las aportaciones se cuantificaron en \$27,800,000.00, cantidad que se tomó como monto involucrado y se sancionó con el 200% de dicho monto, imponiendo a MC una multa por la cantidad de \$55,151,879.14 y al entonces candidato una multa de \$448,100.00.

También se consideró una aportación de \$60,000.00 por la participación de Mariana Rodríguez en la transmisión de un video musical denominado “Arráncate Nuevo León Rock”, que contó con la participación de algunos artistas, lo que generó un beneficio al entonces candidato; se impuso una sanción equivalente al 200% del monto involucrado, lo que resultó en una multa por \$119,028.00 a MC y \$896.20 al entonces candidato. Además, se ordenó cuantificar la cantidad de \$27,860,000.00 a los gastos de campaña del candidato sancionado (pero no rebasó el tope de gastos de campaña).

Esta determinación del INE fue modificada por la Sala Superior del TEPJF, al estimar que no se derrotó la presunción de espontaneidad de las publicaciones realizadas por Mariana Rodríguez Cantú, tampoco se tomó en cuenta la tutela de los derechos político-electorales de ella y la relevancia que en el caso tiene el vínculo matrimonial entre la persona que hizo las publicaciones y el candidato sancionado. Lo anterior, ya que en las publicaciones se dieron a conocer aspectos en la vida privada de la esposa del candidato en ejercicio de su libertad de expresión y en apoyo a su esposo, por lo que no resultaba válido que el carácter de *influencer* o la cantidad de seguidores sean elementos para limitar el ejercicio de tal derecho, además de que el hecho de que se haya registrado una marca ante el IMPI bajo el nombre de “Mariana Rodríguez” no desvirtúa dicha presunción ni pone en evidencia el uso o aprovechamiento de una marca comercial.

Así, la Sala Superior estimó que las publicaciones realizadas por la esposa del candidato, que a la postre resultó electo, en su cuenta de Instagram fueron derivadas del vínculo matrimonial que los une, lo cual debe considerarse como una relación que implica un acompañamiento constante, connatural a esta forma de unión, pues genera una presunción fuerte de que las manifestaciones de apoyo tienen un carácter auténtico, basado en la idea del afecto, la solidaridad y el apoyo mutuo como parte de un proyecto de vida común, por lo que ello no puede considerarse como un beneficio cuantificable en materia de fiscalización.³⁶

Por tanto, la Sala Superior revocó las sanciones impuestas por las publicaciones en Instagram de la cónyuge del candidato y sólo quedó firme la sanción impuesta por su aparición derivada del video “Arráncate Nuevo León Rock” lo que sí se consideró como una aportación en especie.

³⁶ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-RAP-180/2021 y acumulados, de 14 de septiembre de 2021.

Aportaciones de empresas a través de familiares del candidato

Por otra parte, se acreditó que tanto MC y Samuel Alejandro García Sepúlveda recibieron aportaciones en efectivo de entes prohibidos (empresas) por la legislación electoral, a través de tres familiares de dicho candidato a la Gubernatura de Nuevo León.³⁷

El propio candidato reconoció en una entrevista realizada el 12 de abril de 2021 (noticiero La Guillotina), de manera espontánea y pública, la captación de aportaciones en efectivo por parte de tres miembros de su familia en beneficio de su candidatura; sin embargo, esas aportaciones no fueron hechas con recursos propios de sus familiares, sino que implicaron una triangulación de recursos provenientes de tres personas morales (empresas) por un monto total de \$14,026,500.00.

Gracias a la información proporcionada por las autoridades bancarias y fiscales, la UTF estuvo en posibilidad de identificar la estrategia de ingeniería contable utilizada para las transferencias realizadas a través del siguiente esquema:

a) Tres personas morales realizaron diversas transferencias bancarias en efectivo a la madre, una hermana y un hermano del candidato denunciado.

b) Con los recursos recibidos por esas personas morales, los tres familiares del candidato hicieron aportaciones como simpatizantes y militantes al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de MC y el partido las contabilizó en el periodo ordinario.

c) El CEN de MC transfirió los recursos a su Comité Ejecutivo Estatal de Nuevo León, quien a su vez adquirió servicios de publicidad que fueron registrados como transferencias en especie en la contabilidad de campaña de dicho candidato.

El INE sancionó a MC con una multa de \$28,053,000.00, que corresponde al 200% del monto involucrado que consistió en \$14,026,500.00.

La Sala Superior del TEPJF revocó la resolución por estimar que el INE omitió requerir a todos los sujetos involucrados y ordenó requerir a los familiares del candidato y a las personas morales involucradas para que proporcionaran la información pertinente y adecuada para esclarecer los hechos recabados a través de las pruebas proporcionadas por diversas autoridades.³⁸

En cumplimiento a lo ordenado por el TEPJF, la UTF formuló los requerimientos de información a los involucrados y las respuestas que proporcionaron fueron adicionadas al caudal probatorio con el que se contaba. Con base en ello, el Consejo General del INE emitió una nueva resolución sancionando otra vez a MC por la cantidad de \$28,053,000.00.³⁹ Dicha sanción económica fue

³⁷ INE, *Resolución INE/CG1313/2021*, aprobado por el Consejo General el 22 de julio de 2021.

³⁸ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, en los expedientes SUP-RAP-171/2021, SUP-JDC-1125/2021 y SUP-RAP-271/2021, acumulados, de 25 de agosto de 2021.

³⁹ INE, *Resolución INE/CG1517/2021*, aprobada por el Consejo General el 3 de septiembre de 2021.

confirmada por la Sala Superior del TEPJF; además ordenó que se emitiera una nueva resolución para el efecto de que se pronuncie sobre si Samuel García Sepúlveda es responsable o no de la comisión de alguna irregularidad que requiera ser sancionada, y se vinculó al INE para que emita Lineamientos que permitan a los partidos políticos conocer qué mecanismos de control son idóneos y pertinentes para verificar la licitud de los recursos que reciben.⁴⁰

CONCLUSIONES

En el proceso electoral concurrente 2020-2021, el INE demostró la autonomía constitucional con la que cuenta, mediante la organización y vigilancia de las elecciones con mayor grado de complejidad en la historia, con independencia a si el contexto político resultaba favorable o adverso a la institución.

Es sistema de distribución de competencias entre INE-OPL permitió la correcta organización de elecciones en el ámbito local, con plena independencia de otros poderes, cumpliendo a cabalidad con el mandato constitucional a pesar de las dificultades presupuestales que tuvieron que enfrentaron las autoridades electorales.

Las acciones afirmativas implementadas por el INE posibilitaron el acceso de 65 personas como diputadas federales, que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad; las medidas en relación con la paridad lograron una composición paritaria de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión, al contar con una integración de 50% de mujeres y 50% hombres, así como la elección de seis mujeres como gobernadoras entre las 15 entidades federativas en que se renovó ese cargo de elección popular, ello a pesar de la oposición de los partidos políticos y la intentona del Senado de la República de frenar la paridad en las candidaturas a las gubernaturas.

La elección de 2021 demostró la necesidad de actualizar el marco normativo para regular la paridad en el registro de candidaturas a las gubernaturas (paridad horizontal que implica la mitad de las candidaturas de gubernaturas para mujeres y que los partidos políticos alternen los géneros para cada elección), pues si bien la Sala Superior del TEPJF vinculó a los Poderes Legislativo federal y locales para que emitieran la regulación correspondiente han sido omisos, salvo el estado de Hidalgo quien sí acató regulando la alternancia entre los géneros en las candidaturas de los partidos políticos para cada elección a la Gubernatura.

El INE estuvo a la altura para atender puntualmente todas las exigencias en materia de fiscalización, pues se realizaron todas las revisiones de ingresos y gastos relacionadas con las elecciones federales y locales, además de resolver las

⁴⁰ Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, expedientes SUP-RAP-397/2021 y SUP-JDC-1273/2021, acumulados, de 22 de septiembre de 2021.

diversas quejas, emitiendo sus determinaciones con plena autonomía e independencia, bajo los principios de legalidad e imparcialidad; además de asentarse precedentes importantes que servirán de referente en futuros procesos electorales.

Un tema importante a dilucidar es la participación de las personas famosas (*influencers*) en las elecciones, debiéndose determinar los límites de su actuar.

FUENTES CONSULTADAS

Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, publicado el 6 de junio de 2019.

—, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la LGIPE, de la LGSMIME, de la LGPP, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la FGR, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas*, publicado el 13 de abril de 2020.

Instituto Electoral de Quintana Roo, *acuerdos IEQROO/CG/A-089-2021, IEQROO/CG/A-090-2021, IEQROO/CG/A-091-2021, y IEQROO/CG/A-092-2021, por los que se emite la Convocatoria para participar en la Consulta Popular a realizarse en los municipios de Benito Juárez, Isla Mujeres, Solidaridad, y Puerto Morelos, respectivamente*, aprobados el 9 de marzo de 2021.

Instituto Nacional Electoral. *INE/CG508/2017 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 PEF 2017-2018*, aprobado el 8 de noviembre de 2017.

—, *INE/CG83/2020, Resolución por el cual se aprueba ejercer la facultad de atracción, para efecto de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales, en Coahuila e Hidalgo, con motivo de la pandemia Covid-19, generada por el virus Sars-cov2*, aprobada el 1 de abril de 2020.

—, *INE/CG170/2020. Acuerdo del Consejo General por el que se establece la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo y aprueba reanudar las actividades inherentes a su desarrollo así como ajustes al Plan Integral y Calendarios de Coordinación*, aprobado el 30 de julio de 2020.

—, *INE/CG189/2020. Acuerdo por el cual se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2020-2021 y sus respectivos anexos*, aprobado 20 agosto 2020.

—, *INE/CG269/2020. Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TE-PJF en el expediente SUP-REC-91/2020 y acumulado*, aprobado el 4 de septiembre de 2020.

—, *INE/CG517/2020. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la Violencia*

- Política Contra las Mujeres en Razón de Género*, aprobado el 28 de octubre de 2020.
- , INE/CG569/2020. *Acuerdo por el que se da respuesta a la consulta formulada por (...) relacionada con la emisión de criterios generales que garanticen el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-2729-2020*, aprobado el 26 de noviembre de 2020.
 - , INE/CG572/2020. *Acuerdo por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los PPN y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021*, aprobado el 18 de noviembre de 2020.
 - , INE/CG18/2021. *Acuerdo por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020*, aprobado 15 de enero de 2021.
 - , INE/CG160/2021. *Acuerdo del Consejo General por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los PPN y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el PEF 2020-2021, aprobados mediante acuerdos INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021*, aprobado el 4 de marzo de 2021.
 - , INE/CG298/2021. *Resolución del Consejo General respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Michoacán de Ocampo*, aprobada el 25 marzo 2021.
 - , INE/CG327/2021. *Resolución del Consejo General respecto del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido Morena, los ciudadanos Yair García Delgado, José Fernando Lacunza Sotelo, Félix Salgado Macedonio, Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros y Luis Walton Aburto, y la Ciudadana Adela Román Ocampo, identificado con el número de expediente INE/P-COFUTF/69/2021/GRO*, aprobada el 25 de marzo de 2021.
 - , INE/CG357/2021. *Acuerdo del Consejo General por el que se da cumplimiento a la sentencia de la H. Sala Superior del TEPJF, identificada con la clave SUP-JDC-416/2021 y acumulados SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021*, aprobado el 13 abril 2021.
 - , INE/CG358/2021. *Acuerdo 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-74/2021 y acumulados*, aprobada el 13 abril 2021.
 - , INE/CG374/2021. *Acuerdo por el que se aprueban las propuestas de designación de las presidencias de los OPL de Chihuahua y del Edomex; de la Consejera o Consejero Presidente y Consejera o Consejero Electoral del OPL de Morelos; de la Consejera Electoral del OPL de Coahuila, de la Consejera o Consejero Electoral*

- del OPL de Colima y de la Consejera Electoral del OPL de Veracruz, aprobado 16 abril 2021.*
- , INE/CG441/2021. *Resolución del Consejo General respecto del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización, instaurado en contra del partido Morena y las CC. Paloma Rachel Aguilar Correa, María del Consuelo Jonguitud Munguía, Luz María Lastras Martínez y Mónica Liliana Rangel Martínez, identificado con el número de expediente INE/P-COF-UTF/71/2021/SLP y su acumulado INE/Q-COF-UTF/82/2021/SLP, aprobada el 12 de mayo de 2021.*
 - , INE/CG1312/2021. *Resolución del Consejo General respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra de MC, así como de su candidato al cargo de Gobernador en el estado de Nuevo León, el C. Samuel Alejandro García Sepúlveda identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/125/2021/NL y sus acumulados, aprobada el 22 de julio de 2021.*
 - , INE/CG1313/2021. *Resolución del Consejo General respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización, instaurado en contra de MC y su otrora candidato a Gobernador de Nuevo León el C. Samuel Alejandro García Sepúlveda, en el marco del Proceso Electoral Local ordinario en el estado de Nuevo León identificado con la clave INE/Q-COF-UTF/161/2021/NL y sus acumulados INE/Q-COF-UTF/196/2021/NL e INE/Q-COF-UTF/256/2021/NL, aprobada el 22 de julio de 2021.*
 - , INE/CG1446/2021. *Acuerdo del Consejo General por el cual se emiten criterios generales para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2021-2022, aprobado el 27 de agosto de 2021.*
 - , INE/CG1474/2021, *Acuerdo del Consejo General por el que, en acatamiento a las sentencias dictadas por el TEPJF en los expedientes SUP-REC-1410/2021 y acumulados, así como SUP-REC-1414/2021 y acumulados, se modifica la asignación de las diputaciones federales que les corresponden a los partidos PAN y PVEM, aprobada mediante acuerdo INE/CG1443/2021, aprobado el 31 de agosto de 2021.*
 - , INE/CG1517/2021. *Acuerdo del Consejo General por el que se da cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-171/2021 y acumulados, SUP-JDC-1125/2021 y SUP-RAP-271/2021, aprobado 3 de septiembre de 2021.*
 - , *Informe de la Situación Patrimonial de los Organismos Públicos Locales, presentado en Sesión Extraordinaria del Consejo General de 28 de julio de 2021.*
 - , *Informe de la Presidencia de la Comisión de Fiscalización (conclusión del periodo), presentado en Sesión Extraordinaria del Consejo General de 1 de septiembre de 2021.*
 - , *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/> Fecha de Consulta: 5 de noviembre de 2021.*

Sentencias

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Pleno, Contradicción de Tesis 44/2016, de 15 de octubre de 2019.

Primera Sala, Controversia Constitucional 203/2020, de 9 de junio de 2021.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SUP-REP-185/2016 y SUP-REP-186/2016, acumulados, de 18 de enero de 2017.
SUP-RAP-726/2017 y acumulados, de 14 de diciembre de 2017.
SUP-RAP-116/2020 y acumulados, de 14 de diciembre de 2020.
SUP-JDC-416/2021 y acumulados, de 9 abril de 2021.
SUP-RAP-74/2021, de 9 abril 2021.
SUP-RAP-108/2021, de 27 abril de 2021.
SUP-JDC-623/2021 de 27 abril 2021.
SUP-JE-93/2021, de 12 de mayo de 2021.
SUP-RAP-133/2021 y acumulados, de 2 de junio de 2021.
SUP-RAP-171/2021, SUP-JDC-1125/2021 y SUP-RAP-271/2021, acumulados, de 25 de agosto de 2021.
SUP-RAP-180/2021 y acumulados, de 14 de septiembre de 2021.
SUP-RAP-397/2021, SUP-RAP-406/2021 y SUP-JDC-1273/2021, acumulados, de 22 de septiembre de 2021.
Tribunal Electoral de Quintana Roo
JEC/001/2021, de 20 de mayo de 2021.

Estados de la República

Vocalías Ejecutivas

**Vocalía Ejecutiva en la Junta Local Ejecutiva
del Instituto Nacional Electoral
en el Estado de Durango**

DIVISIÓN DE PODERES Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, ELECCIONES 2020-2021

María Elena Cornejo Esparza

Agradezco por este espacio al Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A. C. (COPUEX), esperando que el presente ensayo pueda contribuir con los fines para los cuales se crean las publicaciones anuales del Monitor Democrático, que son el desarrollo y conocimiento de la vida democrática de México en los estudiantes de las licenciaturas y posgrados en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales en México y en el extranjero; así como, a los servidores públicos dedicados a la materia electoral, y público en general interesado en el tema.

Para iniciar a reflexionar sobre cuál de los sistemas es el que prevalece en México, ¿Es el Pluralismo o presidencialismo hegemónico?, hay que comenzar definiendo cada uno de ellos. En ese sentido nos abocaremos a tomar las definiciones que da la Real Academia de la Lengua Española, comenzaré con el “Pluralismo” mismo que se define como el *Sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de doctrinas o posiciones*,¹ y toda vez que hablamos en un escenario político, nos centraremos en una pluralidad que se circunscribe a los Partidos Políticos. Esta se observa desde cada uno de los diferentes principios ideológicos de carácter político, económico y social, manifestado en la declaración de principios, la cual es un ingrediente indispensable que le exige la Ley General de Partidos Políticos a cada agrupación política para su registro como partido. El pluralismo en este ámbito implica la participación y convivencia de diferentes ideas políticas y grupos sociales en la vida democrática de una Nación. Cuando en la vida política de una comunidad existe de hecho el pluralismo los diversos sectores, aun proponiendo diferentes ideas, no solamente formarán parte del proceso electoral, sino que además participarán activamente en la toma de decisiones de un gobierno respecto de un tema de interés social.

Un gobierno que sostiene firmemente entre sus bases el pluralismo promoverá la heterogeneidad social, cultural, étnica, religiosa e ideológica, es decir, jamás, jactándose de ser un gobierno plural podrá éste ejercer la representación

¹ (española, 2021)

monopólica de un solo sector de la sociedad. El diálogo y el debate entre todos los diferentes actores sociales deben ser las condiciones *sine quom*² que el pluralismo debe respetar, en orden a ampliar la base del poder.

Los sistemas de gobierno democráticos son inviables sin el principio del pluralismo en sus bases. En la democracia, el ciudadano podrá elegir de entre varias propuestas políticas la que mejor le parezca de acuerdo con sus expectativas e ideales. Y por supuesto esto implica también la existencia de otras propuestas que no comulgan con la nuestra pero que sí con las de otros ciudadanos y entonces deben respetarse y aceptarse. La democracia pluralista acepta las ideas de todos y acepta que gane el que más votos recibió, aunque no lo hayamos votado o no nos sintamos representados por él, porque en este caso habrá una mayoría que sí lo siente y que es la que lo eligió.³

Ahora bien, toca hablar del Presidencialismo hegemónico, para ello la Real Academia de la Lengua Española, define al “Presidencialismo” como el *Sistema de organización política en que el presidente de la república es también jefe del Gobierno, sin depender de la confianza de las cámaras*,⁴ y a la “Hegemonía” como la *Supremacía que un Estado ejerce sobre otros*.⁵ De ambas definiciones se deduce entonces que el Presidencialismo Hegemónico es el sistema en el cual el presidente es el poder supremo del estado. En ese sentido el Sistema de Información Legislativa nos proporciona la definición de Presidencialismo como el ejercicio del poder político que caracterizó al sistema político mexicano en la era del sistema de partido hegemónico (del surgimiento del PRI hasta la aparición de los gobiernos divididos). Jorge Carpizo señaló que el Presidencialismo en México denomina la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado.

Las facultades constitucionales del titular del Poder Ejecutivo federal está la de ser el jefe de la administración pública y gobierno como Poder Ejecutivo y personalizar la estructura orgánica del Estado como jefe de éste. Desde esta perspectiva tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, así como a los funcionarios importantes; es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas; puede celebrar tratados y negociaciones diplomáticas; propone, promulga y ejecuta las leyes que expida el Congreso de la Unión; convoca al Congreso a sesiones extraordinarias; habilita toda clase de puertos y establece aduanas marítimas y fronterizas; presenta a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etcétera.

² Expresión latina que significa ‘sin la cual no’

³ (Ucha, 2010)

⁴ (española, Real Academia Española, 2021)

⁵ (española, Real Academia Española, 2021)

Dentro de las facultades llamadas metaconstitucionales se describían todas aquellas emanadas del hecho de que el titular del Ejecutivo se ostentaba como el líder del partido hegemónico. Esto en función de que una vez que la estructura de dominio y organización interna del partido se centralizó bajo el mando del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), y dentro de éste en el presidente del mismo, que a su vez era una persona que era nombrada por el Ejecutivo, el Presidente de la República adquiría un control inherente sobre la organización del partido hegemónico y sobre las nominaciones más importantes de la clase política (podía designar a su sucesor, nombraba senadores, gobernadores, la mayoría de diputados, los presidentes municipales de los más importantes ayuntamientos; además, controlaba los principales sectores que conformaban al partido, representantes de las organizaciones más poderosas del país). Esta circunstancia particular se modificó cuando en el sistema de partidos se generó mayor competitividad en la oposición a fines del siglo pasado y las reglas de acceso al poder de la clase política dejaron de estar monopolizadas por el partido hegemónico.

Algunos observadores han señalado que la experiencia del Presidencialismo en México sólo tuvo como limitante la prohibición de la reelección que impidió que quien ostentara la Presidencia de la República pudiera perpetuarse en el poder indefinidamente.⁶

Para poder definir qué tipo de sistema está predominando en México es indispensable el análisis de lo que reflejaron los comicios del pasado 6 de junio de 2021. Bien, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, se tuvieron de nueva cuenta, las elecciones más grandes de la historia agregando esta vez los adjetivos “complejas y retadoras”, denominadas así por los que colaboramos dentro del Instituto, no solo por el crecimiento del número de electoras y electores, que fue de 93,328,771 ciudadanas y ciudadanos en Lista Nominal, sino también, por el número de cargos a elegir los cuales fueron cerca de veintiún mil cargos, cantidad que se generó, ya que las 32 entidades del país tuvieron elecciones locales concurrentes con la elección federal. Adicional a lo anterior, el efecto de la pandemia complicó la organización y desarrollo del proceso.

No puede pasar desapercibido el número de partidos políticos nacionales que contendieron en el pasado proceso, en el cual a los siete existentes se sumaron los tres partidos de nuevo registro:

- Partido Encuentro Solidario (PES)
- Partido Redes Sociales Progresistas (RSP)
- Partido Fuerza Por México (FXM)

Los cuales, a causa del poco apoyo ciudadano que recibieron y que se traduce en votos dentro de las urnas, no alcanzaron el umbral del 3% de la votación válida emitida en el pasado proceso concurrente, resultando con ello que

⁶ (Legislativa, s.f.)

los mencionados nuevos partidos perdieran su registro a nivel nacional, tal como lo mandata la Ley General de Partidos Políticos.⁷

De acuerdo con datos del Instituto Nacional Electoral la participación ciudadana para la elección de 2020-2021, fue del 52.6647% conforme a las actas computadas, porcentaje que consideró la votación recibida en las casillas especiales, y que a continuación se presenta:⁸

Votación del proceso electoral federal 2020-2021	
Partidos políticos nacionales	Votos
Partido Acción Nacional	3,828,228.00
Partido Revolucionario Institucional	2,715,123.00
Partido de la Revolución Democrática	248,505.00
Partido Verde Ecologista de México	992,320.00
Partido del Trabajo	538,832.00
Partido Movimiento Ciudadano	3,430,507.00
Movimiento de Regeneración Nacional	6,571,127.00
Partido Encuentro Solidario	1,345,858.00
Partido Redes Sociales Progresistas	865,215.00
Partido Fuerza por México	1,211,824.00
Coalición PAN, PRI, PRD	12,575,879.00
Coalición PVEM, PT, MORENA	12,802,391.00
Candidaturas independientes	44,311.00
Total de votos de PPN	47,170,120.00
Resumen de la votación	Votos
Votos acumulados	47,170,120.00
Candidaturas no registradas	41,597.00
Votos nulos	1,662,323.00
Total de votos de la elección	48,874,040.00

Los resultados de votación del pasado Proceso Electoral Federal 2020-2021, nos arrojan claramente un partido mayoritario, el cual es el mismo partido que consiguió la presidencia en 2018, en ese entonces con más de treinta millones de

⁷ (Ley General de Partidos Políticos [LGPP], 2014)

⁸ Datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral. (Electoral, s.f.)

votos, por ende, aun y cuando en el país exista una pluralidad de partidos políticos (pluripartidismo), lo cierto es que existe un partido hegemónico por tanto un presidencialismo hegemónico, ya que esta no es la excepción, seguimos viendo a un presidente con absoluta influencia sobre los asuntos internos del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y sobre los poderes parlamentarios e inclusive sobre algunos órganos del Poder Judicial, lo cual abona a cumplir con sus fines. Sin embargo, es de advertirse que este presidencialismo cada elección va perdiendo fuerza política y va dejando de ser del agrado de la población mexicana y esto se vio reflejado en las urnas, pues MORENA aun y con la coalición conformada por los Partidos Políticos Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo, perdió escaños en la actual LXIV Legislatura en comparación con la elección de 2018.

DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Ahora bien, tocaremos el tema de la división de poderes y los órganos autónomos, desde la época moderna, la división de poderes en la que se concibe a la organización del Estado se considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de sus actividades; asimismo, se ha permitido la existencia de órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales. En palabras de Gabino Solano Ramírez, el sistema constitucional mexicano históricamente se ha caracterizado por una cierta discontinuidad, sin embargo, desde los primeros arreglos constitucionales del México independiente ha prevalecido, no sin modificaciones, el principio de la división de poderes.⁹

México al ser una República Federal, se compone de 31 estados autónomos en su régimen de gobierno interno y la Ciudad de México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en tres poderes, distribuidos de la siguiente forma:

- El poder Legislativo, es bicameral, depositado en el Congreso General, encargado de elaborar leyes;
- El poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien se encarga de la representación y administración pública del Estado y;
- Finalmente, el poder Judicial interpreta las leyes e imparte justicia, este poder es ejercido por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como los Juzgados de Distrito.

⁹ (Ramírez, 2009)

¹⁰ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.], 1917)

Tanto a nivel federal como a nivel estatal y en la Ciudad de México, el Poder Ejecutivo, es nombrado por 6 años sin posibilidad de reelección y se deposita en:

- La Presidencia de la República
- Las Gubernaturas de cada estado
- La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

En cada entidad federativa, los poderes legislativos se componen de una sola Cámara de Diputados, mientras que el Congreso de la Unión se integra por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores:

- La Cámara de Diputados se integra a su vez por 500 integrantes, de los cuales 300 son elegidos por el principio de Mayoría Relativa, es decir, un diputado por cada uno de los distritos electorales federales y 200 diputados son elegidos por el principio de Representación Proporcional, es decir, cuarenta diputados por cada una de las cinco circunscripciones territoriales en las que se divide el país, esta cámara se renueva cada 3 años.
- La Cámara de Senadores se integra a su vez por 128 integrantes, de los cuales 64 se eligen por el principio de Mayoría Relativa, los partidos políticos registran a dos fórmulas de candidatos por cada entidad federativa. Luego tenemos que 32 senadores son asignados a la Primera Minoría, uno para el partido que obtuvo el segundo lugar en la elección de cada entidad. Finalmente, 32 senadores se integran por el principio de Representación Proporcional. Esta cámara se renueva cada 6 años.

El Poder Judicial de cada una de las 32 Entidades Federativas lo encabezan sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia, en tanto que el Poder Judicial Federal se integra por: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

En palabras del pensador Luigi Ferrajoli, citado por Juan Gustavo Corvalán,¹¹ aduce que la expresión “división de poderes” asume cuando menos, dos significados distintos:

- I) En el sentido de “división entre poderes”; y,
- II) La relativa a la “división del poder”.

En ambos significados, observamos que los términos “división” y “poder” son utilizados de modo diverso. Por un lado, hace referencia a la “división entre poderes” utilizando la noción “división” como separación, y el término “poderes”, refiriéndose a las diversas funciones atribuidas a los distintos órganos. Por otro lado, la “división del poder”, aquí se utiliza la locución “división” como distribución y la palabra “poder”, alude a la asignación de una

¹¹ (Corvalán, 2014)

determinada función a un órgano. En este supuesto el poder se “distribuye” entre tres órganos que ejercen tres funciones esenciales (legislativa, administrativa, judicial o jurisdiccional). Ambas nociones “división entre poderes” y “división del poder”, responden a dos doctrinas diversas: a) la doctrina de la separación de los poderes (división entre poderes) y b) la teoría de los frenos y contrapesos (división del poder).

Sin embargo, debemos tomar ambos significados y unificarlos obteniendo que la importancia de esta división radica en que el poder se ejerce a través de órganos distintos e independientes entre sí, esto permite que el poder no se concentre en una persona o en una institución, lo que en esencia evita que se tomen decisiones de manera arbitraria o a fines particulares, además de que dicha división realiza la función de ser un contrapeso o freno para los otros dos restantes, resultando que generalmente sean los poderes Legislativos y Judiciales los contrapesos y frenos en muchos de los casos del poder Ejecutivo.

Los órganos autónomos son definidos por Ugalde Calderón, como los órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales y, por tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos.¹²

La necesidad de la existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la división de poderes. La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público.¹³

El papel de los organismos autónomos es actuar en beneficio del ejercicio de los derechos fundamentales, así como del equilibrio y control que debe existir en una democracia constitucional moderna y no buscan enfrentarse a ningún poder.

Estos organismos son el resultado de la lucha ciudadana para ampliar su control sobre el ejercicio discrecional del poder político y democratizar el mismo, la autonomía que les concede la Constitución no puede entenderse ni asumirse como autarquía, pues son entes públicos del Estado que interactúan, colaboran, se coordinan y son vigilados por otras instancias e incluso entre ellos. Estos organismos se crean como una potenciación de la división de poderes, su existencia, sin olvidar que son órganos del estado, se debe a la eficacia administrativa, además de la protección de los derechos fundamentales, lo que

¹² (Calderón)

¹³ (Calderón, Órganos Constitucionales Autónomos)

hace que las personas vivamos en condiciones de dignidad, no son una invención mexicana, sino que son producto de una evolución de 200 años que busca fortalecer la división de poderes a través de los controles y contrapesos, además, son producto de una exigencia ciudadana de rendición de cuentas, necesidad que prevalece en México de contar con autoridades que funcionen sin ningún tipo de interferencia o presiones políticas y económicas, para generar los contrapesos que contrarresten los poderes absolutos y eviten la concentración del poder en una sola persona u órgano.¹⁴

Ugalde analiza y enlista las características que, según diversos autores de este tema, deben tener los organismos públicos autónomos, se puede concluir que los organismos gozan de las siguientes características:

a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes, dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial); debe considerarse como una distribución de funciones, haciendo eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. Para el caso particular del Instituto Nacional Electoral este se establece y se configura en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto a sus principales actividades previo a la creación del Instituto Federal Electoral, un precedente electoral es que la Ley Suprema establecía a la Junta Empadronadora, Juntas Computadoras Locales y Colegios Electorales como los encargados de organizar y calificar las elecciones a Presidente de la República y Congreso de la Unión.

b) Atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad. En el texto constitucional se les dotó de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen sus fines, que ejerzan una función del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía. En esta característica, previo a la creación del Instituto Federal Electoral, la Comisión Federal Electoral era el órgano político dependiente de la Secretaría de Gobernación de México, cuya función primaria era la de gestionar y controlar los procesos electorales del país.

c) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa), esta facultad descansa en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de acuerdo con lo referido en el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

d) Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía

¹⁴ (Electoral, Central Electoral, 2021)

financiera-presupuestal y administrativa). Dentro del Instituto Nacional Electoral existe la Dirección Ejecutiva de Administración la cual tiene la atribución, de entre otras cosas, de organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros, así como la prestación de los servicios generales en el Instituto.

e) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación,¹⁵ de manera muy estrecha el Instituto Nacional Electoral lleva una coordinación particularmente, con el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, solo por mencionar alguno.

Sobra decir que INE cumple con cada una de las características mencionadas.

En su mayoría, los pensadores que abordan el tema de Órganos Constitucionales Autónomos OCA's, hacen referencia a otros órganos adicionales a los que la Constitución otorga el mismo rango de autonomía, sin embargo, haré alusión únicamente a los que refiere Ugalde Calderón, siendo las cuatro instituciones que se enlistan a continuación:

- Universidad Nacional Autónoma de México, contemplada en el artículo 3º, mismo que establece que las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.
- El Banco central (Banco de México), contemplado en el artículo 28, que indica que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento;
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contemplada en el artículo 102, el cual establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias,

¹⁵ (Calderón)

establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos; y,

- El Instituto Nacional Electoral antes Instituto Federal Electoral, establecido en el artículo 41 como es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Es pues el INE, un ente público encargado de regular los procesos electorales y de participación ciudadana, que tiene la obligación de normar las directrices para aspirar a la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo, por eso, la Misión del Instituto es la de organizar procesos electorales libres, equitativos y confiables, para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y contribuir al desarrollo de la vida democrática de México; siendo su Visión la de ser el organismo electoral nacional autónomo que contribuya a la consolidación de la cultura y convivencia democrática en México, distinguiéndose por ser una institución moderna, transparente y eficiente, en la que la sociedad confíe plenamente para la organización de elecciones equitativas e imparciales. El INE, además de organizar los procesos electorales federales, se coordina con los organismos electorales locales para la organiza-

ción de los comicios en las entidades federativas. De esta forma, es más fácil para la ciudadanía participar y ejercer su derecho al sufragio.

El Consejo General del INE es el órgano máximo de dirección del Instituto, está integrado por 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados. Uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales, además lo integran Consejeros del Poder Legislativo y Representantes de los Partidos Políticos.

El INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal, como local. El SPEN garantizará que todos sus miembros cuenten con los conocimientos y méritos profesionales necesarios.

Dentro de las nuevas funciones del INE para fortalecer la democracia que se abonaron con la Reforma a la constitución en el 2014, el Instituto a petición de los partidos políticos, podrá organizar la elección de sus dirigentes. También garantizará que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas. Verificará que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados. El Consejo General del INE designará a los consejeros de los organismos electorales locales y podrá asumir las funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la ley prevea. En materia de fiscalización el INE se encarga de fiscalizar los recursos de los partidos políticos no sólo a nivel federal, como sucedía antes de la reforma, sino también a nivel local.

En este tenor y con base en una encuesta del INEGI,¹⁶ el INE es la institución civil que más credibilidad pública tiene, por debajo del Ejército y de la Marina, a pesar de los ataques, cuyos discursos no ayudan a la credibilidad pública. Entre los fines que la ley le confiere al INE, destacan los mandatos relacionados con la contribución institucional al desarrollo de la vida democrática en México, el fortalecimiento del régimen de partidos políticos y asegurar a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales. En su conjunto, estas disposiciones se encuentran estrechamente interrelacionadas como parte de un mismo contexto en el que el trabajo institucional se propone incidir. En este sentido, es prioridad del Instituto orientar sus tareas hacia las acciones que permitan cumplir con el objetivo de incrementar la confianza ciudadana en la autoridad electoral, fortalecer los mecanismos para su participación y, en consecuencia, consolidar la democracia en México y el régimen de partidos que en ésta se desarrolla.

El marco del mandato Constitucional de 2014 que dio origen al Instituto Nacional Electoral como el organismo público autónomo encargado de organizar

¹⁶ ENCUCI 2020

las elecciones federales, así como de llevar a cabo, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y en la Ciudad de México, siendo un objetivo estratégico fundamental para esta Institución dar cumplimiento a uno de los principales fines del nuevo régimen electoral: homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales y así, garantizar altos niveles de calidad en la democracia mexicana, pretendiendo perfeccionar los procedimientos para garantizar la ampliación de derechos político electorales al contribuir y pugnar por una democracia incluyente.

OBSERVACIÓN ELECTORAL

La legislación electoral contempla como un derecho exclusivo de las y los ciudadanos el participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en ese sentido, el Instituto Nacional Electoral como órgano autónomo encargado de llevar a cabo las elecciones federales, cuenta con la atribución de acreditar a las personas de forma individual o a través de las organizaciones a las que pertenezcan. En ese contexto, el trabajo que realizó el Instituto Nacional Electoral en el pasado Proceso Electoral Federal 2020-2021, fue reconocido a nivel mundial, el pasado 15 de junio de 2021 el INE recibió el *Informe de Observación Electoral del PARLASUR*, entregado por la Misión Electoral del Parlamento del MERCOSUR, elaborado a raíz de la observación realizada durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021, en él se calificaron como exitosos los comicios y la actuación de la ciudadanía como ejemplar y democrática. El diputado del Partido Nacional de Uruguay, Daniel Peña, felicitó al pueblo de México por haber acudido a las urnas con compromiso cívico y cumplir con las medidas de prevención establecidas en el protocolo de bioseguridad definido por el INE. Indicó que previo a las elecciones en México parecía que se complicarían; sin embargo, gracias a la contribución de la sociedad en su conjunto, se lograron buenos resultados.

Así mismo el presidente del Partido del MERCOSUR, Oscar Laborde, destacó la labor desarrollada por el Instituto Nacional Electoral en el proceso de organización de los comicios, pues ello dio confianza en la continuidad democrática en México. En el informe entregado al INE se destaca “la gran labor realizada por los órganos electorales de los estados visitados y sus funcionarios en la organización de estas elecciones. También se enfatizó el importante rol de los mesarios (funcionariado de casilla), observadores de los partidos políticos y policías en el transcurso de la Jornada Electoral”.¹⁷

¹⁷ (Electoral, Central Electoral, 2021)

No obstante, a nivel nacional existieron también asociaciones civiles que realizaron observación electoral y que veremos a continuación, estas dieron a conocer sus principales conclusiones preliminares del Proceso Electoral 2020-2021, de las cuales se resaltan la simulación para cumplir con las acciones afirmativas y la prevalencia de un ambiente de confrontación y polarización generalizada,¹⁸ entre las diferentes fuerzas políticas; cada una de las asociaciones de observación electoral presentaron sus respectivos hallazgos con el objetivo de contribuir a la mejora de la institucionalidad electoral.

BORDE POLÍTICO A.C.

La Asociación Civil Borde Político, es una asociación civil, apartidista y plural, dedicada a la promoción de la transparencia y la participación ciudadana, esta asociación destacó la amplia participación y victoria de las mujeres durante el proceso electoral, mencionó que a pesar de que hubo paridad en el registro de las candidaturas, el periodo estuvo empañado por la violencia y en particular por la violencia política de género. La asociación presentó el resultado que obtuvo de la implementación del chatbot “Ela Alerta” que buscó convertirse en una herramienta que abatiera los casos de violencia política en razón de género y en especial que facilitara la denuncia.

FUNDACIÓN ZÍCARO, A.C.

Fundación Zícara, A.C. es una fundación mexicana que promueve acciones de inclusión social para mejorar la calidad de vida de personas mayores de 40 años, a través de estrategias de trabajo para el desarrollo regional, apoyan con asistencia técnica y financiamiento a grupos de ciudadanos organizados que buscan mejoras en su comunidad. Durante el Proceso Electoral Federal 2020-2021, promovió una red de mujeres observadoras en zonas rurales para informar y capacitar a la ciudadanía sobre la importancia del voto libre e informado, la Fundación Zícara, A.C. logró identificar las dificultades que prevalecen en las zonas menos comunicadas del país y las presiones que existen hacia las mujeres.

ECOCIF A.C.

La asociación civil Eco-ciudadanía del Futuro, enfocó su observación en la participación de los pueblos y comunidades indígenas durante el proceso electoral, en donde se evidenció la renuencia de los partidos políticos para cumplir plenamente las acciones afirmativas para garantizar la representación de este sector de la población.

¹⁸ (Electoral, Central Electoral, 2021)

DOCUMENTA, ANÁLISIS Y ACCIÓN
PARA LA JUSTICIA SOCIAL, A.C.

Otra de las actividades que destacaron fue la observación que realizó Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C. de la primera prueba piloto de personas en prisión preventiva que se realizó en cinco centros penitenciarios ante la necesidad de mejorar el modelo de cara a los comicios de 2024 en donde se deberá garantizar este derecho plenamente.

DINAMISMO JUVENIL A.C.

La asociación civil Dinamismo Juvenil, presentó diversos hallazgos de su observación electoral al evidenciar la falta de propuestas por parte de los candidatos, así como la prevalencia de confrontación, deslegitimación y polarización durante las campañas, lo que limitó el acercamiento a la ciudadanía.

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN
DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. orientó su observación a la medida afirmativa enfocada a la integración de los mexicanos residentes en el extranjero en las candidaturas, en donde se pudo apreciar la simulación en el cumplimiento de las cuotas y la necesidad de contar con un registro de electores permanentes que permita una participación más amplia.

OLLIN, JÓVENES EN MOVIMIENTO, A.C.

Por su parte, la asociación Ollin, Jóvenes en Movimiento, A.C. impulsó el proyecto embajadores de la democracia para que los propios connacionales que viven fuera del país puedan ser observadores y comprobar que en México el fraude electoral está prácticamente erradicado. Derivado de este trabajo, la asociación logró confirmar el interés de los connacionales de participar a pesar de las dificultades que reportan principalmente para obtener su credencial y registrarse para votar.

LOS DOS MÉXICOS, A.C.

La asociación Los Dos México, A.C. tiene como objeto social apoyar a los migrantes mexicanos en el extranjero, sus familias en México, migrantes de otros países en México y sus familias, así como coadyuvar en la defensa de los derechos humanos, esta asociación concluyó que la población con alguna

discapacidad no estuvo en el centro de las propuestas de los candidatos que participaron en la contienda, además de que la falta de información sobre los derechos y acciones afirmativas que se implementaron para este proceso no eran ampliamente conocidas. Asimismo, se evidenció que de las 72 candidaturas a diputaciones federales que se postularon bajo esta acción afirmativa, sólo cuatro resultaron electas y siete más habrán de llegar al Congreso como plurinominales lo que, a pesar de ser un avance, sigue sin ser representativo de esta población.

SOCIEDAD EN MOVIMIENTO, A.C.

La observación de Sociedad en Movimiento, A.C. concluyó que durante la Jornada Electoral se garantizaron los protocolos de inclusión y participación de las personas con alguna discapacidad como funcionarios de casilla; sin embargo, aún quedan áreas de oportunidad sobre todo en su participación para emitir su voto. En este sentido consideraron fundamental ampliar la difusión de las estrategias que garantizan el ejercicio del voto de esta población, expresó la importancia de que existan más mecanismos innovadores para facilitar su participación como puede ser el voto electrónico por internet o de forma anticipada.

SERVICIOS A LA JUVENTUD A.C.

La asociación civil Servicios a la Juventud, es una organización mexicana sin fines de lucro, especialista en juventud, que diseña e implementa modelos integrales e innovadores de acción social. Sus modelos contribuyen al desarrollo de jóvenes —prioritariamente quienes viven en condiciones de pobreza o exclusión— para que hagan frente a los problemas relevantes de nuestra sociedad. Esta asociación enfocó su observación en los jóvenes, lo que le permitió conocer que más del 45 por ciento de esta población reconoce la importancia del voto para tener un mejor gobierno y considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. La organización enfatizó la importancia de atender a este sector de la sociedad considerando que representa a uno de cada tres ciudadanos llamados a las urnas el 6 de junio y el evidente sentimiento que prevalece en ellos de ser ignorados por los partidos políticos en la toma de decisiones.

Como se pudo percibir en el breve resumen sobre cada informe, los temas de observación electoral de las diferentes asociaciones civiles demuestran a un Instituto Nacional Electoral que hace bien su trabajo, con sus puntos de mejora, sin embargo, se enfocan en mayor medida en criticar las actividades y obligaciones de los partidos políticos.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: CONSULTA POPULAR 2021

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se contemplan diversos mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la Consulta Popular, la cual es un mecanismo de participación directa en el que la ciudadanía aprueba o rechaza una o varias propuestas planteadas con anterioridad sobre temas de interés público. Recientemente el Instituto Nacional Electoral por mandato constitucional organizó la primera Consulta Popular en México, la cual tuvo verificativo el primero de agosto de 2021.

Como antecedente de esta consulta popular, se debe mencionar que fue el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, la solicitud para la realización de una Consulta Popular. Posteriormente la misma Cámara remitió dicha solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien el 1° de octubre de 2020, quien resolvió la revisión de la constitucionalidad de la materia de Consulta Popular, calificando de constitucional la materia de la Consulta Popular y reformuló la pregunta para que quedara de la siguiente forma:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

Se debe de comentar que la organización de este ejercicio no fue fácil para el Instituto, y esto deriva de varios factores como fueron: la confusión hacia la ciudadanía que realizaron algunos actores políticos al mal informar el tema y objetivo de la consulta; la falta de financiamiento público, que obligó al Instituto a realizar economías para poder financiar el ejercicio y asegurar el derecho a cada ciudadana y ciudadano; y, la fecha pactada para la celebración de la Consulta, solo por mencionar algunos. Pero también hubo aspectos que favorecieron la organización de la Consulta Popular por parte del Instituto, como lo fue que recientemente acababa de celebrarse el proceso electoral y eso generó el aprovechamiento de la participación del funcionariado de casilla, así como la reconstrucción de los instructores asistentes de la consulta popular.

Aunado a lo anterior, el Instituto instaló más de 57 mil mesas receptoras, es decir la tercera parte de las casillas que se utilizaron el día de la Jornada Electoral, obteniendo una participación ciudadana del 7.1133% de personas que emitieron su opinión en relación con los 93,671,697 ciudadanas y ciudadanos inscritos en el listado nominal, este ejercicio de participación tuvo los siguientes resultados:¹⁹

¹⁹ Datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral (Electoral, Resultados de la Consulta Popular 2021, 2021)

Opiniones de la consulta popular 2021				
	Opiniones por el sí	Opiniones por el no	Opiniones nulas	Total de opiniones
Número de opiniones	6,511,385	102,945	48,878	6,663,208
Porcentaje de opiniones	97.7214%	1.5449%	0.7335%	100%

Bajo este contexto, la Ley Federal de Consulta Popular menciona que, para que el resultado de la consulta popular sea vinculatorio, se requiere al menos del cuarenta por ciento del total de la ciudadanía inscrita en la lista nominal, lo que al caso no aconteció, toda vez que se requería de la opinión de más de 37 millones de personas. Sin embargo, desde el Instituto hay un sentimiento de satisfacción, pues el esfuerzo realizado por los funcionarios y funcionarias fue extenuante.

Ahora, el Instituto está en espera de un nuevo reto para finales del 2021 y primer trimestre del próximo 2022, el cual es la organización de la Revocación de Mandato, que de acuerdo con el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2019, por el que se declaró reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Consulta Popular y revocación de Mandato, se define a este último como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.²⁰ Se indica también que en el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. Señala el mismo ordenamiento que la petición correspondiente se deberá presentar dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021 y que en el supuesto de que la solicitud sea procedente, será el Instituto Nacional Electoral quien se encargue de emitir la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. Por último, se marca que la jornada de votación para la revocación de mandato, será a los sesenta días de expedida la convocatoria, es decir alrededor del mes de marzo de 2022. Razón por la cual el INE ya aprobó el calendario y estableció como fecha para la realización de la jornada, el domingo 27 de marzo. Bajo esa tesitura, constitucionalmente al Instituto Nacional Electoral le corresponde para este ejercicio convocar a una eventual Revocación de Mandato, cuando exista la petición de la ciudadanía en un número equivalente, al menos, a 3%

²⁰ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019)

de los inscritos en la Lista Nominal de Electores. Aunado a lo anterior, y ante la falta, hasta este momento, de la legislación reglamentaria de este ejercicio de participación, el INE se ve obligado a reglamentar el procedimiento a seguir para la organización y desarrollo de la revocación de mandato plasmado en la constitución.

Sobre este tema, comparto el argumento que realiza el Profesor-Investigador de la Universidad del Estado de Puebla, Ribera Suárez, el cual considera que la revocación de mandato, el gobierno de coalición y la parlamentarización, añadirían nuevos bríos y eficacia distinta a la judicialización, fiscalización y sujeción de los actos del ejecutivo mexicano al imperio y contenidos de la Constitución. Agrega también que, son mecanismos que podrían hacer más eficiente el control al Ejecutivo mexicano.²¹

CONCLUSIONES

En México existe un presidencialismo hegemónico que con el paso de los días pierde fuerza y el cual no se pronostica que llegue muy fortalecido a los comicios de 2024, pues no podemos pasar por alto que la ciudadanía mexicana se encuentra empoderada, y ésta de la mano de un árbitro fiable removerá y pondrá a quien mejor le parezca.

A partir de la reforma de 2014, al Instituto Nacional Electoral se le sumaron nuevas atribuciones dado su carácter nacional, como organismo autónomo ha realizado de manera ejemplar su trabajo, como claro ejemplo tenemos la transición que ha tenido el poder en los últimos años, las alternancias que ha vivido el Poder Ejecutivo, por mencionar solo a este, el cual pasó de un presidencialismo hegemónico abanderado por el Partido Revolucionario Institucional, luego, dos sexenios abanderados por el Partido Acción Nacional, posteriormente en 2012 el Partido Revolucionario Institucional vuelve a tomar la presidencia y finalmente, al día de hoy tenemos un presidente emanado del partido MORENA. Esto sin lugar a duda es reflejo de que el Instituto Nacional Electoral esta bajando por lograr la consolidación de la democracia en México, demuestra a un árbitro neutral cuyo único objetivo es que se refleje la decisión de la ciudadanía. Pero ahí no termina la tarea del Instituto, como se mencionó en párrafos anteriores, recientemente se realizó el proceso electoral más grande, complejo y retador de la historia, así como la primera Consulta Popular, la cual por el simple hecho de haberse realizado en el contexto actual ya fue un éxito, además de la posible realización de un ejercicio de revocación de mandato, ejercicios novedosos de los cuales solo tenemos un panorama e hipótesis sobre los resultados que pudieran acontecer.

²¹ (Suárez, 2018)

Concluyo diciendo que la necesidad de la existencia de los órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano se justifica porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la división de poderes.

La circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia no significa que no formen parte del Estado, pero su característica principal es que su actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público. Uno de los mayores retos que enfrenta el INE es consolidar sus avances y fortalecer una trayectoria que data de más de tres décadas, para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN, F. V. (s.f.). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la judicatura Federal*. Núm. 29, 255. Obtenido de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>
- , (s.f.). *Órganos Constitucionales Autónomos*. Obtenido de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (1917). *Artículo 49 [De la División de Poderes]*. H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Transitorio Tercero*. H. Congreso de la Unión.
- CORVALÁN, J. G. (2014). Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigaciones Constitucionales*, 228.
- Electoral, I. N. (15 de Junio de 2021). *Central Electoral*. Obtenido de <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/15/recibe-ine-informe-de-observacion-electoral-del-parlasur/>
- Electoral, I. N. (16 de Junio de 2021). *Central Electoral*. Obtenido de <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/16/presentan-asociaciones-conclusiones-preliminares-de-la-observacion-del-proceso-electoral-2020-2021/>
- Electoral, I. N. (19 de Enero de 2021). *Central Electoral*. Obtenido de <https://centralelectoral.ine.mx/2021/01/19/los-organos-autonomos-en-mexico-tambien-son-producto-de-la-lucha-democratica-lorenzo-cordova/>
- Electoral, I. N. (2021). *Resultados de la Consulta Popular 2021*. Recuperado el 30 de Agosto de 2021, de <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- Electoral, I. N. (s.f.). *Cómputos Distritales 2021*. Recuperado el 31 de Agosto de 2021, de <https://computos2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>
- española, D. d. (2021). *Real Academia Española*. Recuperado el 02 de Septiembre de 2021, de <https://dle.rae.es/pluralismo>
- española, D. d. (2021). *Real Academia Española*. Recuperado el 02 de Septiembre de 2021, de <https://dle.rae.es/presidencialismo?m=form>

- española, D. d. (2021). *Real Academia Española*. Recuperado el 02 de Septiembre de 2021, de <https://dle.rae.es/hegemon%C3%ADa?m=form>
- Legislativa, S. d. (s.f.). *Sistema de Información Legislativa*. (Secretaría de Gobernación) Recuperado el 20 de Agosto de 2021, de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=188>
- Ley General de Partidos Políticos [LGPP]. (2014). *Artículo 94*. H. Congreso de la Unión.
- RAMÍREZ, G. S. (2009). *División de poderes en México, 1997-2003 repensar el modelo de frenos y contrapesos*. Quadrivium Editores/Alfredo Castro, editor.
- SUÁREZ, J. F. (2018). Controles al presidencialismo mexicano, responsabilidades y división de poderes. *Alegatos*. núm. 99, 328.
- UCHA, F. (Febrero de 2010). *Definición ABC*. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/general/pluralismo.php>

**Vocalía Ejecutiva en la Junta Local Ejecutiva
del Instituto Nacional Electoral
en el Estado de Quintana Roo**

ELECCIONES 2020-2021 EN QUINTANA ROO

Claudia Rodríguez Sánchez

INTRODUCCIÓN

El sistema electoral mexicano es un sistema mixto con preponderancia mayoritaria, en el presente texto se define el sistema y la geografía electorales. En este ensayo se describe de manera breve la fórmula para la conformación de los distritos electorales uninominales y se enlistan los antecedentes para la definición territorial de las circunscripciones plurinominales que realiza el Instituto Nacional Electoral. Se proporcionan datos geográficos y estadísticos de Quintana Roo y se describe la conformación de los cuatro distritos electorales federales en la entidad para dar paso a la descripción de las diversas actividades que se realizaron por parte del Instituto Nacional Electoral para organizar las elecciones en el estado en las etapas de preparación de la elección, Jornada Electoral y Resultados y declaración de validez de las elecciones; entre estas actividades se encuentran: la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, la observación electoral, el registro de candidaturas federales, las campañas electorales, la fiscalización de las campañas electorales locales, las personas sancionadas por ejercer violencia política contra mujeres en razón de género, la Jornada Electoral, los resultados obtenidos en cada uno de los cuatro distritos electorales federales de Quintana Roo, así como las medidas implementadas para llevar a cabo elecciones en pandemia por covid-19.

1. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

1.1. CONCEPTO DE SISTEMA ELECTORAL

Para Joseph M. Vallés el sistema electoral es *“un conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política”*;¹ Stefano Bartolini lo define

¹ Joseph M. Vallés y Agustín Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Editorial Ariel, 1997, p. 31.

como “*el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen, es el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen, es el resultado de las interacciones que resultan de la competición electoral*”; Duverger considera que al sistema de partidos lo define “la forma y las modalidades de la coexistencia de varios partidos”.²

El sistema electoral se puede definir como “*el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política*”,³ es decir, la forma en que los votos se transforman en escaños.

1.2. GEOGRAFÍA ELECTORAL

En la tesis número LXXIX/2002⁴ de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se establece el concepto y los propósitos de la Geografía Electoral.

Por geografía electoral se entiende la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones, de tal forma que para las elecciones federales, en los artículos 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 11, párrafo 1; y 82, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁵ se establece la división del territorio nacional en trescientos Distritos Electorales federales uninominales. La delimitación de cada uno de estos Distritos cumple con cuatro propósitos, que son los siguientes: *a)* Se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; *b)* Se pretende evitar que en la delimitación de los Distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial; *c)* Facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y *d)* La homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas. Por otro lado, la distribución geográfica se sustenta en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica y la utilización de diversas disciplinas, como son, entre otras, las de carácter electoral,

² Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 231.

³ Leonardo Valdés Zurita. *Sistemas electorales y de partidos*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7. México, IFE, 2001, p. 9.

⁴ <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXIX/2002&tpoBusqueda=S&sW ord=LXXIX/2002> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 145 y 146.

⁵ El contenido de los artículos 11 párrafo 1 y 82 párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretados en esta tesis, corresponden a los artículos 14 párrafo 1, 32 y 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, para contar con estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, aspectos étnicos y sociológicos, por citar algunos ejemplos. Finalmente, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades técnicas, multidisciplinarias, a través de una metodología y planeación determinada que tendrá como resultado que los Distritos Electorales se constituyan en ámbitos territoriales con elementos que tienden a reflejar una cierta unidad, con rasgos y características similares que se ven reflejados precisamente en el hecho de que el número de ciudadanos, ubicados en un mismo Distrito Electoral y que participan en un determinado Proceso Electoral, sea muy parecido, atendiendo a vialidades, medios de comunicación, aspectos socioculturales, accidentes geográficos, densidad poblacional, movilidad demográfica, entre otros, por lo que el referente para establecer el porcentaje de participación en la votación, que pudo haberse presentado en una determinada casilla, es precisamente el que se haya dado en el Distrito Electoral respectivo.

Distritos electorales uninominales

Para determinar la demarcación territorial de cada uno de los distritos electorales, se divide la población total del país de acuerdo con el último censo general de población, que realiza el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), entre 300, en ningún caso alguna entidad federativa tendrá menos de dos distritos electorales.

El 15 de marzo de 2017, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG59/2017 la demarcación territorial de los 300 Distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

El 26 de agosto de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG232/2020, aprobó el Marco Geográfico electoral que sería utilizado en los procesos electorales federales y locales 2020-2021; determinando que se integre por los Acuerdos aprobados por el Consejo General en materia de demarcación territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales; sobre el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales, así como los relativos a las actualizaciones a la cartografía electoral, a partir del Acuerdo INE/CG379/2017.

Circunscripciones plurinominales

De conformidad con el artículo 53 párrafo segundo de la Carta Magna, para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones plurinominales en el país.

Antecedentes para la definición de las Circunscripciones plurinominales

El 30 de septiembre de 2005 el Consejo General del entonces, Instituto Federal Electoral, aprobó el Acuerdo por el que se estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada una de ellas y el número de diputados

por el principio de representación proporcional que habrían de elegirse en cada circunscripción plurinominal para las elecciones federales del 2 de julio de 2006 (CG192/2005), que aún está vigente.

El artículo 82, párrafo 1, inciso 1) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), estipulaba que previa instrucción del Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, la Junta General Ejecutiva tenía la atribución de hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada una de ellas. Asimismo, el artículo 92, párrafo 1, inciso i) del COFIPE, establecía que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tenía entre sus atribuciones la de formular, con base en los estudios que realizara, el proyecto de división del territorio nacional en cinco circunscripciones plurinominales.

En este sentido, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, elaboró los proyectos por los que determinó el ámbito del territorio nacional en cinco circunscripciones electorales plurinominales, para tener un equilibrio en el número de distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción, con los siguientes criterios:

- a) Equilibrio demográfico
- b) Unidad geográfica y
- c) La integración de cada circunscripción plurinominal por entidades federativas completas

En el citado acuerdo se determinó que, para las elecciones federales del 2 de julio de 2006, en cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales se eligieran a 40 diputados por el principio de representación proporcional que serían asignados a los partidos políticos, aplicándose la fórmula de proporcionalidad pura a partir de los elementos denominados cociente natural y resto mayor.⁶

El 29 de septiembre de 2008, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral determinó mantener para las elecciones federales del 5 de julio de 2009, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional, tal y como se integraron en el Proceso Electoral Federal 2005-2006 (Acuerdo CG404/2008).

El 14 de septiembre de 2011, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral aprobó mediante acuerdo CG268/2011, mantener los 300 distritos

⁶ El método de cociente natural divide la votación efectiva entre el número de escaños (diputaciones) a elegir; el cociente se compara con la votación obtenida por cada partido político, asignando los escaños de acuerdo con el número que resulta de dividir la votación obtenida entre el cociente natural obtenido previamente; en caso de que falten escaños por distribuir, se asignan a los restos mayores.

electorales uninominales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales que servirían para la realización de la Jornada Electoral federal del 1° de julio de 2012, tal y como fue integrada en los Procesos Electorales Federales 2005-2006 y 2008-2009.

El 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, mediante Acuerdo INE/CG182/2014, mantener los 300 Distritos electorales uninominales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales que se utilizarían para la jornada electoral federal del 7 de junio de 2015, tal y como fue integrada en los Procesos Electorales Federales 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012.

Como se mencionó en el apartado “Distritos electorales uninominales”, el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG59/2017, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país, insumo que sirvió como base para la conformación del proyecto de las circunscripciones plurinominales electorales federales, dando como resultado el equilibrio de esos 300 Distritos en las cinco circunscripciones.

El 20 de julio de 2017 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG329/2017 aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que sería cabecera de cada una de ellas. Para ello se realizaron los estudios correspondientes en base a los siguientes criterios:

a) *Equilibrio poblacional*. Se buscó garantizar una distribución de la población dentro de cada circunscripción de forma equilibrada, de tal manera que cada voto emitido tuviera el mismo valor. En la delimitación de las circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país, se cuidó que la distribución de la población en cada circunscripción se realizara tomando como base la media poblacional calculada a partir del total de habitantes en el país según los resultados del Censo General de Población 2010 entre cinco circunscripciones, dando como resultado una media poblacional.

b) *Equilibrio en el número de Distritos electorales federales uninominales en cada circunscripción*. En la delimitación de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país, se verificó que la diferencia de distritos electorales federales uninominales que integran cada una de las circunscripciones fuera la menor posible. En este sentido, el número ideal de Distritos por circunscripción resultó de dividir los 300 distritos electorales federales uninominales entre las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales, resultando una media de 60 Distritos por circunscripción.

c) *Integración por entidades federativas completas*. Para el proceso de delimitación de las circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país, la unidad geográfica mínima e indivisible es la entidad federativa. En este sentido, las circunscripciones se conformaron a su interior por entidades

federativas completas, de manera que se facilite la realización de los cómputos distritales y de entidad federativa, así como la realización de las campañas electorales.

d) *Continuidad geográfica.* En la delimitación de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país se cuidó la continuidad geográfica, tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

e) *Compacidad.* En la delimitación de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales, se procuró que el perímetro o límite de cada una de ellas tuviera una forma geométrica lo más cercana posible a un polígono regular.

f) *Impacto en las cabeceras de circunscripción.* Finalmente, se procuró que en la delimitación de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales se generaran los menores cambios posibles en la ubicación de las sedes de las cabeceras de circunscripción. Con ello, se facilita la operación de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales se ubican en las cabeceras de circunscripción.⁷

Con base en los aspectos referidos para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa cabecera de cada una de ellas, se analizó la distribución poblacional de las entidades federativas que conforman cada una de las circunscripciones, procurando el mejor equilibrio en el número de Distritos que las integran, la conformación por entidades federativas completas, la continuidad territorial a su interior, así como la compacidad en cada una; por lo que se estimó conveniente que para el Proceso Electoral Federal 2017-2018 se mantuviera el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales así como la capital de la entidad federativa cabecera de cada una de ellas que fue aprobado por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral en el Acuerdo CG192/2005, mismo que se mantiene vigente. Las cinco circunscripciones electorales desde 2005 y hasta la actualidad se conforman con las siguientes entidades y cabeceras:

Primera Circunscripción Plurinomial Electoral Federal. Integrada por las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

Segunda Circunscripción Plurinomial Electoral Federal. Integrada por las entidades federativas de Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; con cabecera en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

⁷ Artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal. Integrada por las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán, con cabecera en la ciudad de Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave.

Cuarta Circunscripción Plurinominal Electoral Federal. Integrada por las entidades federativas de Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala; con cabecera en la Ciudad de México.

Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral Federal. Integrada por las entidades federativas de Colima, Hidalgo, México y Michoacán; con cabecera en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México.

Es importante mencionar que en el Acuerdo se aprobó que el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, será utilizado a partir del Proceso Electoral Federal 2017-2018 y no como en años anteriores que previo a cada proceso electoral se aprobaban las circunscripciones plurinominales y sus respectivas cabeceras.

1.3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN MÉXICO

El Congreso de la Unión en nuestro país es bicameral; por un lado, se tiene a la Cámara de Diputados y por el otro la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados federales, 300 electos por el principio de mayoría relativa, en distritos electorales uninominales y 200 por el principio de representación proporcional, electos mediante sistemas de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. De conformidad con el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de la Cámara de Diputados se eligen en su totalidad cada tres años.

La Cámara de Senadores se integra por 128 miembros, de los cuales 64 son electos por el principio de mayoría relativa (dos en cada entidad federativa), 32 son asignados a la primera minoría de cada entidad federativa (al segundo lugar) y 32 son electos por el principio de representación proporcional.

2. ELECCIONES 2020-2021 EN QUINTANA ROO

En el artículo 41 Constitucional, se plasman una serie de disposiciones para la organización y desarrollo de los procesos Electorales, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se desagregan las atribuciones constitucionales establecidas. El órgano constitucional que se encarga de la materialización de las disposiciones normativas en actividades y acciones específicas para hacer posible la transmisión de poderes (Ejecutivo y Legislativo) mediante elecciones libres, pacíficas y periódicas, garantizando que el voto sea libre, secreto, directo, personal e intransferible, es el Instituto Nacional Electoral.

Datos geográficos y estadísticos

Quintana Roo, tiene una superficie de 45,888 Kilómetros cuadrados, se integra con 11 municipios: Bacalar, Benito Juárez, Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Puerto Morelos, Solidaridad y Tulum.

Tiene una población de 1,857,985 de los cuales 1,661,118 son mayores de 18 años de acuerdo con el Censo Poblacional levantado por el INEGI en 2020.

La tasa de crecimiento poblacional en 2020 fue del 3.5% que es la más alta del país, presenta un porcentaje de inmigración de 6.8 puntos porcentuales que también es el porcentaje más alto del país y de éstos el 42.6% viene a Quintana Roo a buscar trabajo.

El 11.7% de la población es hablante indígena con predominio de la lengua Maya, concentrándose en los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Tulum.

Aunque suene trillado, la realidad es que cada proceso electoral es distinto y en cada entidad y distrito electoral los desafíos que se presentan son diferentes debido a la diversidad cultural, económica, política, social y geográfica de cada uno de ellos; los datos estadísticos influyen y determinan de manera directa e indirecta en la organización de los Procesos Electorales.

Por otro lado, la Geografía Electoral es la base para la organización de los procesos electorales, de acuerdo con la referencia geográfica en la cual habitamos se nos sitúa específicamente en una sección electoral, con esta ubicación al tramitar nuestra credencial para votar con fotografía se plasma una “sección electoral” esta sección determina a que distrito electoral pertenecemos y por tanto a que candidatos elegimos cuando son las elecciones; con el número de ciudadanos que cuentan con su credencial para votar con fotografía se genera la Lista Nominal, la cual es un insumo para determinar el número de boletas a imprimir para que cada ciudadano y ciudadana tengan el derecho, posibilidad y certeza de que el día de las elecciones podrán votar.

Asimismo, con base en la geografía electoral se realiza toda la planeación para determinar cuántos supervisores/as y capacitadores/as electorales serán contratados, el número de casillas a instalar, el número de funcionarios requeridos para que funciones las casillas el día de la elección, los materiales para capacitar a supervisores/as, capacitadores y funcionarios de mesas directivas de casilla, los insumos materiales para cada una de las casillas, etc.

Electoralmente, el territorio de Quintana Roo se divide en cuatro distritos electorales uninominales, en su interior cada distrito electoral se divide en secciones electorales, que son las unidades básicas de la geografía electoral para la inscripción de la ciudadanía en el padrón electoral y en las listas nominales que deben contar como mínimo con 100 electores y como máximo 3,000 electores, no obstante con el crecimiento demográfico en las zonas urbanas de crecimiento el número máximo de electores se puede incrementar considerablemente.

Distritos electorales en Quintana Roo

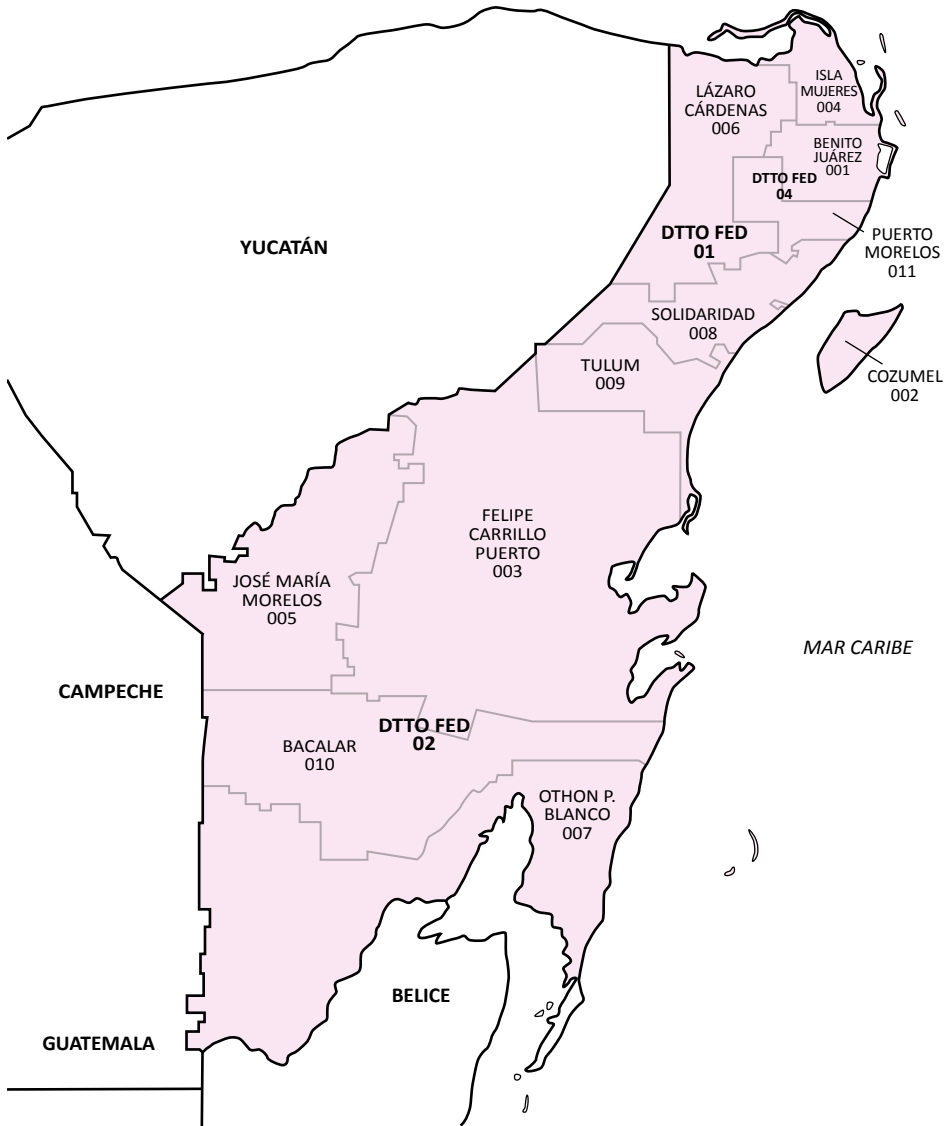


Tabla 1.
Conformación de Distritos Electorales

Distrito	Cabecera	Municipios	Secciones electorales
01	Playa del Carmen (Solidaridad)	Cozumel, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Tulum	274
02	Chetumal (Othón P. Blanco)	Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Othón P. Blanco	245
03	Cancún (Benito Juárez)	Benito Juárez (parte)	259
04	Cancún (Benito Juárez)	Benito Juárez (parte) y Puerto Morelos	255

Fuente: Elaboración propia con información del Acuerdo INE/CG59/2017.

2.1. PROCESO ELECTORAL

De conformidad con el artículo 208 numeral 1 y 225 numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Proceso Electoral ordinario comprende cuatro etapas.

1. Preparación de la elección
2. Jornada Electoral
3. Resultados y declaración de validez de las elecciones
4. Dictamen y declaración de validez de la elección.

2.1.1. PREPARACIÓN DE LA ELECCIÓN

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General lleve a cabo durante la primera semana de septiembre del año previo en que deban celebrarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral, en este sentido el 7 de septiembre de 2020 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dio inicio formalmente al Proceso Electoral 2020-2021. Esta etapa dura aproximadamente nueve meses.

Los consejos locales y distritales son cuerpos colegiados integrados por ciudadanos/as, partidos políticos y autoridades electorales. El 3 de noviembre de 2020, el Consejo Local de Quintana Roo celebró sesión dando inicio formalmente el Proceso Electoral en Quintana Roo; por otro lado, el 1 de diciembre del mismo año se instalaron los cuatro consejos distritales de la entidad.

De manera enunciativa podemos mencionar algunas actividades que se realizan en los órganos desconcentrados para llegar a la siguiente etapa del proceso electoral que se celebró el 6 de junio de 2021 “La Jornada Electoral”.

1. Instalación de los consejos locales y distritales
2. Reclutamiento, selección y contratación de Supervisores/as y Capacitadores/as electorales
3. Primera insaculación

4. Visita, notificación y capacitación a ciudadanos/as insaculados
5. Segunda insaculación
6. Visita, notificación, entrega de nombramientos y capacitación a funcionarios/as de mesas directivas de casilla
7. Actualización de Lista Nominal (Corte al 10 de abril de 2021)
8. Propuesta y aprobación de número, tipo y ubicación de casillas electorales
9. Acreditación de Observadores/as electorales
10. Registro de candidatos/as a diputaciones federales
11. Registro de representantes partidistas y candidaturas independientes ante mesas directivas de casilla
12. Diseño e impresión de documentación y material electoral
13. Conteo, sellado y agrupado de boletas electorales
14. Integración de paquetes electorales (con boletas y documentación electoral)
15. Entrega de paquetes electorales al funcionariado de mesas directivas de casilla
16. Fiscalización de recursos de precandidatos y candidatos a cargos de elección popular
17. Recepción y sustanciación de Procedimientos Especiales Sancionadores

Una de las primeras actividades que realizaron los consejos distritales al instalarse fueron las relativas al reclutamiento, selección y contratación de Supervisores/as y Capacitadores/as Asistentes Electorales, que para Quintana Roo fueron contratadas 96 figuras de Supervisores/as electorales y 564 Capacitadores/as electorales; distribuidos de la siguiente manera:

Tabla 2.
Supervisores/as y capacitadores/as electorales

Distrito Federal	Supervisores/as electorales	Capacitadores/as asistentes electorales	Total
01 Playa del Carmen	27	160	187
02 Chetumal	23	132	155
03 Cancún	20	121	141
04 Cancún	26	151	177
Totales	96	564	660

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Reclutamiento de Supervisores y Capacitadores-Asistentes” del Instituto Nacional Electoral.

Integración de las mesas directivas de casilla

El 6 de febrero, se realizó la primera insaculación, que es el sorteo que se realiza en cada uno de los consejos distritales del 13% del listado nominal con base en el mes calendario sorteado previamente por el Consejo General, que en

este proceso electoral fue el mes de agosto. Derivado de esta insaculación fueron sorteados 170,208 ciudadanos y ciudadanas quintanarroenses, que fueron visitados en sus domicilios por los 564 capacitadores y capacitadoras electorales en los 45,888 Kilómetros cuadrados que comprende el estado de Quintana Roo, en los 11 municipios; verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para ser funcionariado de casilla, además de aún vivir en el domicilio en el cual se encuentran registrados y adicionalmente tuvieran disposición a participar.

Tabla 3.
Primera insaculación, 6 de febrero de 2021

Distrito Federal	Secciones	Total de casillas	Ciudadanos insaculados
01 Playa del Carmen	277	645	49,300
02 Chetumal	245	519	37,354
03 Cancún	259	492	35,143
04 Cancún	257	622	48,411
Totales	1,035	2,278	170,208

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Primera Insaculación” del Instituto Nacional Electoral.

Con los ciudadanos que cumplieron los requisitos legales, se conformó un listado; el 8 de abril se realizó la segunda insaculación, en la cual, a partir de la letra “A” del primer apellido del o de la ciudadana se tomaron a nueve ciudadanas y ciudadanos por cada casilla a instalar y de conformidad con la escolaridad se asignó el cargo que desempeñaría el día de las elecciones, a mayor escolaridad mayor responsabilidad (presidentes/as, secretarios/as, escrutadores/as o suplentes generales).

Tabla 4.
Segunda insaculación, 8 de abril de 2021

Distrito Federal	Secciones	Total de Casillas	Funcionarios requeridos
01 Playa del Carmen	277	645	5,805
02 Chetumal	245	519	4,671
03 Cancún	259	492	4,428
04 Cancún	257	622	5,598
Totales	1,035	2,278	20,502

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Segunda Insaculación” del Instituto Nacional Electoral.

Ubicación de mesas directivas de casilla

Durante los meses de febrero y marzo las juntas y consejos del estado realizamos recorridos por todo el territorio de la entidad en las 1,035 secciones electorales para localizar los lugares en los cuales se instalaron las casillas electorales, en estos recorridos se verificó que los lugares cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 255 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

- a) Fácil y libre acceso para los electores;
- b) Aseguren la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto;
- c) No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales;
- d) No ser inmuebles habitados o propiedad de dirigentes de partidos políticos o candidatos registrados en la elección de que se trate;
- e) No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos, y
- f) No ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

Se preferirán, en caso de reunir los requisitos señalados por los incisos a) y b, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.

Adicionalmente, se buscó que contaran con el espacio suficiente para albergar a las y los funcionarios de casilla, a representantes partidistas y en su caso, observadores/as electorales, las urnas y mamparas para que el elector pudiera emitir su voto en libertad y secreto, garantizando la sana distancia por motivos de la pandemia de Covid 19, para ello se recabo el permiso de las y los propietarios y/o responsables de los inmuebles.

El 10 de abril se obtuvo el corte definitivo al padrón electoral y la lista nominal, siendo esta última, el insumo para determinar de manera definitiva cuantas casillas electorales serían instaladas, recordemos que cada distrito electoral se divide en secciones electorales y en cada sección electoral por cada 750 ciudadanos instalamos una casilla básica, si excede este número de ciudadanos se instalan el número de casillas contiguas necesarias. También está prevista la posibilidad de instalar casillas extraordinarias cuando las condiciones geográficas o culturales hagan difícil el acceso de la ciudadanía a emitir su voto y casillas especiales para que el electorado en tránsito pudiera votar.

Con el corte definitivo del listado nominal, el 6 de junio se determinó la instalación de 2,278 casillas electorales en las 1,035 secciones electorales, para ello 20,502 ciudadanas y ciudadanos integraron las mesas directivas de casilla para recibir el voto de 1,322,913 quintanarroenses que nos encontramos inscritos en la Lista Nominal y contamos con la credencial para votar con fotografía vigente, aunque habría que precisar que aquellas credenciales con vigencia 2019 y 2020 tuvieron la oportunidad de votar en esta elección, toda vez que el Consejo General del INE aprobó un acuerdo para que estas credenciales no fueran dadas de baja de la lista nominal, derivado de las acciones implementadas en el año 2020 por el INE para renovar las credenciales para votar con fotografía ante la pandemia covid-19.

Tabla 5.
Casillas aprobadas por los Consejos Distritales

Distrito Electoral Federal	Secciones	Total de Casillas	Básicas	Contiguas	Extraordinarias	Especiales
01 Playa del Carmen	277	645	274	355	15	1
02 Chetumal	245	519	245	218	55	1
03 Cancún	259	492	259	233	0	0
04 Cancún	257	622	255	355	9	3
Totales	1035	2278	1033	1161	79	5

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Ubicación de Casillas” del Instituto Nacional Electoral.

Observación electoral

Respecto a la acreditación de Observadores/as Electorales de conformidad con los artículos 8 numeral 2, 68 numeral 1 inciso *e*), 70 numeral 1 inciso *c*) y 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículos 186, 187, 188, 189, 190, 191 y 192 del Reglamento de Elecciones; así como en el Acuerdo INE/CG255/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emitió la convocatoria para que la ciudadanía interesada en acreditarse como observadora electoral para el Proceso Electoral 2020-2021, se realizaron las acciones necesarias para informar a la ciudadanía respecto a la importancia de participar en las elecciones y como observador/a electoral; la observación electoral permitió conocer de una manera más cercana las actividades que desarrollamos en todas las etapas del Proceso Electoral; en Quintana Roo se acreditaron 437 personas como Observadores/as Electorales.

Tabla 6.
Observadores/as electorales

Distrito Electoral Federal	Observadores/as Electorales Acreditadas
Junta Local	14
01 Playa del Carmen	239
02 Chetumal	41
03 Cancún	19
04 Cancún	124
Total	437

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de “Observadores Electorales” del Instituto Nacional Electoral.

Registro de candidaturas

A nivel federal contendieron dos coaliciones (Va por México integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Juntos Hacemos Historia integrada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y Morena; así como cuatro partidos políticos, recordemos que los partidos de nueva creación no se pueden coaligar (Partido Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México), por lo que tuvimos 6 opciones para elegir en cada distrito electoral federal.

De 24 candidaturas, fueron postuladas 12 mujeres y 12 hombres, es de resaltar que en el Distrito 3 se postularon a cinco hombres y una mujer y en el Distrito 4 se postularon a cinco mujeres y un hombre, sin embargo, el 27 de abril renunciaron los candidatos propietario y suplente de Fuerza por México.

Campañas electorales

Las campañas electorales para diputaciones federales iniciaron el 4 de abril y concluyeron el 2 de junio, las campañas electorales para integrantes de Ayuntamientos iniciaron el 19 de abril y al igual que para la elección de diputaciones federales concluyeron el 2 de junio. El tope de gastos de campaña para diputaciones federales fue de **\$1,648,189.00** (un millón seiscientos cuarenta y ocho mil ciento ochenta y nueve pesos 00/100.)

Fiscalización de campañas electorales

En cumplimiento al artículo 41, apartado B inciso a) numeral 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral también realiza la fiscalización de gastos de campañas de candidatos y candidatas en el ámbito local, que para el caso particular se eligieron 139 cargos, a saber, 11 presidencias municipales, 11 sindicaturas, 75 regidurías por el principio de Mayoría Relativa y 42 de Representación Proporcional.

En sesión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el 22 de julio se aprobó la resolución INE/CG1384/2021, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de campaña de las candidaturas a los cargos de Ayuntamientos, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el estado de Quintana Roo, en esta resolución se determinaron las siguientes sanciones económicas a los partidos políticos y candidatos independientes que contendieron en las elecciones federales y locales.

Tabla 7.
Sanciones en materia de fiscalización

Sujetos obligados	Monto de la sanción
Partido Acción Nacional	\$41,647.82
Partido Revolucionario Institucional	\$66,252.01
Partido de la Revolución Democrática	\$143,027.92
Partido del Trabajo	\$1,317,960.58
Partido Verde Ecologista de México	\$30,452.88
Movimiento Ciudadano	\$809,692.63
Morena	\$123,495.66
Partido Encuentro Solidario	\$533,872.22
Redes Sociales Progresistas	\$680,918.21
Fuerza por México	\$2,185,436.25
Confianza Por Quintana Roo	\$34,704.25
Movimiento Auténtico Social	\$2,356,246.03
Juntos Haremos Historia	\$3,506,736.45
Va por Quintana Roo	\$218,449.35
Rufina Cruz Martínez	\$127,439.64
Manuel Antonio Valencia López	\$103,204.58
Aurora Ariadne Santin Coral	\$3,136.70
Erick Daniel Estrella Matos	\$49918.34
TOTAL	\$12,332,591.52

Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución INE/CG1384/2021.

Toda vez que las coaliciones fueron integradas por varios partidos políticos, en la distribución de sanciones de estas, se establecieron los montos de conformidad con los convenios suscritos entre ellos. Los montos integrales por partido político fueron los siguientes:

Tabla 7.1.
Montos de sanciones por partido político

Sujetos obligados	Monto de la sanción
Partido Acción Nacional	\$193,971.49
Partido Revolucionario Institucional	\$112,957.48
Partido de la Revolución Democrática	\$159,967.01
Partido del Trabajo	\$1,317,960.58
Partido Verde Ecologista De México	\$30,452.88
Movimiento Ciudadano	\$809,692.63
Morena	\$3,375,055.11
Partido Encuentro Solidario	\$533,872.22
Redes Sociales Progresistas	\$680,918.21
Fuerza por México	\$2,185,436.25
Confianza Por Quintana Roo	\$37,185.37
Movimiento Auténtico Social	\$2,611,423.03

Fuente: Elaboración propia con base en la Resolución INE/CG1384/2021.

Las conductas por las cuales fueron sancionados partidos políticos y candidatos son de carácter formal y de carácter sustancial; entre las que encontramos presentación extemporánea de informes, registro extemporáneo de operaciones, presentación extemporánea de apertura de cuentas bancarias, reporte de celebración de eventos de manera extemporánea, reporte de eventos cancelados de manera extemporánea, omisión de reportar gastos de campaña en internet, omisión de reportar gastos de propaganda detectada en eventos, omisión de reportar pago a representantes ante mesas directivas de casilla, omisión de presentar documentación bancaria, omisión de reportar bardas, mantas, perifoneo, cartelera, espectaculares, spots de radio y televisión, omisión de registrar casas de campaña y sus gastos, omisión al reportar apertura de cuentas bancarias, omisión de realizar prorrateo de gastos, omisión de presentar avisos de contratación, omisión de egresos sin documentación soporte, reportes de ingresos y egresos sin documentación soporte, registro incorrecto de financiamiento público, registro contable incorrecto, operaciones con proveedores no inscritos en el “Registro Nacional de Proveedores del INE”, rebase en el límite de aportaciones de simpatizantes, entre otras.

Es importante destacar la sanción impuesta al Partido del Trabajo por rebase de tope de gastos de campaña por un importe de \$1,120,768.78 (Un millón ciento veinte mil setecientos sesenta y ocho pesos 78/100 M.N.). En el caso de Fuerza por México, se impuso una sanción de \$167,203.59 (Ciento sesenta

y siete mil doscientos tres pesos 59/100 M.N.) por no destinar el 40% de financiamiento a candidatas.

Violencia política contra las mujeres en razón de género

El 13 de abril de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones para combatir y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género. En Quintana Roo, al igual que en el resto del país se presentaron diversas quejas por violencia política contra las mujeres en razón de género y una vez desahogadas, impugnadas y resueltas en forma definitiva se han sancionado en la entidad a ocho personas por conductas que han violentado políticamente a mujeres.

Tabla 8.
Personas sancionadas en Materia de Violencia Política
contra las Mujeres en Razón de Género

Nombre	Municipio	Conducta
Adrián Sánchez Domínguez	Othón P. Blanco	Expresiones dirigidas a lesionar la dignidad de la víctima por su calidad de mujer, refiriéndose a ella como ignorante
Ángel Antonio Ortiz Franco	Puerto Morelos	Distribución de flyers con publicidad de contenido sexual que atentaba en contra de la vida privada de la víctima
Carlos Antonio Mimenza Novelo	Solidaridad	Publicaciones en Facebook en las que señala que los cargos y/o puestos desempeñados por la víctima fueron consecuencia de una relación sentimental con el Gobernador de Quintana Roo
Cristian Alberto Ojeda Chuc	Puerto Morelos	Distribución de flyers con publicidad de contenido sexual que atentaba en contra de la vida privada de la víctima
Isaac Janix Alanis	Cancún	Manifestación realizada por el denunciado a través de Facebook generando un detrimento grave sobre la imagen pública de la víctima frente al electorado ya que dicho mensaje reproduce estereotipos de género
Luis Gamero Barranco	Othón P. Blanco	Desplegó actos con la finalidad de obstruir la postulación de la candidatura de la víctima, así como actos agresivos al no lograr su objetivo
Marciano Toledo Sánchez	Solidaridad	Manifestaciones verbales en la red social, Facebook, con el objeto de menoscabar su imagen pública, limitar y denostar el trabajo y capacidad de la víctima.
Merced Ortiz Maya	Puerto Morelos	Distribución de flyers con publicidad de contenido sexual que atentaba en contra de la vida privada de la víctima

Fuente: *www.ine.mx*

2.1.2. LA JORNADA ELECTORAL

De conformidad con el artículo 208 así como en el artículo 273 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta etapa del proceso electoral inició a las 8:00 horas del 6 de junio de 2021 y concluyó con la clausura de la casilla.

En Quintana Roo, se instalaron 2,278 casillas que es el 100% de las aprobadas por los cuatro consejos distritales. En la totalidad de las casillas se contó con la presencia de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes y en 549 se registró la asistencia de observadores/as electorales.

Durante toda la Jornada Electoral se presentaron 34 incidentes, mismos que fueron resueltos y no tuvieron impacto en el desarrollo de la Jornada Electoral, como por ejemplo, cambio de cuatro casillas por causa justificada y suspensión temporal de votación por riesgo de violencia, en cuyo caso una vez que se solventó esta situación la votación se reanudó de manera normal. La votación concluyó en la mayoría de las casillas a las 18:00 horas y se procedió a realizar el escrutinio y cómputo de cada una de las casillas instaladas, al concluir se publicaron los resultados en el exterior de cada una de ellas y se clausuraron las mismas. Los presidentes de mesas directivas de casilla o las personas designadas para tal fin se trasladaron a los Consejos Distritales o bien a los Centros de Recepción y Traslado Fijos o Itinerantes para realizar la entrega de los paquetes electorales.

2.1.3. RESULTADOS Y DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LAS ELECCIONES

De conformidad con el artículo 309 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el consejo distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral.

Los Consejos Distritales celebraron sesión ininterrumpida el 9 de junio para hacer el cómputo distrital de la elección de diputados federales, obteniendo los siguientes resultados:

Tabla 9.1.
Resultados Distrito 01

Partido/Coalición	Votación
Va por México (PAN-PRI-PRD)	59,084
Juntos hacemos historia (PVEM-PT-Morena)	81,311
Movimiento Ciudadano	6,226
Encuentro Solidario	4,312
Redes Sociales Progresistas	2,569
Fuerza por México	10,837
Candidatos/as no registrados/as	279
Votos Nulos	6,930

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Cómputos distritales y de Circunscripción” del Instituto Nacional Electoral.

Tabla 9.2.
Distrito 02

Partido/Coalición	Votación
Va por México (PAN-PRI-PRD)	44,483
Juntos hacemos historia (PVEM-PT-Morena)	82,985
Movimiento Ciudadano	7,947
Encuentro Solidario	3,263
Redes Sociales Progresistas	5,407
Fuerza por México	7,967
Candidatos/as no registrados/as	343
Votos Nulos	5,633

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Cómputos distritales y de Circunscripción” del Instituto Nacional Electoral.

Tabla 9.3.
Distrito 03

Partido/Coalición	Votación
Va por México (PAN-PRI-PRD)	17,868
Juntos hacemos historia (PVEM-PT-Morena)	57,489
Movimiento Ciudadano	2,962
Encuentro Solidario	7,885
Redes Sociales Progresistas	1,439
Fuerza por México	11,594
Candidatos/as no registrados/as	156
Votos Nulos	4,894

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Cómputos distritales y de Circunscripción” del Instituto Nacional Electoral.

Tabla 9.4.
Distrito 04

Partido/Coalición	Votación
Va por México (PAN-PRI-PRD)	51,059
Juntos hacemos historia (PVEM-PT-Morena)	66,492
Movimiento Ciudadano	5,122
Encuentro Solidario	5,843
Redes Sociales Progresistas	1,827
Fuerza por México	15,752
Candidatos/as no registrados/as	258
Votos Nulos	5,750

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema “Cómputos distritales y de Circunscripción” del Instituto Nacional Electoral.

Al concluir los cómputos distritales, se entregaron las constancias de mayoría relativa a las y los candidatos que obtuvieron el mayor número de votos, resaltando que en los cuatro distritos electorales la coalición “Juntos hacemos historia” obtuvo el triunfo.

2.2. ELECCIONES Y COVID-19

Votar no es sinónimo de contagio, el Instituto Nacional Electoral estableció, a través de 10 protocolos, estrictas medidas de sanidad, cuyo objetivo fue salvaguardar la seguridad de la ciudadanía en todos los sentidos, tanto en la salud, como en las condiciones de la emisión del voto. Para alcanzar la eficacia en la implementación de los protocolos de salud, el Instituto se acompañó de un grupo de científicos para su elaboración, para de este modo lograr la protección y seguridad tanto en la etapa preparatoria, como en la Jornada Electoral y las etapas subsecuentes; las medidas estrictas versaron en: respeto a la sana distancia, uso obligatorio de cubrebocas, la posibilidad de que cada ciudadano llevará su propia pluma para marcar el sentido de su voto, la desinfección de manos, solo mostrar la credencial de elector y no entregarla, la eliminación de cortinillas en las mamparas, disminuir el contacto con la ciudadanía en las casillas, por lo que solamente mostró y colocó sobre la mesa la credencial para votar y ahí se revisaron los datos de identificación y se realizó el marcado de la misma.

FUENTES CONSULTADAS

- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1957. Pp. 460.
- VALDÉS, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 7. IFE, 2001. Pp. 48
- VALLÉS, Joseph M. y Agustín BOSCH. *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Editorial Ariel, Barcelona, 1997. Pp. 272
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Derogado)
- Acuordo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados por el principio de representación proporcional que habrán de elegirse en cada circunscripción plurinomial para las elecciones federales del 2 de julio de 2006. CG192/2005.
- Acuordo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina mantener para las elecciones federales del 5 de julio de 2009, el ámbito territorial, las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de

diputados elegibles por el principio de representación proporcional, tal y como se integraron en el proceso electoral federal 2005-2006. CG404/2008.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba mantener los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales que servirán para la realización de la jornada electoral federal del 1 de julio de 2012, tal y como fue integrada en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional. CG268/2011.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se determina mantener los 300 distritos electorales uninominales federales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales que se utilizarán para la jornada electoral federal del 7 de junio de 2015, tal y como fue integrada en los procesos electorales federales 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional. INE/CG182/2014.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. INE/CG59/2017

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. INE/CG329/2017.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional, por el que se aprueba el marco geográfico electoral que se utilizará en los procesos electorales federal y locales 2017-2018. INE/CG379/2017.

www.ine.mx

www.inegi.org.mx

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXXIX/2002&tpoBusqueda=S&Word=LXXIX/2002> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 145 y 146.

**Institutos y Organismos Públicos Locales
ElectORAles en entidades federativas de México**

**Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
del Estado de Durango**

ESTADO DE DERECHO, DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS PILARES EN DEMOCRACIA

David Arámbula Quiñones

I. INTRODUCCIÓN

En un momento coyuntural como el que estamos viviendo, donde la polarización política y social se encuentran a la orden del día, y donde (por momentos) dudamos sobre la viabilidad del sistema democrático que nos hemos dado, bien vale la pena retomar algunos tópicos esenciales de la Democracia, para poner las cosas en su justa dimensión, partiendo de la premisa según la cual —hasta este momento— la Democracia es la mejor forma de gobierno que puede tener todo país en el mundo.

Winston Churchill, político y escritor británico, lo decía en otros términos, para refutar a los críticos y detractores de la Democracia: La Democracia puede verse como el peor sistema de Gobierno diseñado por el hombre, con excepción de todos los demás.

Como una nota introductoria, es pertinente señalar que la concepción de la Democracia a la que me referiré durante el desarrollo del presente ensayo, es la que nos plantea Robert Dahl cuando habla de la Democracia ideal; al respecto, señala las características que debe tener la misma y (en *La Democracia*, pp. 45-46), advierte que como mínimo, en Democracia se debe presentar una participación efectiva del pueblo; debe existir igualdad entre las y los ciudadanos, la inclusión es un principio fundamental así como el respeto y la garantía de los derechos fundamentales y, como algo esencial —yo agregaría— la necesaria división de poderes y la existencia de pesos y contrapesos.

De esta manera, la Democracia encuentra sentido sí y solo sí, se surten estos elementos, el establecimiento de un verdadero Estado de Derecho, donde se garanticen las libertades y los derechos fundamentales de la ciudadanía; la necesaria división de poderes para poner límites al ejercicio del poder, y la existencia de los organismos constitucionales autónomos, quienes han venido a garantizar aspectos de la mayor relevancia, tales como la participación política y social, la igualdad ciudadana y la inclusión, entre otros.

En el mismo sentido, la Democracia debe entenderse como un mecanismo mediante el cual los diversos grupos que se encuentran en una comunidad dirimen sus discrepancias y se ponen provisionalmente de acuerdo sobre las reglas comunes a todos, y a esas reglas de interés general, invariablemente deben ajustar su actuación tanto los poderes públicos como la propia ciudadanía. Sin el concurso de estos elementos no hay Democracia.

Mención especial merece el concepto Estado de Derecho, mismo que a partir de la definición que nos presenta Joseph Raz, y que fue extraída de la obra de F.A. Hayek (en *El Estado de Derecho y su Virtud*), significa que el gobierno está vinculado por normas fijadas y publicadas de antemano, normas que hacen posible prever, con bastante certeza, cómo usará la autoridad sus poderes coercitivos en determinadas circunstancias y planear los asuntos de los individuos con base en este conocimiento.

En cuanto a la división de poderes, conviene resaltar que la organización política y el sistema de gobierno se basa esencialmente en este principio, lo que supone la existencia de distintos poderes públicos tanto en el ámbito federal como local, con el propósito de evitar la concentración y el abuso del poder en detrimento la adecuada convivencia social. Evidentemente, esta división de poderes, conforme al esquema actual, incluye la existencia de órganos constitucionales autónomos, mismos que han venido a fortalecer el sistema de pesos y contrapesos necesarios en una Democracia.

Así, el trabajo se divide en cuatro apartados: en el primero de ellos se analiza el concepto Estado de Derecho. En otro apartado lo relativo a la división de poderes, sus características y sus alcances. Posteriormente se presentan algunas reflexiones sobre la naturaleza y la importancia de los órganos constitucionales autónomos, y finalmente, realizo algunas conclusiones a partir del desarrollo de los temas que aquí se abordan.

II. ESTADO DE DERECHO

El concepto de Estado de Derecho, como pilar de la Democracia, implica una serie de componentes y fundamentos tanto políticos como jurídicos que van más allá del mero aspecto conceptual. Su entendimiento supone un estudio y un análisis de fondo para desmembrar su contenido, determinar sus alcances y conocer sus particularidades.

Hasta antes de profundizar en el estudio del concepto de Estado de Derecho, consideraba que para hablar de este concepto y determinar bajo qué circunstancias se estaba en presencia del mismo, era suficiente considerar tres aspectos, a saber: la existencia de una constitución, entendida, desde el punto vista formal, como aquél documento supremo que establece los derechos y las obligaciones de los ciudadanos de un país, así como la organización y funcionamiento de los poderes públicos; la sujeción de las y los ciudadanos y autoridades

a ese mandato constitucional y sus leyes ordinarias y, finalmente, la independencia y autonomía de cada poder público.

Sin embargo, el concepto no se agota con estos elementos, para hablar de un verdadero Estado de Derecho, es necesario incorporar otros elementos más, y para ello analizaremos algunos tópicos que nos presentan tratadistas como Francisco Laporta; Robert Summers; Elías Díaz; Joseph Raz y Rodolfo Vázquez, a efecto de contar con un panorama más completo de su significado, las características y sus alcances.

Para Laporta, en un Estado de Derecho, el imperio de la ley tiene una condición esencialmente moral, basada en el principio de la autonomía de la persona. Por su parte, Roberto Summers, dedica su obra a la defensa de los principios del Estado de Derecho y reconoce que tales principios deben estar al servicio de políticas sustantivas.

A su vez, Díaz alude a cuatro características esenciales del Estado de Derecho: (1) el imperio de la ley; (2) la división de poderes; (3) la fiscalización, limitación, y el control jurídico de la administración, especialmente del Ejecutivo, basado principalmente en un poder judicial independiente; (4) y la protección de derechos y libertades fundamentales. Tales elementos son coincidentes con los que, esencialmente, propone Vázquez: (1) primacía de la ley; (2) responsabilidad de los funcionarios públicos; (3) control judicial de constitucionalidad, y (4) respeto y promoción de los derechos fundamentales.

A mayor abundamiento, y siguiendo la exposición de Díaz, la ley depende de un proceso participativo y deliberativo para ser la expresión de un deseo popular, o la llamada “voluntad general”. En consecuencia, la legitimidad de la ley y de la Democracia misma, depende de la calidad de la participación y representación popular. Por un lado, la calidad de esta participación y representación obedece en gran medida de factores sociales, económicos, educativos, informativos, etc., los cuales determinan la capacidad de postularse para un cargo público, participar en campañas políticas, hacer cabildeo, organización política, etc., o bien, si no es posible lo anterior, cuando menos participar mediante el voto bien informado.

Díaz, refiere que cuanto mayor y mejor en cantidad y calidad, cuanto más amplia, ilustrada y consiente sea la participación de la ciudadanía, mayor y mejor legitimidad tendrá la Democracia. Por este motivo, la efectividad de la autonomía individual depende de la efectividad y la garantía de los derechos fundamentales.

Como se puede observar, Díaz mantiene una postura garantista al incorporar en su pensamiento la protección de derechos fundamentales, circunstancia que obedece a que su pensamiento jurídico se concretó durante el gobierno de Franco en España.

Así, el Estado de Derecho, como Estado con poder regulado y limitado por la ley, se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto y totalitario, como Estados con poder ilimitado, en el sentido de no controlado jurídicamente, o al menos insuficientemente y sometido al Derecho.

Por otra parte, y de acuerdo con la definición sugerida por Raz, el Estado de Derecho protege y promueve formalmente la autonomía individual, sin exigir ninguna consideración sustantiva, o efectiva de derechos individuales. Raz supone una autonomía individual que se puede desarrollar sin tener que definir o concretar condiciones de igualdad o libertad.

En esta misma dirección, la obra de Raz plantea como únicas posibilidades de futuro para los países y por lo tanto de la Democracia: el imperio de la ley, el constitucionalismo, la división de poderes, la rendición de cuentas, la independencia judicial, el control parlamentario, y la publicidad de los actos del poder.

Raz habla de la existencia de ocho principios del Estado de derecho: (1) la prospectividad, transparencia y claridad; (2) estabilidad; (3) el establecimiento de disposiciones jurídicas particulares debe ser guiado por disposiciones jurídicas abiertas, estables, claras, y generales; (4) la independencia judicial; (5) justicia natural; (6) poder de revisión; (7) tribunales accesibles; y (8) órganos de prevención criminal bien supervisados (Raz, 20-24).

A continuación se realiza una breve explicación de dichos principios, desde la perspectiva planteada por este autor:

a) Todas las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas, abiertas y claras. Al respecto, es dable mencionar que un ciudadano no puede ser guiado por un precepto retroactivo. Además, tales normas deben ser abiertas y claras. Una disposición jurídica ambigua, vaga, oscura e imprecisa es probable que equivoque o confunda a sus destinatarios, lo que va en contra de la seguridad jurídica de que goza toda la ciudadanía.

b) Las disposiciones jurídicas deben ser relativamente estables. Debe haber estabilidad y seguridad en cuanto a las normas. No deben modificarse con tanta frecuencia, para que los ciudadanos conciban a un derecho determinado y no estén temerosos de que vaya a cambiar antes de ajustarse y entenderlo plenamente. A su vez, permite que la gente pueda tomar decisiones a largo plazo, con el conocimiento de que las reglas generales no sufrirán mayores cambios.

c) El establecimiento de disposiciones particulares, debe ser guiado por medidas jurídicas abiertas, claras y generales. Al respecto, Joseph Raz señala dos tipos de normas generales para establecer disposiciones jurídicas particulares, a saber: aquellas que confieren las facultades necesarias para crear órdenes válidas y aquellas que imponen deberes a los titulares del poder sobre como ejercer sus poderes. Ambas tienen igual importancia en la creación de un marco estable para la producción de órdenes jurídicas particulares.

d) La independencia del poder judicial tiene que ser garantizada. Sobre este aspecto, conviene advertir la necesidad de que los jueces emitan sus sentencias con plena autonomía e independencia, aplicando exclusivamente el derecho fuera de cualquier consideración subjetiva. Las normas sobre la independencia del Poder Judicial —métodos de designación de jueces, garantía de inamovilidad, procedimientos de fijación de salarios y otras condiciones de su función— están hechas para garantizar que los jueces estén libres de presiones extrañas y

sean independientes de toda autoridad salvo de aquella del derecho. Dichas normas son, por tanto, esenciales para preservar el Estado de Derecho.

e) Los principios de la justicia natural tienen que ser observados. Los juicios públicos y justos, así como la ausencia de prejuicios son esenciales para la correcta aplicación del derecho.

f) Los tribunales deben tener poderes de revisión sobre la implantación de los otros principios. Incluye la posibilidad de revisar tanto la legislación ordinaria y parlamentaria, así como la acción administrativa; pero, en sí misma, constituye una muy limitada revisión. Es solo para asegurar la conformidad del Estado de Derecho.

g) Los tribunales deben ser fácilmente accesibles. Dada la posición de los tribunales en el aseguramiento del Estado de Derecho, es claro que su accesibilidad es de la mayor trascendencia. Plazos y términos largos; excesivas costas judiciales, etc., pueden convertir el más ilustre derecho en letra muerta y frustrar la posibilidad de que alguien sea efectivamente guiado por éste.

En el caso mexicano, esta garantía se encuentra plasmada en el artículo 17 constitucional, que de manera fehaciente y categórica establece el derecho de los ciudadanos a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, expedita e imparcial. Su servicio es gratuito, quedando prohibidas las costas judiciales.

h) A los órganos de prevención criminal dotados de la discrecionalidad no se les debe permitir pervertir el derecho. Toda acción de autoridad judicial o policial, debe estar exenta de la corrupción y perversión en el ámbito del derecho. Desgraciadamente, esto constituye una asignatura pendiente en la mayoría de los países latinoamericanos.

De manera similar, Summers propone algunos principios que, en su perspectiva, sustentan al Estado de Derecho, entre los cuales incluye los de claridad, generalidad y prospectividad, así como los mecanismos institucionales que promueven la realización de estos principios, incluyendo a la independencia judicial, derecho a la apelación e instituciones accesibles.

En suma, para Raz y Summers, si uno conoce las normas, y sabe que se aplicarán a todos por igual, que no se aplicarán retroactivamente, que las instituciones son accesibles y rigen su conducta bajo los principios de imparcialidad e independencia, entonces uno puede dejarse guiar por el marco legal, hacer planes a futuro, y tener un alto nivel de predictibilidad y previsibilidad en la vida que lo ayudara a desarrollarse.

Los tratadistas han sostenido debates respecto de los elementos o características del Estado de Derecho, siendo uno de los más analizados, el relativo a los derechos fundamentales. Mientras que algunos autores han sostenido que este tipo de derechos constituyen un aspecto esencial, fundamental de todo Estado de Derecho y por consecuencia, de la Democracia, para otros esto no es así, pues existen otros elementos que los determinan, tales como el equilibrio de Poderes o la existencia de un marco normativo adecuado, entre otros.

Los estudios sobre Estado de Derecho que se han llevado a cabo ponen de manifiesto, en todo caso, que se trata de un concepto inacabado que, lejos de agotarse en un análisis doctrinal, se encuentra en permanente dinámica y evolución y está determinado, en gran medida, por las sociedades de cada demarcación territorial y en los momentos en los que se le pretende instaurar.

En estos tiempos, vale decir —cuando menos en nuestro país— para hablar de un verdadero Estado de Derecho y una Democracia consolidada, necesariamente se debe tener un aspecto sumamente relevante, y que tiene que ver con la obligación de asegurar, en un plano de justicia e igualdad, los derechos fundamentales de todas las personas, sin distinción de sexo, edad, color, idioma o lengua, las preferencias e ideologías, y poner especial énfasis en el empoderamiento de las mujeres y los demás grupos o sectores en alguna situación de vulnerabilidad.

III. DIVISIÓN DE PODERES

Como lo apuntaba John Locke, la división de poderes tiene como propósito el impedir la concentración del poder en una sola persona y su consecuente ejercicio tirano del mismo, entendiéndolo a la tiranía como aquella forma de gobierno donde, aquel que gobierna ejerce enteramente el poder sin someterse al derecho, y guía su función a partir de su voluntad y no por lo que dictan las leyes.

De esta manera, el Estado de Derecho y la Democracia se basan en la aspiración de que la sociedad sea gobernada por leyes y no por otros hombres, y la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que, el poder se encuentre en diferentes manos que se contrapesen y logren un sano equilibrio para la adecuada coexistencia social.

La teoría de la división de poderes consiste en crear en el Estado varios órganos distintos, sin relación alguna entre ellos, sin ninguna acción recíproca, y en confiar a cada uno categorías de funciones determinadas que cumple sin el concurso de los otros, con plena autonomía e independencia.

La división de poderes es una condición esencial del Estado de Derecho y un pilar de la Democracia, un principio de todo régimen representativo basado en la soberanía popular, la garantía necesaria y común de los intereses colectivos y de los derechos individuales, el ideal político que los pueblos y los legisladores deben perseguir sin tregua.¹

Barón de Montesquieu, en su obra *El espíritu de las leyes* (Libro VIII, capítulo II), expresa con claridad que “todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás”.

¹ García R. Javier, *Del principio de la división de poderes*, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Girona. Núm. 108, 2000, pp. 44-48.

Para Montesquieu, hay tres clases de poderes: el poder legislativo, que se encarga de hacer las leyes; el poder ejecutivo, que ejecuta y aplica las leyes a casos generales; y el poder judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. En esencia, esto es lo que establece el artículo 49 de nuestra Constitución General de la República.

Por su parte, el profesor Luis Molina Piñeiro,² sugiere que en un esquema liberal de división de poderes, el gobierno es quien expide las leyes (Poder Legislativo), los tribunales las aplican a los casos particulares a través de las sentencias (Poder Judicial), y por su parte, se tiene a un órgano que se encarga de la administración (Poder Ejecutivo), lo que no implica que decida de acuerdo a su criterio, es decir, en su calidad de representante no puede, ni aún en la ficción de que representan al pueblo, realizar actos que no estén debidamente fundados en la Ley.

Esta teoría comúnmente aceptada, nos dice el profesor Molina, determina que los actos de gobierno no representan a la ley y que las acciones de los gobernantes, importantes o inocuas, deben ceñirse a la misma (principio de legalidad). En este contexto, el Derecho juega un papel distinto al dado por Sócrates a las leyes, antes de apuntar la cicuta; en el liberalismo (teoría aceptada) la voluntad de los particulares es soberana y no tiene más límite que lo prohibido, mientras que el quehacer de los órganos de gobierno debe fundarse en la legalidad (competencia), ciñendo todos sus actos, simples o complejos, a una ley expresa, partiendo del supuesto de que la intervención del gobierno debe reducirse a su mínima expresión.

Bajo estas consideraciones, se hace necesario reivindicar una teoría que asuma la plena autonomía a cada poder público y los órganos constitucionales autónomos, e impedir la concentración del mando solo en uno de ellos, bajo la concepción natural según la cual, el poder soberano radica en el pueblo, su libertad no tiene mayores límites que las prohibiciones expresamente determinadas en la ley, y la presencia de un poder público, en lo individual (incluido el poder ejecutivo), debe reducirse a lo que mandate el poder soberano (o del pueblo) a través de las normas, como lo sugiere esta teoría.

Hans Kelsen divide las funciones del Estado únicamente en dos: la creación de normas jurídicas y la aplicación de las mismas, de esta manera, el órgano legislativo sería el creador de normas generales y las funciones ejecutivas y jurisdiccionales serían preponderantemente de aplicación o ejecución normativa, quizás sería de los pocos pensadores que harían una clasificación de esta manera, pues en la mayoría hay coincidencia en que la división de poderes supone, cuando menos la existencia de los tres poderes tradicionales, el ejecutivo, legislativo y judicial.

² Molina Piñeiro Luis J., *El Derecho Frente al Cambio Social; y la Globalización-Subdesarrollo (Reflexiones sociológicas-jurídicas-políticas)*, en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Núm. 213-214. México, Ed. IJ-UNAM. 1997, p. 95.

Ahora bien, en lo que hace al propósito que busca la división de poderes, en el sentido de evitar la concentración de poderes y la necesidad de fijar límites entre los mismos, durante la novena época de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se emitió una tesis muy ilustrativa sobre el particular, y que me parece pertinente presentarla para entender el sentido del que sea dotado a este principio tan importante:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de la división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia del otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o que actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grande nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no solo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.³

A partir de lo anterior, válidamente se puede concluir, por un lado, que todo Estado democrático de derecho debe estar soportado en una necesaria división de poderes, y por el otro, que en esta necesaria división de poderes, debe existir un respeto recíproco a la autonomía e independencia que cada uno tiene.

IV. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

A finales del siglo XX, se fueron incorporando de manera gradual a la estructura del Estado mexicano los organismos constitucionales autónomos, que hay que decirlo, este modelo adoptado inicialmente en Europa, encuentra cabi-

³ Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XX, septiembre de 2004, tesis P./J.80/2004, p. 1122. Controversia constitucional 35/2000. 22 de junio de 2004, unanimidad de votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz, secretarios: Pedro Alberto Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

da en un sistema de división de poderes, en tanto que también constituye una forma de distribución de competencias y funciones públicas.

Margarita Espinoza en (La capacidad reglamentaria de los Organismos Constitucionalmente Autónomos, Monitor Democrático 2020, p. 540) señala que la llegada de los órganos constitucionales autónomos a nuestro país (ocurrida en los años 90s) significó un verdadero punto de inflexión para el principio de separación de poderes, porque vinieron a modificar de manera sustancial la arquitectura del poder, no sólo por el espacio institucional donde se insertaron (con un estatus similar al de los poderes tradicionales) sino, sobre todo, porque su andadura significó, y sigue significando un relevante ejercicio de contrapesos, control y equilibrio del poder.

Para Miguel Carbonell y Pedro Salazar en (El Estado de Derecho y su Virtud. pp. 15-36) las razones determinantes para la creación de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país, son las siguientes:

a) Necesidad de desarrollar funciones nuevas —normalmente más complejas— que el Estado no realizaba en tiempos pasados y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos establecidos en las tradicionales teorías de división de poderes, y

b) Surgen por cuestiones de naturaleza coyuntural de un Estado, determinadas por sus particulares necesidades de acción política. En este supuesto se encuentra el surgimiento del Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral), que se produce a raíz del descredito y la falta de confianza hacia la organización de las elecciones.

Ante ese escenario de desconfianza, el gobierno de la república decidió crear una nueva institución pública, de alguna manera desvinculada del resto de los poderes tradicionales, esto con el propósito de atender la necesidad de contar con elecciones limpias, confiables, transparentes y apegadas a la legalidad.

Un caso parecido se produce con el surgimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo constitucional autónomo nace con el propósito de contar con un mecanismo no jurisdiccional de protección de los derechos fundamentales. Conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público (excepto Poder Judicial de la Federación) que violen derechos humanos. Formularán recomendaciones públicas, no vinculantes, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos constitucionales autónomos del Estado mexicano, reconocidos expresamente desde la Constitución son: el Banco de México; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional Electoral;⁴ el Instituto Nacional de Evaluación Educativa; la Comisión Federal de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; el Instituto Nacional de

⁴ Hasta el 4 de abril del año de 2014, Instituto Federal Electoral.

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República.⁵

Las principales características de los órganos constitucionales autónomos son: que gozan de Autonomía política; jurídica y presupuestal; de manera autónoma definen su proyecto de presupuesto; poseen personalidad jurídica y patrimonio propio; su autonomía está prevista desde la Constitución; realizan funciones esenciales; diseñan y aprueban sus propios planes, programas y políticas; cuentan con la capacidad para autoorganizarse; la designación de su personal se da a partir del mérito; para integrar sus órganos de dirección se privilegia la elección y designación de personas con reconocido prestigio y experiencia; la temporalidad de los nombramientos de sus titulares trascienden al de las autoridades políticas; la remuneración de sus titulares se equipara a las de las y los Secretarios de Estado; deben gozar de reconocimiento por la neutralidad e imparcialidad que impriman a sus determinaciones; sus decisiones más importantes son tomadas en forma colegiada; tienen la obligación de rendir cuentas; los integrantes de sus órganos de dirección no pueden ser removidos salvo por causas graves, y se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, aunque participan en la dirección política del Estado, y han venido a fortalecer el esquema de pesos y contrapesos necesarios y esenciales en Democracia.

Cabe señalar que cada uno de estos organismos constitucionales autónomo juegan un papel relevante para el Estado mexicano; en tal virtud, me parece que debemos celebrar la creación de los mismos, pues representan una de las transformaciones jurídicas, políticas y administrativas más importantes, y una de las conquistas más relevantes de las últimas décadas.

V. CONCLUSIONES

Primera. El concepto de Estado de Derecho, como pilar de la Democracia, implica una serie de componentes y fundamentos tanto políticos como jurídicos que van más allá del aspecto formal. Su entendimiento supone un estudio y un análisis de fondo para desmembrar su contenido, determinar sus alcances y conocer sus particularidades.

Para hablar de este concepto y determinar bajo qué circunstancias se está en presencia del mismo, no es suficiente asumir que basta con la existencia de una constitución, y que en ella se establezca la organización y funcionamiento de los poderes públicos, amén de la sujeción de las y los ciudadanos y autoridades a ese mandato constitucional y sus leyes, además de la independencia de

⁵ Hasta el 20 de diciembre del año 2018, Procuraduría General de la República.

cada poder público; en este sentido, hablar de Estado de Derecho nos debe remitir a la existencia de los distintos aspectos que se han desarrollado en el presente Ensayo.

Entre los elementos más destacados de un verdadero Estado de Derecho encontramos los siguientes: El imperio de la ley; la División de Poderes; la Fiscalización de los recursos públicos; la limitación y el control jurídico de la administración, especialmente del Ejecutivo; la existencia de un poder judicial independiente; la protección de derechos y libertades fundamentales; la consolidación de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos; un verdadero control de constitucionalidad; la prospectividad, transparencia y claridad en las leyes y su estabilidad; el establecimiento de disposiciones jurídicas particulares guiado por normas abiertas, estables, claras y generales; la independencia judicial; un poder de revisión; tribunales verdaderamente accesibles, y órganos de prevención criminal bien supervisados.

Segunda. La división de poderes es condición esencial de cualquier gobierno liberal y es otro de los pilares de la democracia, es principio de todo régimen representativo basado en la soberanía popular, la garantía necesaria y común de los intereses colectivos y de los derechos individuales, es en definitiva, el ideal político que los pueblos y legisladores deben perseguir sin tregua.

En el esquema liberal de la división de poderes, el gobierno expide las leyes (Poder Legislativo), los órganos jurisdiccionales las aplican a los casos concretos a través de sus sentencias (Poder Judicial), y existe otro poder que se encarga de la administración (el Poder Ejecutivo) quien no puede, ni aún en la ficción de que representa al pueblo, realizar actos que no estén debidamente fundados en la Ley.

Todo Estado democrático de derecho debe estar soportado en una necesaria división de poderes, por un lado, y por otro, en esta necesaria e indispensable división de poderes, invariablemente debe existir un respeto recíproco a la autonomía e independencia que cada poder tiene conferidas.

Si los poderes se concentran en las mismas manos, no es posible hablar de libertad. Se trata entonces de separar los poderes y sobre todo se equilibrarlos o distribuirlos. De no ser así nos estaríamos encaminando a una Tiranía. La tiranía se produce cuando aquel que gobierna ejerce enteramente el poder sin someterse al derecho, y guía su función a partir de su voluntad y no por lo que dictan las leyes.

Tercera. El espíritu que motivó la creación de los órganos constitucionales autónomos es (en esencia), establecer instituciones que pudieran limitar los excesos en que pueden incurrir los poderes públicos tradicionales.

Estos organismos poseen características particulares, destacando su autonomía política; jurídica y presupuestal; poseen personalidad jurídica y patrimonio propio; cuentan con la capacidad para autoorganizarse; gozan de reconocimiento por la neutralidad e imparcialidad que imprimen a sus determinaciones;

sus decisiones más importantes son tomadas en forma colegiada; tienen la obligación de rendir cuentas, se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales (aunque participan en la dirección política del Estado), y realizan funciones de Estado. De ahí que se necesario señalar que la inclusión de los órganos constitucionales autónomos al Estado mexicano, vino a fortalecer el esquema de división de poderes y de pesos y contrapesos necesarios e indispensables en una Democracia.

A partir de la importancia de hacer efectivo el Estado de Derecho y la teoría de la división de poderes, además de la inclusión de los órganos constitucionales autónomos, se debe asumir el compromiso decidido por fortalecer estas figuras, con una verdadera visión de estado y bajo el principio de lealtad a la nación y sus instituciones pues son, entre otros, los pilares de la Democracia.

VI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Libros y Artículos

- ASTUDILLO Cesar y Córdova V. Lorenzo. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. Ed. IJ-UNAM-IEPC. Jalisco, 2010.
- CARBONELL SÁNCHEZ Miguel, Orozco Wistano, y Rodolfo Vázquez. *El Estado de Derecho y su Virtud*. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. 1ª. Ed. México, Ed. Siglo XXI.
- CARMONA TINOCO Jorge Ulises. *La División de Poderes y la Función Jurisdiccional*, en Revista Latinoamericana de Derecho. Año IV. No. 7-8. UNAM-IJUNAM.2007.
- COSSÍO DÍAZ José. R., *Constitución, Democracia y Jurisdicción Electoral*. 1ª ed. México. Ed. Porrúa. 2010.
- CRUZ REYES Euménides., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, en Revista Criterio Jurídico Garantista. No. 2. Colombia. 2010.
- DAHL R. (2004). La Democracia. Enciclopedia Británica. ISSN. POSTData.
- GARCÍA ROCA Javier. *Del principio de la división de poderes*, en Revistas de Estudios Políticos. España. Núm. 108. pp. 41-75. 2000.
- GARCÍA Jean R. *Montesquieu y la separación del poder en América Latina*, en Revista Perfiles de las Ciencias Sociales, No. 2. México. 2014.
- MOLINA PIÑEIRO Luis J. y otros. Monitor Democrático 2020. *La Función de la División de Poderes y los Organismos Constitucionales Autónomos en el Presidencialismo Carismático en México*. UNAM. 2020.
- MOLINA PIÑEIRO Luis J., *El Derecho frene al cambio social, y la Globalización-Subdesarrollo, (Reflexiones sociológicas-jurídicas-políticas)* en Revista de la UNAM. IJ-UNAM. 1997.
- NOHLEN Dieter. *La Democracia, Instituciones, Conceptos y Contexto*. 1ª ed. México. Ed. IJ-UNAM. 2011.
- SALAZAR UGARTE Pedro y CARBONELL SÁNCHEZ Miguel. *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*. 1ª ed. México. Ed. IJ-UNAM. 2006.
- RAZ, Joseph. "El estado de derecho y su virtud". En Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vázquez, coords. Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México. Siglo XXI. 2002.

- SUMMERS, Robert. “*Los principios del Estado de derecho*”. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vázquez, coords. Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México. Siglo XXI. 2002.
- DÍAZ, Elías. “*Estado de derecho y legitimidad democrática*” En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, comps. Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México, D.F.: Siglo XXI, P. 61-96. 2002.

Diccionarios y Enciclopedias

- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. Ed. Porrúa. 1997.
- Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Ed. Porrúa. 2004.

Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Disponible http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf 2021.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130420.pdf. 2021.

Portales de organismos en Internet

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/>. 2021.
- Instituto Nacional Electoral. México. Consultable en: <https://www.ine.mx/>. 2021.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. Consultable en: <https://www.cndh.org.mx>. 2021.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Consultable en: <https://home.inai.org.mx> . 2021.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Consultable en: <http://www.diputados.gob.mx>. 2021.

ACCIONES AFIRMATIVAS UN INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO EN EL PROCESO ELECTORAL CONCURRENTES 2020-2021 PARA EL ESTADO DE DURANGO

Roberto Herrera Hernández

I. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRACIA

El concepto de la democracia ha sido estudiado a lo largo de los siglos, desde la antigua Grecia hasta la actualidad. Resulta complicado poder delimitarla en un solo concepto, pues como ha quedado demostrado a lo largo de los años, son muchos los contextos en los cuales se puede analizar la misma. Dentro de este apartado se observará una conceptualización del constructo de democracia desde varias aristas. Así pues, la democracia desde concepto etimológico se refiere δημοκρατία, a su vez, se compone de los términos δῆμος (demos), significa ‘pueblo’, y κράτος (krátos), que vendría a traducirse como “poder” o “gobierno”,¹ con esta definición partiremos de una idea en la cual tendremos presente la noción de la existencia de un Poder y que este se ejercerá a través de diversos sujetos adheridos a una sociedad.

Ahora bien, parafraseando a la noción del tópico de la democracia de Luigi Ferrajoli, la figura de la democracia se concibe desde una base constitucional. Es decir, la propia Constitución como el elemento esencial de organización de una sociedad debidamente estructurada y cuyo fin es el orden y respeto de su sistema jurídico, dado que deberá contener diversos matices que conlleven a la detentación del Poder absoluto por parte de las mayorías.² El sistema normativo mexicano prevé desde la misma Carta Magna lo siguiente;

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.

¹ Democracia. Diccionario de dudas. <https://www.diccionariodedudas.com/origen-de-la-palabra-democracia/>

² Ruíz Miguel, Alfonso, *Ferrajoli y la Democracia, Anuario de Filosofía del Derecho*, N° 29, España, pp. 207-213.

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.³

Ahora bien, la noción de una democracia también conlleva la hipótesis en la cual, ese Poder absoluto deberá contener mecanismos de control. Es decir, la existencia del mismo, también deberá contener herramientas e instrumentos de regulación y de límites de ese propio Poder.

La democracia procedimental o formal coincide con la legitimidad de origen y de ejercicio. Esto engloba el sufragio universal, el principio de las mayorías y el Estado de Derecho, el Estado que actúa por medio del Derecho, es decir las normas deberán forzosamente estar sometido al Derecho. Bobbio define a la democracia desde esta perspectiva formal como:

conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con arreglo a qué procedimiento», aunque en sus últimos trabajos sobre el tema completa su idea y añade que la democracia no puede ser una formalidad, sino que debe ser una realidad, sentida como un valor y como un principio. Kelsen, dando un paso más, formula también la idea de que «la esencia del fenómeno político designado con ese término era la participación de los gobernados en el gobierno, el principio de libertad en el sentido de autodeterminación política y éste fue el significado con que el término fue recogido para la tradición occidental.⁴

La representación de la sociedad en los poderes Ejecutivo y Legislativo, debe de otorgar como resultado la voluntad de la sociedad que sufragó su voluntad, la implementación de diversas acciones de políticas públicas deberá ser forzosamente mimetizada a la voluntad de la sociedad. Motivo que el resultado del trabajo legislativo resulta ser trascendental, pues ese producto regirá como el sistema normativo que conducirá la vida jurídica de la sociedad.

Estas reglas de juego parten de la idea de sufragio, que produce el consentimiento desde el principio de las mayorías que atribuyen a todos las decisiones aprobadas por la mayoría de los llamados a tomar la decisión o de los que participan en la toma de decisión. Estos conceptos políticos están en el origen de la representación y del sistema parlamentario.

También las reglas del juego establecen una serie de procedimientos de organización y para la toma de decisiones, que excluyen el uso de la fuerza, que resuelvan las controversias por medio de órganos imparciales y apoyados en la

³ Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma* 28 de mayo de 2021.

⁴ Gregorio Peces-Barba, *La democracia formal y material*, abc, 8 de marzo de 2002, https://www.abc.es/opinion/abci-democracia-formal-y-material-200203080300-83372_noticia.html.

mayoría, que administran el uso de la fuerza legítima. Estos procedimientos comprenden la idea de separación de poderes y del imperio de la ley que supone, por un lado, regulación por el Derecho de los comportamientos del poder político y también de la lucha por la libertad de los ciudadanos. En efecto es decisiva una vieja tesis estoica trasladada, como otras muchas, a la cultura política democrática, y que formula Cicerón: “*legum servi sumus ut liberi esse possimus*” (Somos siervos de las leyes para poder ser libres). Montesquieu explicará racionalmente en la obra *el espíritu de las leyes* el alcance de ese principio: “La libertad consiste en hacer lo que las leyes permiten porque si se pudiera hacer lo que prohíben todos tendrían ese poder y ya no habría libertad”.

La libertad por la ley, entendida como libertad política y jurídica, es la garantía para el dinamismo social de la libertad de elección como libertad inicial y a la libertad moral como libertad final. Es ésta la libertad que corresponde a la Democracia, núcleo esencial de la moralidad pública, mientras que la libertad final corresponde a las concepciones del bien y a las filosofías comprensivas. Es la dimensión del Estado de Derecho en relación con los ciudadanos, mientras que el imperio de la ley lo es con relación al poder político.⁵

La democracia de contenidos o democracia material supone la necesidad de considerar a algunos valores como propios de la democracia. La vinculación de la democracia con el liberalismo permite la incorporación del valor libertad y de la igualdad formal y su entronque con el socialismo ético (reformista o democrático), la de la igualdad material como satisfacción de las necesidades básicas y la de la solidaridad o fraternidad.

En esta última también contribuye a la incorporación el pensamiento anarquista. El referente último de la democracia es el individuo y su dignidad, y su fin último es favorecer el desarrollo de esa dignidad individual. Por eso la democracia es siempre personalista. Los contenidos de lo que Singer llama el compromiso justo, y Rawls la sociedad bien ordenada.⁶

La democracia deliberativa es un modelo normativo de la política que aspira a profundizar la democracia con base en un principio de razonamiento público entre ciudadanos.

De acuerdo con la democracia deliberativa, el núcleo del proceso democrático es un proceso de discusión pública y argumentación racional entre individuos libres e iguales cuya finalidad es tomar las decisiones correctas y justas en bien de la comunidad política. El principio deliberativo establece que la legitimidad democrática depende de que cada ciudadano acepte las razones que motivan una decisión política. Esta sección se propone revisar la función que

⁵ Ponte, Rodolfo Lara, *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*, Boletín Mexicanos de Derecho Comparado, 77, México.

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, Nostra Ediciones, 2009.

desempeña tal modelo político en la reconstrucción normativa de la democracia. La discusión destaca las contribuciones que hace la democracia deliberativa a la teoría política normativa; al mismo tiempo, señala las limitaciones relacionadas con una concepción ideal de la justificación política.

Para los representantes de una interpretación filosófica de la deliberación, los fundamentos normativos de la democracia se desprenden de un ideal de justificación de las normas políticas. Desde tal punto de vista, el uso legítimo de la autoridad del Estado viene dado por un procedimiento que asienta la producción de normas y decisiones políticas en un diálogo entre individuos racionales, libres e iguales. Las variantes más influyentes de dicha interpretación se producen a partir de la convergencia de dos tradiciones de la teoría política y social contemporánea: la teoría crítica y el liberalismo político. Del lado de la teoría crítica, la democracia deliberativa aparece como un modelo normativo de la política que pretende contrarrestar la expansión de una racionalidad instrumental en el mundo moderno. La racionalidad instrumental no sólo sería responsable de producir maneras de organización burocráticas y mercantiles que absorben la libertad y la solidaridad entre los individuos como lo postulaba Habermas; también sería partícipe de la fragmentación de la integración social propiciada por el desmantelamiento de los Estados de bienestar. En lo que hace al liberalismo político con base en una concepción política de la justicia y de la cooperación social equitativa, el uso público de la razón se convierte en un principio regulativo de la justificación política en sociedades pluriculturales como lo señaló Rawls. Cuando los ciudadanos se hallan divididos por doctrinas comprensivas del bien y la justicia que son irreconciliables, la razón pública establece los parámetros de justificación para asegurar un consenso traslapado alrededor de los principios de la democracia constitucional.

Las interpretaciones ideales de la deliberación consideran que la democracia es un sistema que institucionaliza un procedimiento de justificación y razonamiento públicos. Es decir, antes que un mero sistema de competencia electoral para la selección de representantes, la democracia es un sistema que formaliza las condiciones ideales de argumentación y razonamiento que dan lugar a la producción de normas legítimas. Para Habermas, la articulación entre deliberación y democracia se da bajo la forma de un procedimiento que encarna al ideal del principio del discurso, el cual establece que son normas válidas aquellas "(...) a las que todos los que puedan verse afectados por ellas pudiesen prestar su asentimiento como participantes en discursos racionales".⁷ La democracia se convierte así en el procedimiento que transforma el poder comunicativo en normas jurídicas y decisiones políticas. Con este giro, Habermas asienta la producción de normas jurídicas en un conjunto de reglas que

⁷ Álvarez, Gerardo Durango, *El principio discursivo y los derechos fundamentales en la teoría Habermasiana*, Opinión Jurídica, volumen 5, Colombia, Universidad de Medellín, núm. 9, 2006, pp. 13-18.

aseguran el trato igualitario e imparcial de todos los participantes en los procesos de justificación racional de dichas normas.

La concepción ideal-procedimental de la deliberación resuelve una tensión central para la teoría democrática: la que opone las decisiones mayoritarias a la protección de los derechos individuales. Los teóricos de la deliberación argumentan que las libertades civiles y las libertades políticas se implican mutuamente. En Habermas, la concepción procedimental de la democracia deliberativa tiene fundamentalmente un propósito reconstructivo: establecer sistemáticamente la sinergia entre los derechos subjetivos y la autonomía política de los ciudadanos. En otras palabras, su objetivo es reconciliar los principios liberales y republicanos del Estado moderno. Habermas destaca que tanto Kant como Rousseau intentaron una tarea semejante. Sin embargo, después de dar prioridad a la autonomía moral de los individuos, Kant culmina con una reformulación de corte liberal del dilema. Rousseau el cual parte desde una noción colectiva del sujeto político arribando a una conclusión de tipo republicano, en la que la autonomía política se alcanza mediante la participación en la determinación de la “voluntad general”. Para Habermas, la tensión prevaleciente entre la autonomía política y la autonomía privada de los ciudadanos encuentra una vía de solución mediante la especificación del principio del discurso en la forma del procedimiento democrático. Este procedimiento requiere la configuración jurídica de las condiciones que dan a los ciudadanos garantías de libertad y un estatus de igualdad entre sí. De tal modo, los derechos subjetivos se incorporan en el proceso de formación colectiva de la voluntad política. Por otra parte, en el mismo conjunto de libertades iguales para todos se incluyen los derechos a la participación en las decisiones colectivas. La forma jurídica de los derechos ciudadanos supone, entonces, una coexistencia entre los derechos a la participación en la determinación de la voluntad política, y los derechos a un mismo conjunto de libertades para todos los ciudadanos.⁸

El modelo de democracia deliberativa de Joshua Cohen conduce a una interpretación semejante a la de Habermas. Cohen formula un modelo de justificación política con el que reconcilia las “libertades de los modernos” con las “libertades de los antiguos” mediante un procedimiento ideal de deliberación. Para Cohen, el ejercicio legítimo de la autoridad estatal depende de que tal autoridad se base en razones que puedan ser aceptadas por individuos libres e iguales. La legitimidad política no depende sólo de la consideración igualitaria de los intereses individuales sino, fundamentalmente, de la forma y contenido de las razones políticas de la autoridad. Dicha condición entraña un principio de inclusión deliberativa que asegura la protección de las libertades religiosas: de credo y de expresión. En una concepción procedimental-agregativa de la democracia, es suficiente con el respeto a la libertad de expresión política. El modelo deliberativo de Cohen extiende el imperativo de protección de los derechos

⁸ *Idem*, pp. 23-28.

individuales hasta las libertades de credo y religión. El motivo es el siguiente: ningún individuo razonable puede considerar que recibe un trato igual a los otros en un proceso de decisión política si, además de la libertad de expresar sus opiniones políticas, este carece del derecho a que se protejan sus creencias morales y religiosas. De manera simétrica, el supuesto de que los individuos deben ser tratados como iguales conduce a una justificación de los derechos políticos. Cada individuo debe contar con iguales derechos de participación, voto, asociación, influencia, ejercicio de cargos públicos y competencia equitativa. Ello asegura que mediante la participación política pueden proteger sus libertades y promover los valores políticos que acompañan a sus respectivas concepciones del bien común.

La concepción ideal de la democracia deliberativa hace hincapié en el imperativo de que los individuos sean tratados como agentes libres e iguales durante el proceso de deliberación política; pero también exige que ese mismo principio se refleje en los resultados de las decisiones políticas. Consideraciones de este tipo han sido propuestas para ofrecer una salida deliberativa a la tensión prevalente entre los aspectos procedimentales y los sustantivos de la democracia. Por ejemplo, Gutmann y Thompson argumentan que, si la legitimidad democrática depende de apegarse a una norma de reciprocidad en la justificación de la autoridad política, la democracia no puede dejar de incluir principios sustantivos que aseguren la participación efectiva de cada ciudadano. En tal caso se trata de principios como los de iguales libertades y oportunidades equivalentes para cada individuo. Por su parte, Joshua Cohen también atribuye una dimensión sustantiva a la democracia, a partir del principio ideal de justificación política. El aspecto sustantivo destacado por Cohen es el bien común de una comunidad política caracterizada por un pluralismo razonable, por una comunidad donde convergen distintas cosmovisiones morales y religiosas con diferencias irreductibles. El bien común de una comunidad democrática se obtiene cuando el resultado de la deliberación pública es un producto que todos los participantes consideran justo. Cohen afirma que el sentido de justicia de dichos resultados puede modelarse de acuerdo con un principio que garantizará libertades iguales, ello asegura que la mejoría de las condiciones de unos contribuye a mejorar las condiciones de otros; es decir, algo semejante al principio de diferencia de John Rawls.⁹

II. LA DEMOCRACIA COMO BASE DE SISTEMA DE DERECHOS

Este sistema jurídico, que contiene las características de lo que enunciaba Kelsen como vigencia. El conjunto de normas deberá de otorgar también un reconocimiento a diversos derechos que en un estado democrático con inmutables.

⁹ Garreta Leclercq, Mariano, *Democracia deliberativa y la justificación mutua*, Revista de Filosofía, vol. 34, España, Universidad Complutense de Madrid, 2009.

Ellos, en el pensamiento de Ferrajoli surgen como normas sustanciales; a su vez, en este orden de ideas ellos se posicionan en dos contextos lo que denomina autor referido como la esfera de lo indecible que y la esfera de los indecible que no;

esfera de lo indecible que, determina por el conjunto de los derechos de la libertad y de autonomía que impiden, en cuanto expectativas negativas, decisiones que puedan lesionarlos o reducirlos; la esfera de lo indecible que no, determina por el conjunto de derechos sociales que imponen, en cuanto expectativas positivas, decisiones dirigidas a satisfacerlos.¹⁰

La constante evolución de la democracia ha adoptado diferentes elementos, cuya finalidad es proporcionar a los individuos de una sociedad la mayor cercanía posible a un estado de derecho.

En este orden de ideas, la transformación de la democracia helénica a la contemporánea, el objeto de la democracia en cuanto a lo que se conoce como *regla de mayoría*, la cual consiste en la óptica de Norberto Bobbio en un “criterio cuantitativo sobre una decisión cualitativa. Obedece a una tradición histórica de la democracia en la cual es a partir de ella que se ve representado toda la voluntad de un pueblo y por tanto de voz universal para la toma de decisiones”.¹¹

Es resaltable que esta regla es la base fundamental de un sistema democrático, ya que con el consenso y decisión de los individuos quienes conforman una sociedad, resultará en la dirección en la cual determinará el ejercicio del poder.

Así pues, la democracia no se posicionará en haber logrado su objetivo, si ello implica únicamente el sometimiento a la regla de mayoría, sino que la existencia de una serie de instrumentos de vigencia constitucional para controlar y regular a la misma *regla de mayoría* enfocará, diversas acciones que se encaminan actualmente a un estado de respeto democrático y de respeto constitucional.

La sinergia que resulta de la interacción de la organización y el ejercicio del poder que ha sido depositado por los individuos que conforman una sociedad y estado; que se ha posicionado en un contexto democrático. Resaltará las acciones y conductas que se encaminen a un autoritarismo. Esto es a lo que Bobbio denomina como *Alertas oportunas*.¹²

Pero como se ha señalado, la construcción de la democracia contemporánea no se basa únicamente en *la regla de mayoría*, sino que también ello implicara

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Sobre la definición de “democracia”. una discusión con Michelangelo Bovero*, Isonomia, n.o 19, México, pp 227-241.

¹¹ Blanca Luna Méndez Losi, *El “Principio de las Mayorías” en el contexto político venezolano desde la óptica teórico-filosófica de Norberto Bobbio*, Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 19, Venezuela, Universidad de Zulia, 2014 19, p. 105.

¹² *Idem*, 106.

de igual forma el que en la conformación de esa mayoría se encuentren presentes individuos que por su posición social, cultural, física, etc., les sea muy difícil integrar y figurar.

III. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES EN MÉXICO

Diversos han sido los momentos en los cuales la democracia ha sostenido una evolución; los antecedentes históricos en el sistema electoral nos remontan a la década de los ochentas, pero resaltamos que, en la década de los noventas, las modificaciones fueron sustanciales. La relevancia de los derechos políticos-electorales se dio precisamente en el año de 1996.

México, al poseer un sistema jurídico federalizado impactó en las 32 entidades un cambio medular, pues en cada una se debía garantizar el respeto y la vigencia a los derechos políticos de las y los ciudadanos, en la renovación de los gobernadores, diputados y ayuntamientos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, por lo que se instruyó a la creación de diversas autoridades locales. De la misma forma, la adecuación de instrumentos normativos que tutelarán e instrumentarán estos derechos.

El Dr. César Astudillo en su obra *Derecho Electoral Mexicano* realiza una recapitulación sobre las reformas más relevantes en materia electoral a lo largo de los años en México, refiriendo desde la propia constitución de 1917, posteriormente en la reforma de 2007 con el reconocimiento del derecho político electoral sobre el acceso a la información de los ciudadanos; se resalta de la misma forma la reforma de 2012 en la que se elevan los derechos de los ciudadanos a las candidaturas independientes.

En la reforma política electoral de 2014 se encaminó a los derechos electorales en su modalidad pasiva, refiriéndonos al sufragio, se contempló el que existiera en la legislación vigente la figura de la reelección en aquellos procesos electorales en los que se renueve el Poder Legislativo tanto federal como estatal; así como los cargos de los ayuntamientos.

En el año 2019 se instauró una reforma constitucional con la que tomaba vigencia la revocación de mandato, hecho que posiciona de nueva cuenta a los derechos político-electorales en su modalidad pasiva.¹³

Este tópico implica como lo refiere la teoría que plantea el autor de la obra en comento una diferenciación y análisis de los derechos políticos y los electorales. Dice Astudillo que los derechos políticos “son aquellos que confieren a su titular la facultad u oportunidad de participar en los asuntos públicos del Estado, por sí mismos o a través de sus representantes”.¹⁴ De ahí entonces que los

¹³ César Astudillo, *Derecho Electoral Mexicano*, Primera Edición (México: Editorial Porrúa, s. f.), 55-59.

¹⁴ *Idem*, 59.

integrantes del Estado tendrá la facultad potestativa de interactuar en el funcionamiento del Estado. En este rubro se enuncia una clasificación sobre el reconocimiento de diversos derechos fundamentales que el Estado deberá garantizar en todo momento.

El derecho a la libertad de expresión, mismo que consta en la garantía del individuo a manifestar y exteriorizar las ideas sin limitación alguna, la libertad de expresión es un derecho novedoso y actual, pues contempla ubica una limitación mínima, la exteriorización de las ideas en materia política, cultural, económica, social y religiosa por mencionar algunas, Este derecho con matices electorales, podemos reconocerlo en el derecho que tienen los ciudadanos a reunirse con fines políticos, ello permite que se permee la difusión de mensajes, ideologías, y programas.¹⁵

El derecho de petición y el acceso a la información se ubica también como una libertad contemporánea, a consecuencia de una muy atinada reforma constitucional hace algunos años, las y los ciudadanos pueden tener la posibilidad de solicitar cualquier tipo de datos que atañen a la función pública, dichos derechos cuentan con un reconocimiento constitucional dentro del numeral 6° de la Carta Fundamental.¹⁶

En contraste con los derechos político electorales, el máximo órgano jurisdiccional del Estado, a consecuencia de un ejercicio de interpretación lo conceptualiza su objeto como “el principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática”.¹⁷

La esfera jurídica de los ciudadanos cuenta entonces con la vigencia de diversos derechos que están tutelados por la Ley Fundamental, ellos se ubicaran en lo que la doctrina denomina bloque de constitucionalidad, ahora bien, en materia electoral, se conforman por el derecho a votar y ser votado. Además, en la actualidad con lo que Kelsen denominada como el *estado dinámico de las normas*, la sociedad se encuentra en un constante movimiento, lo que va generando diversas necesidades a las que los Estados se deben de ir adecuando, es por ello que, a consecuencia de ello, los entes de la administración deben de ir generando acciones para la protección de estos derechos.

La doctrina contemporánea mexicana del derecho electoral enuncia diferentes momentos en la evolución del derecho electoral mexicano; con la existencia del pluralismo en la década de los sesentas comienza esta primera etapa, la segunda etapa con la creación del organismo electoral y cuyo reconocimiento constitucional fue fundamental para su vigencia, la tercera etapa aparece con la reforma político electoral que sufrió la constitución y ello trajo consigo la sinergia

¹⁵ *Idem*, 60-64.

¹⁶ *Idem*, 64-66.

¹⁷ *Idem*, 71.

entre los Organismos Públicos Locales Electorales y el Instituto Nacional Electoral y por último la cuarta etapa de ha desarrollado a lo largo de las modificaciones que han realizado tanto el Legislativo federal y de las entidades federativas para garantizar los derecho político-electorales de los ciudadanos en el último lustro.

IV. LOS ÓRGANOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO

La función de los Órganos Públicos Locales Electorales como también se les denomina OPLES, cuentan con una función sumamente importante, un pensamiento del Dr. Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente del Consejo General del INE resalta de gran forma su existencia; “El papel de los organismos autónomos es actuar en beneficio del ejercicio de los derechos fundamentales, así como del equilibrio y control que deben existir en una democracia constitucional moderna y no buscan enfrentarse a ningún poder”.¹⁸

La relación de los entes públicos del Estado ha creado una atmosfera en la que su relación es casi perfecta, en la actualidad los mecanismos de interacción que se sustentan dentro del marco jurídico nacional les ha permitido un funcionamiento óptimo, tal es el caso que los desde una perspectiva teoría de la composición del Estado encontramos que este es producto de sus elementos; como lo es la población, el territorio, un conjunto de características culturales y sociales de sus individuos. El alemán Reinhold Zippelius propone una idea sobre como una finalidad en la sociedad:

La comunidad estatal es una totalidad de seres humanos, cuya conducta se coordina en forma específica: en términos generales se configura como una estructura de conducta orientada con sentido, y la comunidad de acción, jurídicamente organizada. Incluso el Estado mismo no es otra cosa que una unidad de acción, jurídicamente organizada (Heller). Esta acepción del Estado se aproxima a uno de los significados originales del término status, que designa una situación (estado), una determinada “constitución” de convivencia.¹⁹

Resulta importante resaltar la idea de una convivencia organizada y limitada por ciertas reglas, dentro de las cuales los individuos interactuarán entre sí; de la misma forma las limitaciones a las que nos referimos serán en pro de una adecuada convivencia, de un respeto a la esfera de cada uno de los individuos, además de la importancia de del respeto a esas reglas. Estos es una clase de

¹⁸ Intervención pronunciada en Sesión Extraordinaria del Comité Editorial del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras (COPUEX), febrero, 2021.

¹⁹ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del estado: ciencia de la política*, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 53.

estado de derecho. Sin duda alguna esta conclusión del estado de derecho es una idea que se ha analizado por muchos pensadores y filósofos. Es menester destacar que la utopía de un estado de derecho requiere fundamentalmente el funcionamiento de un gobierno. El gobierno como tópico es necesario en una sociedad jurídicamente consolidada. La idea de Eduardo Bracamonte señala que, “es quien se encarga a través de un grupo de personas, de la administración del Estado, origina lo que se denomina la administración pública y el desarrollo de una burocracia”.²⁰

El Gobierno será entonces una consecuencia de la existencia del Estado, será la forma en que resulta la organización de la sociedad para que ésta sea dirigida, o sean representados sus intereses.

A lo largo de los años se han originado diferentes teorías sobre los tipos de gobierno que pueden existir, siempre partiendo del tipo de organizaciones sociales que le dan origen, los intereses con los que se forman y de la misma forma las finalidades que se obtienen como consecuencia de las decisiones que se emiten por parte de los gobiernos.

Jaime Gracia Cárdenas los define como “aquellos órganos que actúan con independencia de sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca, desmonopolizar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional”.²¹

Parte de la función de los organismos constitucionales autónomos es la protección de los derechos fundamentales que por la propia constitución y el derecho internacional se encuentran reconocidos. Los fenómenos sociales, económicos, sociales, culturales son parte también de vigencia de los organismos constitucionales, ya que esos fenómenos facticos general el privilegio de protección de los derechos por los que velan los órganos constitucionales autónomos.

La pluralidad de la sociedad mexicana la consolidación de los organismos constitucionales autónomos. La efectividad que resulte de las acciones y actos de los referidos organismos constitucionales son de igual forma factores de consolidación y con ello de su pervivir como entes de la vida pública de un estado.

Dentro del cuerpo de la ejecutoria que resuelve la controversia constitucional 32/2005, se mencionan los primeros antecedentes de los organismos constitucionales con autonomía de funcionamiento. Pues en un ejercicio comparativo con Europa, se refiere la nueva concepción del Poder público, bajo la premisa de equilibrios constitucionales *check & balances*, así como las formas de control constitucional. Con lo que se matizaba la teoría clásica de la división de poderes para la búsqueda de una eficacia de ejercicio de funciones públicas.

²⁰ Bracamonte E, Eduardo., *Política, Estado y gobierno*, Revista Ciencia y Cultura, Bolivia, núm. 10, 2002, pp. 73-78.

²¹ Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996. p. 244

Lo que trajo consigo un cambio de paradigma en el funcionamiento público constitucional, resultando en una modificación constitucional, invistiendo a dichos organismos de una independencia en su estructura orgánica para poder así, alcanzar los fines para los que fueron creados.

En este orden de ideas la naturaleza jurídica con la que se crea la vigencia de dichos organismos emana directamente de la constitución, así como la armonía con la que se cuenta con el derecho internacional. Dentro de este rubro se hace un paréntesis, ya que el esquema de la positividad jurídica en contraste con el realismo jurídico resalta que si bien es cierto existe la concepción de diversos organismos constitucionales autónomos en la realidad se encuentran sometidos al autoritarismo y poderes del estado o bien poderes de índole fáctica.

Parafraseando la composición de los órganos constitucionales autónomos en la perspectiva de Manuel García-Pelayo en la que las características fundamentales; 1) configuración inmediata por la Constitución; 2) ser componentes fundamentales de la estructura constitucional; 3) participar en la dirección política del Estado y; 4) paridad de rango y relaciones de coordinación con otros órganos del Estado.

En este orden de ideas se resalta que al menos en nuestro Estado como forma de gobierno, el reconocimiento de lo señalado por la constitución únicamente eso tendrá vigencia, es decir, lo que único que existe en el sistema de Estado es exclusivamente lo que se encuentra reconocido en la Constitución. Es entonces, los órganos constitucionales que estén reconocidos en por la propia Constitución, gozaran de una existencia. Lo que no esté en la Carta Magna no existe.

El segundo elemento corresponde a que el objeto y el funcionamiento de ese órgano constitucional autónomo deberán estar en un funcionamiento dinámico con el estado constitucional democrático. El funcionamiento deberá ser en estado de sinergia en completitud.

La tercera característica señala la participación activa que tienen los organismos constitucionales autónomos para la composición del Estado como tal; en ese orden de ideas las diversas acciones que emplean los organismos constitucionales autónomos se encamina siempre al objetivo de un Estado de derecho.

El último elemento que se analiza sitúa a los organismos constitucionales autónomos en la posición de la paridad jerárquica que posee. Gozando de un desprendimiento de los poderes según la teoría clásica, pero reconocida autonomía desde por parte de la propia Constitución. Son interesantes los momentos en los cuales interactúan los organismos constitucionales autónomos. El vínculo que forman en momentos. Tales como las formas de control constitucional, la integración de las cámaras legislativas, la calificación de la elección de un Poder Ejecutivo.

En una reflexión del Dr. Lorenzo Córdova, Consejero Presidente del INE, que a continuación se cita; “Me atrevo a decir que la fortaleza del Estado mexicano, de la historia de la transición democrática en buena medida se refleja en

la coexistencia de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial con los órganos autónomos para recrear los equilibrios y contrapesos necesarios en una democracia”. Queda un poco más clara la función y la importancia de los órganos constitucionales autónomos, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

El propio INE o los OPLES (Organismos Públicos Locales Electorales) tienen una función fundamental y esencial en la vida pública, pues al estar inmersos en un Estado democrático, tal cual lo mandata la constitución, todas sus acciones deben ser objeto de ello, es decir, todas las acciones ejercidas ambos entes de la administración pública deben ser enfocados a que perviva la democracia en todos sus constructos.

V. EL PANORAMA POLÍTICO-ELECTORAL CASO DURANGO

La División de Poderes en México. El antecedente constitucional de la división de poderes se encuentra contenido en el artículo 49 de la Constitución.

La división de poderes y garantías del gobernado son los dos supuestos jurídicos que son base del estado moderno constitucional. Corresponde a la fragmentación del Poder absoluto del Estado.

El tópico de la autonomía se ha abordado por diferentes autores, en una perspectiva de García Maynes, “como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo a ellas”, puede ser una libertad que organización y funcionamiento con el ánimo de alcanzar sus objetivos. El tópico de la autonomía se puede observar desde diferentes aristas:

Autonomía Técnica, que habla sobre las capacidades de decisión que tienen los propios organismos en decidir sobre sus propios asuntos mediante procedimientos especializados, propuestos por parte de sus propios integrantes.

Autonomía Orgánica o administrativa, pues con ello no dependen jerárquicamente de ningún poder o entidad. Es la independencia de sus acciones, su autodeterminación.

Autonomía financiera, gozan de la autodeterminación de velar por sus intereses económicos planteando a las instancias presupuestales las cantidades de operatividad que requiere para un óptimo funcionamiento.

Autonomía normativa, refiere a aquella independencia con la cual configurara su propio marco normativo, emitiendo reglas, lineamientos, políticas, etc.

Autonomía plena, esta se posiciona en una perspectiva un poco diferentes, pues con ella se identifican elementos de autodeterminación en la cual no deberla existir ningún elemento de subordinación, ni jurídica, ni real ni fáctica.

Dentro del cuerpo de la propia constitución del Estado libre y soberano de Durango, en lo que respecta a la legislación estatal, reconoce de igual forma a diversos organismos constitucionales autónomos; la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado

de Durango, el Tribunal Electoral del Estado de Durango y el Instituto de Evaluaciones Políticas Públicas del Estado de Durango, Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. No menos importante señalar también, y aunque no se encuentren ubicados como un organismo constitucional autónomo a las organizaciones que tienen como fin erradicar la corrupción como lo es la propia Fiscalía de combate a la corrupción, misma que depende el Consejo Ciudadano del Sistema Local Anticorrupción.

El común denominador de los órganos encargados de la función electoral a nivel nacional se encuentra dentro de los artículos 41 y 116 de la Constitución federal, los cuales dan la génesis de la autonomía al funcionamiento de los OPLES y del propio INE, se ha visto amenazada por la insistente amenaza de los poderes de la unión. En el proceso electoral que está por concluir, el Consejero Presidente del INE defendió férreamente la serie de amenazas formuladas por parte del Ejecutivo y, de igual manera por las embestidas provenientes del poder legislativo. Haciendo alusión al elevado costo que conlleva su operación, pero no debemos olvidar que la crisis democrática consecuencia de los últimos 50 años, no ha posicionado en lugar que estamos.

Ahora bien, es interesante resaltar la transformación política de los últimos 35 años, la evolución por la que se transitó de una política de estado girando alrededor de un partido hegemónico; a la composición de pluralidad en el poder legislativo; la alternancia en el ejecutivo, y porque no decirlo la consolidación de un Tribunal constitucional. En materia electoral con el surgimiento de un ente público que con el paso del tiempo y también de su eficacia se consolidó con el reconocimiento constitucional de autonomía, la especialización y el reconocimiento de esquema profesional de carrera, en un contexto jurisdiccional la creación de un Tribunal especializado en materia electoral, en el que se valora la constitucionalidad de las actuaciones de los órganos administrativos electorales.

La actuación del OPLE en el Estado de Durango tiene como ejes rectores la promoción de la cultura democrática y la organización de los comicios electorales dentro de un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

La funcionalidad del INE y de los OLES en las 32 entidades federativas del país ha concebido un producto esencial de la democracia, “la legitimidad”.

VI. ACCIONES AFIRMATIVAS EN DURANGO

La complejidad de la composición y evolución de las sociedad contemporáneas en un Estado democrático tiene consigo diversos matices y caracteres con los que el factor histórico muestra una clase de agrupaciones, en los que la diversos individuos comparten similitudes sociales, culturales, económicos, territoriales, etc., y con ellos a lo largo de los años consecuentemente su esfera jurídica encuentra dificultades para hacer efectivos sus derechos políticos-electorales. Ello trae consigo una deuda con la que la sociedad contemporánea vive.

La búsqueda del estado de derecho y de democracia ha generado que se implementen diversas acciones con las cuales los entes de la administración pública y predominantemente las autoridades electorales empleen en nuestro país actividades tendientes a que en la composición política sean integrados aquellos sectores sociales que históricamente se les ha orillado, es a esto lo que actualmente se ubica en acciones afirmativas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación define a las acciones afirmativas como:

Las actividades orientadas a acelerar la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres que pueden, a corto plazo, mediante un tratamiento preferencial, favorecer a las mujeres. Son medidas, porque expresan la voluntad política de actuar para modificar las condiciones de vida de la población discriminada o excluida. Abarcan políticas y prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas y otros instrumentos regulatorios, tales como programas de extensión o apoyo; asignación o reasignación de presupuestos y otros recursos; reclutamiento, contratación y promoción selectivos; metas numéricas vinculadas a plazos de tiempo; y sistemas de cuotas. Son temporales porque deben aplicarse durante un tiempo determinado en tanto son consideradas necesarias para modificar una situación discriminatoria o desigualdad de hecho, aun cuando pueda resultar que su carácter “temporal” implique que las medidas se apliquen durante un largo período de tiempo, hasta haber logrado los resultados esperados. Son especiales porque están diseñadas para un fin específico. No se refiere al hecho de considerar caracterizar a las mujeres que son objeto de discriminación, como débiles, vulnerables y que necesitan medidas “especiales” para beneficiarse de las acciones públicas.²²

Parafraseando la sentencia SUP/RAP/0021/2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se señala que el fin de las acciones afirmativas es el de que se alcance la igualdad material, y por lo tanto, se pueda compensar o darle solución a una situación de injusticia; para que se alcance el establecimiento de las condiciones mínimas para que las personas puedan comenzar de un punto similar; estas acciones están dirigidas a personas que por su posición de vulnerabilidad carecen de un ejercicio efectivo y material de sus derechos. Dentro de estos grupos en Durango tras diversos estudios existen ciudadanos de sectores sociales que se encuentran en un estado de vulnerabilidad. Los grupos de mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes, de la comunidad sexual, con discapacidad y migrantes.

Es por ello que mediante el acuerdo número 51/2020 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en un marco de legalidad instauramos acciones afirmativas para el Proceso Electoral y concurrente del Estado de Durango 2020-2021 en el que se habría de elegir 25 diputaciones para integrar la LXIX Legislatura del H. Congreso del Estado

²² Acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal. <https://www.te.gob.mx/genero/front/glossary/index/A>

de Durango, siendo 15 de mayoría relativa y 10 por el principio de representación proporcional.

De tal forma que se consideró viable el impulsar acciones afirmativas con la finalidad de garantizar la paridad de género tanto en la postulación de candidaturas; cabe señalar que esto fue también por la ausencia legislativa en la que se encontraba Durango; así como impulsar la representación de grupos o sectores sociales en desventaja.

Así pues, en el acuerdo de Consejo en comento se adoptó una acción afirmativa en favor de las mujeres, en ella se señaló que la participación de las mujeres debía ser en términos cuantitativos como cincuenta por cientos hombres y cincuenta por ciento mujeres; de la misma forma se acentó que el efecto de dicha acción afirmativa sería en dos etapas. Tres acciones en la etapa de la postulación y registro de candidaturas; y una acción afirmativa, en la etapa de la integración del Congreso del Estado de Durango del Estado, al realizar las asignaciones por el principio de representación proporcional. Por lo tanto en consideración a las mujeres;

- Primera acción afirmativa. Tratándose de la postulación de fórmulas encabezadas por hombres, la posición de suplente puede ser ocupada por una mujer; este criterio no será aplicable para el caso contrario, es decir, cuando la fórmula sea encabezada por una mujer, la suplente deberá ser mujer.
- Segunda acción afirmativa. Las listas de representación serán encabezadas por fórmula de mujer
- Tercer acción afirmativa y bloques de competitividad. Para cumplir el criterio jurídico de evitar que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que los partidos políticos hayan obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior, se establecen bloques de competitividad y una acción afirmativa. (...) al menos uno de los tres bloques será encabezados por una fórmula integrada por mujeres.²³

Las condiciones en la sociedad del estado de Durango nos obligaron a trabajar para poder garantizar los derechos político-electorales de aquellos sectores de la sociedad que se encontraban en estado de vulnerabilidad, según diversos foros, mesas de trabajo, encuestas, visitas. Resultó que los indígenas, jóvenes, migrantes, de la comunidad sexual, con discapacidad y migrantes eran a quienes debían poseer una protección efectiva de sus derechos político electorales. De tal forma, que

- Los partidos políticos deberán presentar cuando menos una fórmula, por el principio, en la cual, tanto el propietario como suplente se encuentren en el grupo de edad que prevea: tener entre veintiún años y hasta treinta años cumplidos para el día de la elección.

²³ Acuerdo de Consejo General IEPC/CG51/2020.

- Para las personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes y personas con discapacidad por el principio de representación proporcional. Los partidos políticos deberán presentar cuando menos una fórmula por el principio de representación proporcional en las primeras seis posiciones de la lista de sus candidaturas, la cual, tanto el propietario como el suplente deberán pertenecer a cualquiera de los siguientes grupos: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes y/o personas con discapacidad permanente.

Los diversos trabajos que se elaboraron dentro del marco de la preparación de la elección que se desembocó en la jornada electoral dio como resultado la integración de la LXIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Durango, en la cual se ve reflejada la pluralización en la representación de los diferentes sectores de la sociedad del Estado de Durango.

Derivado de la responsabilidad constitucional el Órgano Público Local Electoral de nuestra entidad cumplió con la obligación de integrar el parlamento local.

En un ejercicio comparativo se presenta el análisis de la integración del Congreso del Estado de Durango desde hace un poco más de una década.

Tabla 1.1

Integración de las últimas 4 Legislaturas en el Estado de Durango				
Legislatura	Diputados/Porcentaje		Diputadas/Porcentaje	
LXV (2010-2013)	24	80%	6	20%
LXIV (2013-2016)	25	83.33%	5	16.66%
LXVII (2016-2018)	14	56%	11	44%
LXVIII (2018-2021)	15	60%	10	40%

Tabla 1.2

Integración de las últimas 4 Legislaturas en el Estado de Durango bajo el principio de Representación Proporcional		
Legislatura	Diputados	Diputadas
LXV (2010-2013)	9	4
LXIV (2013-2016)	11	2
LXVII (2016-2018)	6	4
LXVIII (2018-2021)	6	4
Total	32	14

Tabla 1.3

Integración total de diputados	
Hombres	13
Mujeres	12
TOTAL	25

La democracia representativa en la cual vivimos en nuestro Estado ha evolucionado, a lo largo de la última década hemos visto como la integración de las mujeres en las actividades de ejercicio de Poder es cada vez más común. Los entes públicos de la estructura de gobierno han realizado diversas acciones desde sus diferentes trincheras para que se esté en condiciones reales de paridad entre el hombre y la mujer.

Ya no solamente se idealizan las acciones en favor de una perspectiva de género sino en una paridad real.

Tal y como se observa en la información expuesta en las tablas antes mencionados el contraste que a lo largo de los últimos diez años materializa que mediante la implementación de acciones afirmativas, la pluralización y la posibilidad de representación de las minorías en la sociedad son representadas en las cúpulas de poder.

En los años 2021-2024 en la Legislatura del Durango se conformó de manera efectiva una realidad en razón de equidad de género.

Además de ello en la propia legislatura referida la representación de los jóvenes y de la comunidad indígena. Con lo cual el objeto buscado con las acciones afirmativas desde la preparación del proceso se obtuvo de forma exitosa.

La veloz transformación en la que la sociedad se encuentra impone la obligación a los entes públicos la consolidación de un estado de derecho, el mandato constitucional con el que se cimientan nuestras las actuaciones había de ser cumplido en un marco de legalidad, ahora a consecuencia de la reforma constitucional del año 2014, las autoridades deberemos someternos también a la armonía de los convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos. La progresividad de los derechos que posee cada ciudadana y ciudadano mexicano siempre deberán ser protegidos, maximizados y potencializados a fin que esos mismos derechos sea efectivo.

Los Órganos Públicos Locales Electorales cuentan con una función trascendental, más allá de la preparación de los comicios y la propia jornada electoral, la cual es el sembrar la semilla de la cultura democrática, en el pensamiento de Peter Häberle el tener una constitución como cultura.

Ello sin duda, traspasará lo descrito en nuestro sistema de normas, lo enunciado en la propia constitución se estar vigente en el actuar de la sociedad, la difusión de la cultura cívica y democrática resultara en ciudadanos constitucionales, ciudadanos de la democracia.

El proceso electoral en el cual se está por transitar para la renovación del Poder Ejecutivo del Estado y de los 39 Ayuntamientos del Estado de Durango nos implicará de nuevo un gran reto, no solamente de fomentar la participación ciudadana en los comicios, sino que también asumiremos el reto de hacer valer los derechos político-electorales de las y los duranguenses dentro y fuera del territorio estatal, actuaremos en beneficio del respeto de los derechos políticos de las mujeres y de los grupos en estado de vulnerabilidad en pro de que impere un estado democracia.

La utilización de las acciones afirmativas y con ello la efectiva participación de los sectores que a lo largo de la historia han sido orillados a un silencio y abandono por parte de la sociedad, sin duda alguna serán de éxito en los siguientes procesos electorales, a la luz del respeto a los derechos humanos los entes públicos electorales tienen impuesta la obligación y responsabilidad de materializar la vigencia y efectividad de los derechos político-electorales de quienes está reconocido tal.

Se atenderá el mandato constitucional con el que los ciudadanos duranguenses radicados en el extranjero tendrán la posibilidad de emitir su voto desde el lugar en donde se encuentren, haciéndolos participes activos del siguiente proceso electoral. Hecho que marca un antes y un después en la vida democrática de Durango, ya que será la primera ocasión en la cual la comunidad migrante podrá sufragar, se otorgaran las posibilidades para que por medio de correo o por medios electrónicos puedan decidir sobre el futuro político de su Estado.

VII. CONCLUSIÓN

La democracia como concepto, teoría, forma de gobierno, como elemento cultural de un estado moderno es polifacética, la democracia deberá entenderse desde la óptica con la que se observa. Las implicaciones que se tienen como consecuencia de una vigencia en un Estado modernos son distintas y de gran proporción.

La representación objetiva de las mayorías en un estado modernos es un elemento esencial en la democracia clásica, ahora bien, la representación eficaz de las minorías en un estado moderno será también un elemento básico en las democracias modernas.

La responsabilidad de los entes públicos en concordancia y armonía dentro de un marco de legalidad y respeto a los sistemas normativos nacionales e internacionales obligan al respeto de los derechos políticos electorales; así mismo a implementar mecanismos e instrumentos que los potencialicen y materialicen, tal es el caso la creación de acciones afirmativas encaminadas a aquellos sectores de la sociedad que se encuentren en estado de vulnerabilidad como consecuencia de su evolución social histórica.

Todo ciudadano que cuente con derechos reconocidos en su constitución deberá ser protegido por aquellos entes públicos de quienes la propia constitución dota de poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Acciones afirmativas o medidas especiales de carácter temporal. <https://www.te.gob.mx/generofront/glossary/index/A>
- Acuerdo de Consejo General IEPC/CG51/2020.
- ÁLVAREZ, Gerardo Durango, *El principio discursivo y los derechos fundamentales en la teoría Habermasiana*, Opinión Jurídica, volumen 5, Colombia, Universidad de Medellín, num 9, 2006, pp. 13-18
- Blanca Luna MÉNDEZ LOSI, *El “Principio de las Mayorías” en el contexto político venezolano desde la óptica teórico-filosófica de Norberto Bobbio*, Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 19, Venezuela, Universidad de Zulia, 2014 19, p. 105.
- BRACAMONTE E, Eduardo., *Política, Estado y gobierno*, Revista Ciencia y Cultura, Bolivia, núm. 10, 2002, pp. 73-78.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, Nostra Ediciones, 2009.
- , *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996. p. 244
- César ASTUDILLO, *Derecho Electoral Mexicano*, Primera Edición (México: Editorial Porrúa, s. f.), 55-59.
- Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma* 28 de mayo de 2021.
- Democracia. Diccionario de dudas. <https://www.diccionariodedudas.com/origen-de-la-palabra-democracal>
- FERRAJOLI, Luigi, *Sobre la definición de “democracia”. una discusión con Michelangelo Bovero*, Isonomia, n.o 19, México, pp. 227-241.
- GARRETA LECLERQC, Mariano, *Democracia deliberativa y la justificación mutua*, Revista de Filosofía, vol. 34, España, Universidad Complutense de Madrid, 2009.
- Gregorio PECES-BARBA, *La democracia formal y material*, abc, 8 de marzo de 2002, https://www.abc.es/opinion/abc-democracia-formal-y-material-200203080300-83372_noticia.html.
- Intervención pronunciada en Sesión Extraordinaria del Comité Editorial del Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras (COPUEX), febrero, 2021
- PONTE, Rodolfo Lara, *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*, Boletín Mexicanos de Derecho Comparado, 77, México.
- RUÍZ Miguel, Alfonso, *Ferrajoli y la Democracia*, Anuario de Filosofía del Derecho, N° 29, España, pp. 207-213
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del estado: ciencia de la política*, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 53.

Instituto Electoral del Estado de México

EL PLURALISMO DEMOCRÁTICO, LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y SU IMPACTO EN LAS ELECCIONES EN MÉXICO

Sandra López Bringas

INTRODUCCIÓN

El pluralismo es un principio rector importante en las sociedades democráticas. El término se utiliza en varios campos, pero sobre todo en las ciencias sociales. El término significa que uno debe aceptar a todas las personas en una sociedad en su diversidad y que el poder debe distribuirse uniformemente en lugar de incluir solo a unos pocos. Por ejemplo, sin pluralismo en México no tendríamos libertad de expresión, esto significa que, si no hubiera opiniones diferentes, entonces uno estaría restringido en su derecho a la libertad de expresión. En una democracia, nadie puede imponer su opinión a otra persona. En contraste con una ideología totalitaria, un Estado pluralista permite diferentes opiniones, puntos de vista, intereses o creencias. Por tanto, se habla de pluralismo de opinión.

De igual forma, en un Estado pluralista debe ser posible que quienes coinciden en puntos de vista puedan asociarse de manera pacífica para exponer sus posicionamientos y unirse para fines comunes, como formular peticiones a órganos públicos o bien, participar dentro de los cauces legales vigentes para incidir en el ámbito público o acceder a cargos de elección popular.

En ese sentido, un Estado pluralista no debe prohibir la formación de partidos, asociaciones o agrupaciones. Este pluralismo es muy importante para la democracia, sin él no habría partidos políticos diferentes que reflejen las diferentes opiniones e intereses de los ciudadanos que representan. Pero incluso si se supone que el pluralismo permite que todos se desarrollen lo más libremente posible, todavía hay normas, reglas y leyes que deben cumplirse. Porque sin esto, la convivencia no solo sería difícil, también se correría el riesgo de que se aplicara el “derecho del más fuerte” y que a su vez podría conducir a la opresión y discriminación de otras personas o grupos. Estas reglas están determinadas y

establecidas por la mayoría del gobierno y, en muchos casos, también son socialmente aceptables. Se trata, en todo caso, de constructos sociales que propician y posibilitan la convivencia social dentro de cauces legales y por la vía pacífica de manera que, en pleno respeto de la diversidad de opiniones y puntos de vista en todos los temas, exista tolerancia, mecanismos para hacer valer los puntos de vista y tolerar los que resulten distintos o contrarios a los nuestros y, en caso de que dicha convivencia pacífica, también existen los mecanismos o las vías para dirimir controversias.

El pluralismo en teoría política, conlleva específicamente la competencia entre los diversos grupos sociales y organizaciones que luchan entre sí por la influencia política y económica, lo que puede derivar en un pluralismo democrático. En este punto, lo ideal es que en un sistema pluralista tantos grupos diferentes compitan entre sí y representen intereses muy diferentes y que el poder se distribuya uniformemente. Porque para (casi) todos los grupos hay un “grupo opuesto” que representa los intereses de la otra parte. Sin embargo, en realidad, el equilibrio de poder no siempre está dado, pero muchos grupos tienen una influencia significativamente mayor en la política y la economía que otros, por ejemplo, el cabildeo y grupos de presión o interés.

Señalado lo anterior, el presente trabajo busca establecer de una manera somera la correlación que tiene el pluralismo democrático con los organismos constitucionales autónomos y su impacto en las elecciones; para ello se describirá brevemente el tema del pluralismo democrático, para dar parte al tema de manera general de los organismos constitucionales autónomos, para terminar con su relación con el proceso electoral.

PLURALISMO DEMOCRÁTICO

Kant señalaba que el pluralismo en sus vertientes doctrinarias social, política e incluso cultural es un joven árbol, aún de leño frágil,¹ por lo que retomando dicha idea, no es difícil comprender que el pluralismo no haya permeado del todo en la actualidad, siendo que como veremos más adelante, veníamos de un régimen político, donde sólo la opinión y voluntad de un soberano es la que contaba, de ahí que darnos cuenta que lo ideal es tomar en cuenta la opinión y voluntad de todos los integrantes de la sociedad, postulado principal del pluralismo en general.

Ahora bien, como hemos mencionado, el pluralismo desde el punto de vista social, consiste en la distribución del poder en los órganos de decisión política en un país o en una institución, se asocia al proceso mediante el cual es posible

¹ Sevilla, José M., “Algunas raíces filosóficas del pluralismo en la modernidad”, en Badillo O’Farrell, Pablo (coord.), *Pluralismo, Tolerancia, Multiculturalismo, Reflexiones para un mundo plural*, España, Universidad Internacional de Andalucía, 2003, p. 198.

la toma de decisiones, en general, y de la aplicación de determinadas acciones en la comunidad. Este enfoque empírico establece la existencia de normas y procedimientos que regulan el poder del gobierno en la competencia por designar a las autoridades dirigentes.²

El ejercicio de este poder se fundamenta en una distribución general de recursos políticos, en que los intereses prevalecen en las diferentes disputas políticas, y en contextos distintos.

Así, en los países democráticos las organizaciones sociales son relativamente autónomas y establecen relaciones con el proceso de gobierno y es posible que incidan de manera directa en la elaboración e implementación de políticas y programas públicos, siempre y cuando, de acuerdo con Dahl, exista alguna de estas condiciones:

1. Participación efectiva.
2. Igualdad en la votación.
3. Comprensión ilustrada. En el tiempo permitido por la necesidad de una decisión, cada ciudadano debería tener oportunidades adecuadas e iguales para llegar a lo que constituye su juicio tocante al resultado más deseable.
4. Control final sobre el programa: el *demos*, entendido como la comunidad política o cuerpo de la ciudadanía, que debería tener la autoridad exclusiva para determinar qué cuestiones se deciden o no, a través de procesos que satisfagan los tres primeros criterios.
5. Inclusión: el *demos*, que debería incorporar a todos los adultos sujetos a sus leyes, excepto a los que están de paso.³

Ahora bien, el concepto de pluralismo analizado resulta insuficiente, pues en el ámbito de este espacio de reflexión, necesita lo que yo denominaría un apellido que, en este caso sería el democrático: el pluralismo democrático, entendido como la distribución y construcción de espacios de poder de la sociedad en los procesos de selección de los líderes políticos.

El pluralismo democrático es la forma política que da contenido a la distribución del poder, sus equilibrios, legitimidad, eficacia en la coordinación y certeza a la adopción de decisiones. De ahí que la participación ciudadana, como eje del citado pluralismo, sea la que activa los equilibrios de poder, las relaciones y demandas presentadas en la sociedad, los partidos políticos y el gobierno.

De este modo, el pluralismo democrático se constituye en el espacio propicio para la lucha por acceder a los puestos de elección, con la postulación de personas a las candidaturas ya sea por la vía de los partidos políticos o de manera

² Hernández Álcantara, Carlos, *Autonomía y Pluralismo de la UNAM, las designaciones de Rector, 1999, 2003 y 2007*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 26.

³ Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático, Autonomía versus control*, Editorial CONACULTA, México, 1989, pp. 16-17.

independiente, a través de la movilización, votos, acciones, aceptación, cooperación e información difundida por los medios de comunicación, que ya no se limitan a medios tradicionales como la prensa, la radio, la televisión; sino que ahora comprenden las redes sociales y otras tecnologías digitales en las campañas electorales y, en general, en las distintas etapas y fases de los procesos electorales.

Otro fundamento del pluralismo es que la competencia electoral no esté dominada por los partidos políticos, sino que se distribuya entre múltiples centros de poder, que son activados por grupos de diferentes tipos y tamaño, que sostienen el proceso de competencia por el poder político de conformidad con el andamiaje normativo e institucional que establezca las reglas de la contienda política y de acceso a cargos de poder público, así como los procedimientos y las autoridades u órganos a cuyo cargo estará su implementación y operación.

Ello hace posible el desarrollo de un sistema de derechos políticos institucionalmente garantizados y protegidos, que al mismo tiempo genera normas no formalizadas que determinan el tipo de conducta política necesaria para el funcionamiento de la democracia electoral.

De esta forma, la serie de derechos protegidos da origen a un proceso de selectividad en forma competitiva que mantiene el sistema de equilibrio mutuo entre dirigentes y demandas ciudadanas a través de los liderazgos locales y regionales. Pero, además, no puede escapar a nuestro estudio que hoy en día la competencia por el poder no se limita a grupos; en la actualidad la ciudadanía se organiza, ya sea individualmente o en pequeños grupos y ya han demostrado no sólo ser opciones interesantes a la ciudadanía que no se identifica con algún partido político, sino, además, que es posible que accedan a cargos de elección popular. Ya existen varios casos que lo demuestran, en distintos niveles de gobierno o representación.

Desde esta perspectiva, la competencia entre los grupos de interés organizados en concordancia con las reglas del juego electoral, la interacción de estrategias de comunicación, la publicidad, el debate político, las alianzas, los compromisos y los liderazgos locales permiten comprender cómo están ubicados los equilibrios de poder en la sociedad y en la representación política de los partidos políticos, e incluso ciudadanos, al momento de iniciar el proceso electoral.

Entonces, el pluralismo democrático constituye la existencia de una diversidad de grupos que son tanto independientes como no inclusivos,⁴ los cuales se caracterizan porque:

- El disenso es lo característico —no el conflicto— mientras que el consenso se debe construir a través de un proceso constante de ajustar personas que disienten y buscan persuadirse mutuamente.

⁴ Vargas Céspedes, Jean-Paul, *Pluralismo y Alternancia: El análisis de la República de Costa Rica, 1949-2014*-1. ed. San José: Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2018, p. 10.

- La toma de decisiones se realiza por medio de la regla mayoritaria limitada, es decir, con respecto de los derechos de la minoría. Para la democracia es importante preservar a las minorías, para que la mayoría tenga oportunidad de cambiar, incluso de equivocarse y rectificar.
- Existe la separación de las esferas religiosa, política y de riqueza para que los políticos estén dispuestos a seguir las reglas de un sistema competitivo de partidos.
- Hay grupos voluntarios y no exclusivos.

El pluralismo denota la existencia de más de un partido, pero su connotación es que estos son el producto de la diversidad de preferencias e ideologías de la sociedad. Su evolución se debe a la existencia de: i) gobierno responsable, ii) elecciones libres y democráticas, iii) el establecimiento de partidos como un subsistema⁵ y iv) la emergencia de nuevos actores en las arenas políticas, sea por las luchas reivindicadoras como por la participación de nuevas generaciones.

Si bien las democracias integrales no se agotan en el ámbito electoral, es importante no perder de vista que los procesos electorales constituyen un componente esencial de las mismas. Así, el funcionamiento complejo de las democracias contemporáneas implica para el ejercicio de la alternancia, no solo la existencia de partidos políticos y las condiciones anteriormente enumeradas por Sartori,⁶ sino además, que estos posean vocación de ejercicio de gobierno, es decir, la pretensión de convertirse en una opción real y posible para el control y conducción del Estado.

En resumen, sin pluralismo democrático como mecanismo de equilibrio de poderes no es posible postular personas a candidaturas con liderazgo y fortalecer la autonomía ciudadana mediante su intervención a través de la organización política territorial y el impulso a la competencia efectiva por el poder político.

LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Ahora bien, es necesario abordar lo concerniente a los órganos constitucionales autónomos, pues las autoridades electorales fueron concebidas bajo esta figura pionera para Latinoamérica con base en la experiencia europea.

La teoría clásica de la división de poderes cuenta con una evolución histórica y científica social milenaria. Este sistema lo visualizó Aristóteles,⁷ matizó Locke⁸

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, p. 27.

⁸ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 8a. ed., México, Gernika, 2012, pp. 125-138.

(al referirse al Poder Legislativo, Ejecutivo y al Poder Federativo de la comunidad política aunque también hace alusión a los jueces, sin embargo, no de forma elemental como aquéllos), y afinó Montesquieu⁹ en el siglo XVIII.

Conforme a estos tratadistas, el Poder debía ser dividido y distribuido en tres distintos órganos, el primero, que creaba y formalizaba las normas generales que habían de regir a la nación, el legislador que se debería integrar con una diversidad de personas; el segundo, se encargaba de ejecutar las leyes, cuando fueron concebidos estos pensamientos, lo natural es que refiriera al Rey o monarca, pues este realizaba acciones totalmente de gobierno, lo cual ha cambiado, pues se inhibe al Jefe de Estado a conservar la titularidad de esta rama y se otorga a favor del Jefe de Gobierno, y es éste quien toma la posesión de la administración pública y, dependiendo del modelo que se adopte, existen diversos sistemas políticos, de entre los cuales, por sus características, destacan el parlamentarismo, el presidencialismo y el sistema semiparlamentario o semipresidencial como también es conocido; el tercero se trata de la labor judicial o jurisdiccional, en la cual los juzgadores dirimen controversias de intereses con base en la aplicación del derecho, es decir, realiza con base en las normas la labor de impartir y administrar justicia.

Esta forma de dividir el poder había permanecido viva e intocada, pues dicha propuesta resultó ser eficiente y eficaz, pues distribuía y equilibraba el poder, fragmentando el monopolio de la autoridad unipersonal del Rey, que en los tiempos absolutistas había sido una característica, un ejemplo claro de la percepción del poder absoluto sobre el poder ilimitado que detentaba es la frase atribuida a Luis XIV, Rey de Francia, “L’Etat, c’est moi” (El Estado soy yo),¹⁰ por ello se previó evitar la superioridad y sometimiento de cualquiera de los poderes sobre los otros, situación que resultaba elemental, pues el predominio y la sumisión eran características del régimen absolutista, para ellos se trazó un sistema de moderación a manera de control; un control a través de poderes. De esta manera cada poder independiente podía controlar los actos de sus pares y a su vez éstas podían controlar a aquéllas.

La división de poderes fue un éxito rotundo; hoy en día podemos afirmar que son escasas constituciones las que no cuentan con este principio de división de poderes. Esta corriente se extendió alrededor de todo el planeta en los distintos continentes y países y América por supuesto, no fue la excepción. Sin embargo, la tradicional división de poderes efectivamente ha evolucionado y se ha reinterpretado a causa de la evolución de los Estados y su dinámica interna

⁹ Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, en Peñalosa Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica, núm. 120, p. 51.

¹⁰ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia Política*, consultada en https://www.encyclopediadelapolitica.org/el_estado_soy_yo/

y externa, por sus funciones, por la complejidad de sus actividades y necesidades de respuesta y eficacia, Europa lo asimiló y avanzó y, aunque en otras latitudes también hubo avances importantes, lo cierto es que el grado de avance no fue homogéneo, en atención a las circunstancias particulares de cada Estado, la complejidad de su sociedad, sus formas de gobierno, entre otras.

Por ello, la intocable teoría de división de poderes en América Latina debía y en muchos casos comenzó a evolucionar y reinterpretarse, y ello no significaría que la teoría divisional de poderes perdería funcionalidad, pues por el contrario, se reforzaría al rodearse de nuevos elementos que contribuyan al Estado constitucional democrático de derecho y al equilibrio constitucional.

Es en esa evolución o reinención, que esperaron a surgir diversas ideas, de entre las cuales han destacado los órganos constitucionales autónomos, el establecimiento de los mismos, de acuerdo con diversos analistas, académicos y estudiosos de la materia, tienen su origen en Europa, el modelo europeo de órganos constitucionales autónomos surge de los Tribunales o Cortes Constitucionales, de los tribunales especializados y después de los Bancos Centrales.¹¹

Sin embargo, el caso Latinoamericano fue distinto y en especial el de México, pues aquí la mayoría de los órganos constitucionales autónomos surgen bajo la necesidad del equilibrio constitucional de los Poderes de la Unión para la atención de deficiencias principalmente de transición del poder lo que, en consecuencia, llevó a establecer órganos al margen de la teoría tripartita que no encuentran cabida en alguno de las tres grandes ramas, pues precisamente esa es la idea; inspeccionar, fiscalizar, y controlar desde fuera el equilibrio constitucional. Se trata de órganos que, por su ámbito de competencia o especialidad, no es conveniente que se encuentren supeditados a alguno de los Poderes constituidos o algún órgano del Estado, sino que deben estar investidos de atribuciones y autonomía suficientes para operar de manera independiente y sin la injerencia de cualquier Poder u órgano. De ahí su neutralidad, imparcialidad e independencia para analizar y controlar bajo la premisa de regularidad constitucional, ejercer el control de la Constitución del poder político anteponiendo, interpretando y elevando como paradigma la Constitución y sus principios máximos.

Como hemos mencionado, a diferencia de Europa, la introducción de los órganos constitucionales autónomos en México se gestó en sectores que, como se refirió con anterioridad, por la complejidad de la materia, necesitan ser atendidos de una forma autónoma, neutral y eficiente. La dirección de una actividad, la competencia de alto grado de dificultad y la delicadeza se deslindan del órgano que se duele de eficacia para depositarse en uno totalmente nuevo y que decida libremente sin que pueda hacer suya alguna línea de actuación dominante y política, así por ejemplo, los órganos neutros constitucionales en México

¹¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Aproximación a una teoría de los organismos constitucionales autónomos*, 2013, colaboración en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional “Jorge Carpizo”, p. 219.

suelen situarse en instituciones electorales o de derechos humanos, cuestión extraña para los europeos, pues sus demandas respondieron a diferentes cuestionamientos; el equilibrio, regularidad y defensa de la Constitución y derechos fundamentales.

El caso mexicano, dio prioridad a las cuestiones democráticas, electorales y de defensa de derechos fundamentales, pues el diagnóstico eran la de un partido hegemónico, represión de la divergencia y descontento civil por el complejo, dudoso y ambiguo desenlace de los procedimientos de transición del poder por las vías “institucionales” establecidas. Recordemos que con las dictaduras sudamericanas de mitad del siglo XX los problemas centroamericanos y la dirección de éstos eran asumidas sin oposición, la pluralidad era un ideal que traía consigo crímenes de Estado.

Siguiendo con el tema, el panorama mexicano no soportó todo el traslado del sistema constitucional y electoral europeo, es por ello que se adoptaron las medidas *mutatis mutandis* que ofrecía el panorama occidental con los órganos constitucionales autónomos, pues en el viejo continente se adecuó el esquema de la teoría tradicional para volver a equilibrar la balanza que se había edificado siglos atrás; revolucionaron el teorema para adecuarse a la actualidad que podría sobrepasarle y así distribuir nuevamente el poder.

La inclusión de estos órganos, en México, tiene poco más de dos décadas. El caso mexicano respecto de los primeros registros datan de instituciones como el Tribunal de lo Contencioso Electoral de 1987, en el último cuarto del siglo XX, entre otros, que dentro de las prescripciones normativas se establecieron órganos o autoridades adscritas a los Poderes de la Unión, pero con la particularidad de la autonomía en su actuación. Sin embargo, este principio, esta idea e ideal posiblemente no era entendida con plenitud, pues durante casi dos siglos de vida independiente en México la negociación, sumisión, subordinación y el clientelismo eran la moneda de cambio junto con el fuerte presidencialismo que se apoderó de gran parte del siglo XX (en donde la figura presidencial ejercía jerarquía, poderío y presión no sólo sobre sus ramas de gobierno, sino también sobre el Congreso Federal, el Poder Judicial, entidades federativas y municipios) la idea de la autonomía no se apoderó del Estado mexicano instantáneamente, estaba ahí, plasmada, inerte y en espera de ser ejercida. Con el paso de los años —cambios estructurales del sistema político y dentro del sistema político— la autonomía se llevaría a una práctica gradual. El origen europeo fue un reto constitucional y de gran relevancia en su momento. Al igual que en América, estas autoridades se establecieron para contar con independencia del gobierno, del Poder Legislativo y Judicial, estas instituciones actúan en diversas esferas; política, social, económica y jurídica.

En nuestro caso, se han introducido autoridades autónomas a través de diversas reformas a la Constitución, en nuestro sistema han surgido desde los noventa una serie de órganos que se han denominado autónomos, tal es el

caso en 1993 del Banco de México (artículo 28),¹² del Instituto Federal Electoral desde 1996 (artículo 41)¹³ y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1999 (artículo 102),¹⁴ sobre éstos versaba toda la historia y análisis de los órganos constitucionales en México. El establecimiento de una autoridad electoral autónoma, como se sabe, se fija a causa de un sistema fallido de organización y calificación de las elecciones que puso en tela de juicio la credibilidad de esta actividad generando ciudadanía apática, en algunos casos violenta y niveles bajísimos de conocimiento y participación democrática, se retira la facultad del gobierno a celebrar elecciones y se deposita en un nuevo órgano, en un principio aún de gobierno, que posteriormente sería totalmente ciudadano.

Se trata de órganos que no constituyen Poderes Públicos en el sentido analizado con anterioridad, al referirse a áreas que por su importancia resultan estratégicas para el desarrollo y la democracia de nuestro país y no están sujetos a ninguno de los Poderes Públicos o a alguno de sus órganos y, en cambio, mantienen interacción con éstos en distintos grados de coordinación de conformidad con el ámbito competencial de cada uno previsto en los ordenamientos especiales respectivos.

Ahora bien, estos órganos constitucionales autónomos y especialmente las instituciones electorales, fueron creadas con el fin primordial de ser autónomas, es decir, esa autonomía, entendida como la autodirección (fijarse dirección propia y la toma de decisiones por sí mismo), la capacidad y facultad de dirigir su vida interna con base en la emancipación institucional, erradicando la intervención externa, sobre todo de entidades políticas.

La autonomía guarda relación directa con la competencia, pues habilita a conocer de forma exclusiva y excluyente determinada cuestión; por su parte, la independencia, referida como la no sujeción a otro poder público, es producto de la interacción entre poderes, evita el sometimiento de voluntades entre órganos similares, por ello ésta se entiende en relaciones de coordinación. La independencia no puede entenderse por sí misma, sino dentro de un sistema dinámico, una violación a la independencia actualiza una transgresión directa a la división de poderes, pues ésta identifica a unos y otros en un mismo espejo, designando espectros abstractos de actuación que unos y otros deben reconocer y respetar como propios y ajenos respectivamente.

Además, estos órganos constitucionales autónomos, si bien tienen características y atribuciones especiales, no son ajenos al orden jurídico. Por ello, deben regirse por el principio de legalidad; sus actos deben estar fundados y motivados; rendir cuentas bajo los mecanismos y procedimientos establecidos; deben privilegiar la transparencia en la información pública que —bajo los mecanismos correspondientes— les sea requerida; su autonomía les faculta a definir

¹² *Diario Oficial de la Federación* edición del 20 de agosto de 1993.

¹³ *Diario Oficial de la Federación* edición del 22 de agosto de 1996.

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación* edición del 13 de septiembre de 1999.

sus necesidades presupuestales y administrar los recursos económicos que le sean asignados; en su caso, los actos de autoridad deben sujetarse a control jurisdiccional; existencia de procedimientos precisos para exigirles responsabilidad; facultad para expedir las normas que los rigen, facultad reglamentaria, etc., cuentan con características propias y especiales que certifican la existencia de instituciones torales, libres y especiales, las cuales se especifican de la siguiente manera:

Poseer rango constitucional o estar establecidos directamente en la Constitución; ejercer presencia constitutiva en decisiones o atender funciones y necesidades primarias o fundamentales del Estado; desarrollar relaciones de coordinación con otros poderes u órganos primarios del Estado; contar con personalidad jurídica y patrimonio propios; subsanar y corregir carencias que presenten los distintos sistemas, se establecen *a posteriori* o en reacción a los déficits, no suelen ser órganos preventivos; desarrollo altamente especializado y técnico de una materia.

Bajo estos parámetros, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha encargado de clarificar, las características de los organismos constitucionales autónomos, de acuerdo con lo señalado en la siguiente tesis de jurisprudencia.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Es así que los referidos organismos constitucionales autónomos están destinados a afrontar grandes retos: proscribir la corrupción, partidización, desconfianza, descomposición y clientelismo en distintas actividades para mantener los sistemas filtrados y decantados de los males crónicos para una óptima regulación; de ello depende su credibilidad y legitimidad.

Lo anterior, es sumamente importante si tomamos en cuenta que lo que está de por medio es la gobernanza electoral, en el marco de lo que Samuel

Huntington señala como la tercera ola de democratización que colocó en el centro de atención pública al diseño y administración de los procesos electorales. Esto, en el entendido de que los Estados tienen la obligación de administrar y garantizar la realización de elecciones populares para la renovación periódica, libre y pacífica de los órganos del Estado de elección popular, mediante las reglas, procedimientos y principios previamente establecidos. Al ser un concepto transversal, la gobernanza electoral abarca el estudio de todos los procesos relacionados con la organización de los procesos electorales, como lo es el diseño de las autoridades en la materia, la resolución de conflictos, regulación de propaganda electoral, regulación de financiamiento de partidos, etcétera.

EL PLURALISMO DEMOCRÁTICO Y LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Ahora bien, ese pluralismo democrático, como he comentado, conlleva una participación de distintos grupos para alcanzar el poder. En el caso mexicano se da principalmente a través de los partidos políticos, pero también a través de las denominadas candidaturas independientes; sin embargo, esa participación, como también ya se comentó, no sólo necesita reglas, sino de un árbitro que se encargue de aplicar dichas reglas. Para ello creamos una serie de instituciones que se encargan directamente de organizar las elecciones y tutelar los derechos político electorales del ciudadano en un contexto de legalidad y equidad en la contienda, e indirectamente coadyuvan a la gobernabilidad y a la aplicación de la ley. Aunado a que, gracias a los precedentes jurisdiccionales, el ámbito de tutela se ha venido ampliando a rubros que si bien no son de naturaleza electoral propiamente dichos, sí inciden de manera directa en la adecuada organización de los procesos electorales. Tal es el caso, por ejemplo, de la transparencia y rendición de cuentas; la tutela del menor; la violencia política en razón de género, perspectiva de interculturalidad para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros.

En México hemos encargado dicha tarea a órganos constitucionales autónomos: en el orden nacional contamos con el Instituto Nacional Electoral, mientras que, en el ámbito local, cada una de las 32 entidades integrantes de la Federación, se cuenta con organismos público local en la materia. En el caso del Estado de México, es el Instituto Electoral del Estado de México, del que formo parte.

Son estos órganos los que tienen a su cargo la importante responsabilidad de generar confianza en la certeza y legalidad de las elecciones y propiciar la participación ciudadana; que garanticen la calidad democrática de los comicios en términos de libertad, equidad, transparencia, competitividad y equidad de género; al tiempo de estar regidos por ciertos principios como la independencia, la imparcialidad y el profesionalismo.

Pero, además, este entramado normativo e institucional se ve fortalecido también por un sistema de medios de impugnación, que comprende órganos jurisdiccionales locales y federales especializados para la resolución de controversias en la materia. Y ello tiene sentido porque, en tanto actividad humana, la logística electoral siempre será perfectible y, como cualquier ordenamiento jurídico, éste es susceptible de distintas interpretaciones o, incluso, de aplicación, por lo que los órganos jurisdiccionales dotan de mayor certeza y definitividad a los procesos electorales, lo que permite que la ciudadanía cuente con plena confianza de que su voto cuenta y la elección se lleva a cabo con estricto apego a derecho.

A mayor abundamiento, me parece importante señalar que en México los órganos electorales han seguido el arquetipo de la independencia, con lo cual han contribuido de manera significativa a la confianza en las elecciones y transiciones del poder de manera pacífica; no obstante, las elecciones tienden a ser cada vez más complejas, intensas y volátiles; producto en gran medida, de la capacidad y juicio de la ciudadanía sobre los asuntos públicos.

Nos enfrentamos, entonces, a una intensidad en la teatralización del poder en un contexto en el cual la ciudadanía es cada vez más crítica pero también más individualista.

Una ciudadanía cada vez más exigente sobre la capacidad y gestión de los tomadores de decisiones, y con cada vez más y mejores instrumentos de involucramiento, escrutinio e incidencia en la gestión pública, pero ausente en su vinculación con los asuntos públicos. Muestra de ello es el alto grado de desconfianza interpersonal y hacia las instituciones del que dan cuenta prestigiosos estudios como el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México emitido por el INE en 2014 y que se ha actualizado; el Informe Latinobarómetro, que se publica anualmente o, incluso, las Encuestas de Cultura Política —ENCUP— que elaboraba la Secretaría de Gobernación y que se han dejado de llevar a cabo los últimos años.

En el caso del Estado de México, recientemente se tienen los resultados de un Estudio sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México y un Estudio sobre la Cultura Política de los Jóvenes en el Estado de México, 2018, elaborados conjuntamente por El Colegio de México y el Instituto Electoral del Estado de México, estudios disponibles en la página institucional de internet.

En todos esos estudios, entre otros, hay consistencia en señalar la desconfianza interpersonal y hacia las instituciones; la desafección a los asuntos públicos con la consecuente deficiencia de participación y un importante porcentaje de desencanto total o parcial hacia la democracia. También se pone de manifiesto que, a pesar de la desconfianza ampliamente generalizada, las autoridades electorales gozan de la aprobación y la confianza ciudadana y que si bien ha bajado la aprobación de la democracia como sistema de gobierno, sigue siendo considerada como la mejor, en comparación con regímenes autoritarios o de otra índole.

El gran politólogo italiano Norberto Bobbio encuentra un llamado a la atención, de que los partidos políticos ya no pueden vivir en la democracia contemporánea solo con la ideología pues, agrega, en la actualidad el partido político requiere principalmente de: organización, pero también de una fuerte capacidad para generar pasiones por los ideales.

En este orden, a mi juicio, se requiere ya no únicamente de una estructura mínima de movilización y articulación, sino también de cohesión interna basada principalmente en la pasión por las ideas. Esta pasión se puede traducir desde la comprensión del fenómeno de la alternancia en el pluralismo democrático como la expectativa histórica sobre la misma y, a mi juicio, debe darse en condiciones propicias para el intercambio de ideas en contextos democráticos en los que prive la pluralidad de opiniones y la tolerancia a puntos de vista distintos al propio y, sobre todo, que en un contexto altamente competitivo como el actual, cualquier fuerza política puede resultar triunfadora y que quienes resulten electos son claro reflejo de la voluntad popular expresada en las urnas, por la operación del andamiaje expuesto con anterioridad.

La alternancia desde el pluralismo político, en las democracias contemporáneas, no puede centrarse únicamente en una visión de ampliación y fragmentación de las diferencias sociales, porque ello genera un proceso de escalada, que además de erosionar el sistema de partidos políticos, terminará afectando la calidad de las instituciones públicas.

Por tanto, desde la reflexión que he expuesto, como su aplicación a un caso concreto, destaca la necesidad de transitar del pluralismo basado en la generación de posiciones alternativas, a uno que se podría denominar “el pluralismo razonable”. Al respecto, conviene traer a cuenta que en México, la sociedad dio un gran paso de consolidación del pluralismo político en el año 2000, cuando por primera vez hubo alternancia en el poder.

Ahora bien, siguiendo con nuestro concepto de “pluralismo razonable”, conviene precisar que éste se encuentra estructurado por la coincidencia de los que se comparten, más allá de su esencia natural, basada en la dialéctica enemigos-amigos u otras que han surgido recientemente tanto en México como en el mundo, que se traducen en la confrontación y la división.

El pluralismo democrático, además, incorpora al debate la necesidad de una democracia de resultados. Es en este sentido que la misma fórmula dada por Bobbio, parece ser una orientación posible. Para el partido en el gobierno resulta fundamental su capacidad de análisis prospectivo para entender las tendencias de las fracturas sociales y la conflictividad política, respondiendo en muchas ocasiones por las vías de gobiernos plebiscitarios, procesos de participación ciudadana, e incluso por la vía de la democracia de la consulta popular, el referéndum o la iniciativa legislativa de la ciudadanía, entre otras expresiones.

Desde la oposición, suelen darse dos escenarios:

- (a) la oposición con vocación de gobierno y
- (b) la oposición anti sistema.

Desde la primera, se pretende evidenciar que se cuenta con los equipos técnicos adecuados para enfrentar o aprovechar las situaciones políticas, y en particular se busca posicionar ideas concretas, promoviendo el debate como vía para demostrar que se cuentan con las mejores capacidades para gobernar y constituyen, a la vez, una vía de control y escrutinio de la gestión pública que plantea propuestas, observaciones y posicionamientos orientados a la mejora continua de la gestión pública. Desafortunadamente, cada vez más el espacio político se aleja de ser un punto de encuentro de ideas.

La segunda tendencia, la oposición anti sistema, apuesta a estructuras de organización desconcentradas que contribuyen a un dinamismo social basado por la pasión como elemento de cohesión, canalizando así la ansiedad colectiva. Posiciona en el imaginario social que lo nuevo es sinónimo de hacer las cosas mejor, por el simple hecho de ser nuevo y carecer del supuesto pecado original de los partidos políticos tradicionales; sin valorar que el ejercicio de la gestión pública requiere siempre una fuerte dosis de capacidad técnica para entender y desenvolverse en los laberintos de la gestión pública. Desde esta óptica, la oposición consiste en bloquear las actividades del gobierno en curso por el solo hecho de pertenecer a una fuerza política distinta. Este tipo de oposición puede llegar a constituir un obstáculo para el adecuado desarrollo democrático, porque el debate de ideas no está orientado a construir y mejorar, sino únicamente a bloquear, retrasar actividades, etc. provenientes del gobierno en turno.

Sobre este punto, me parece, los partidos políticos, principalmente los que son de oposición, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas debieran tomar conciencia, me parece, de la relevancia que implica ser oposición constructiva; es decir, no oponerse a un partido mayoritario o en gobierno solo por ese hecho; se debe ser un contrapeso auténtico, propositivo cuyo eje rector sea la expedición de productos legislativos, políticas y programas orientados al mejoramiento de la calidad de vida del pueblo, tal como lo determina el artículo 3º de nuestra Constitución General de la República.

Así, el pluralismo democrático y los organismos constitucionales deben partir de una ciudadanía activa, informada, participativa y exigente de resultados que, desde mi perspectiva, constituye siempre el principal incentivo para impulsar: una ciudadanía mejor informada y más involucrada en la gestión de sus representantes y gobernantes y, aparejado a ello, que se cumplan los compromisos asumidos.

Desde luego, la sociedad es plural y diversa, de ahí la importancia de que tanto el gobierno como la oposición mantengan vivos los canales de relación con las organizaciones y movimientos sociales y empresariales.

CONCLUSIONES

Nuestro país se encuentra en un momento crucial de su historia: el debate político y la polarización social han alcanzado grandes dimensiones y es preciso

por ello, fortalecer el andamiaje normativo, institucional y tratar de incidir en la conducta social para que, en un clima de convivencia democrática podamos aceptar las diferencias y que la contienda electoral continúe siendo la vía por excelencia para la renovación de nuestros órganos de poder público, lo que implica no sólo normas, sino la auténtica coordinación entre autoridades de distinta materia y ámbito y, por su puesto, con el componente fundamental de la democracia, la ciudadana y el ciudadano.

Lo anterior, en el entendido de que el camino que toda la sociedad mexicana debe tomar, incluidos hombres y mujeres, es la construcción de una democracia plural, participativa y paritaria. Lo que conlleva, en principio, el empoderamiento y visibilidad de aquellos grupos en situación de vulnerabilidad (indígenas, miembros de la comunidad LGBTQ+, etc.) en razón de que la consolidación democrática de un país debe ser en clave de pluralismo y participación, pues ambos conceptos son dos caras de la misma moneda.

Por ende, no solo las autoridades tienen el deber de fomentar y garantizar el pluralismo democrático, sino que también tienen esa obligación de manera preponderante los partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público cuya finalidad es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público. Es claro que los partidos políticos deben contribuir al funcionamiento del régimen democrático representativo de gobierno, ya que son el mecanismo por excelencia para expresar el pluralismo político pues tienen la función de contribuir a la integración de la representación política.

Esto ya que la democracia supone el reconocimiento a una comunidad política plural, diversa y por demás compleja, donde coexisten diversas aspiraciones y puntos de vista. Debemos tener en cuenta que las sociedades son conflictivas por definición; sin embargo, la gran distinción sobre otros modelos de organización política es que este conflicto toma canales que no derivan en situaciones de violencia, sino que se traduce en una lucha pacífica a través del debate abierto y racional en el marco de un régimen democrático. De esta manera, la democracia tiene una arista que posibilita el intercambio y contraste de ideas, en la que prevalece la opinión de las mayorías pero con el respeto a las minorías.

FUENTES CONSULTADAS

- BORJA, Rodrigo, Enciclopedia Política, consultada en https://www.encyclopediadelapolitica.org/el_estado_soy_yol
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Aproximación a una teoría de los organismos constitucionales autónomos*, 2013, colaboración en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional “Jorge Carpizo”.
- DAHL, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático, Autonomía versus control*, Editorial CONACULTA, México, 1989.

Diario Oficial de la Federación edición del 20 de agosto de 1993.

—, edición del 22 de agosto de 1996.

—, edición del 13 de septiembre de 1999.

ESCUADERO ÁLVAREZ, Hiram, *Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública*, en Peñaloza Pedro José y Garza Salinas Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica, núm.120.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 12.

HERNÁNDEZ ÁLCANTARA, Carlos, *Autonomía y Pluralismo de la UNAM, las designaciones de Rector, 1999, 2003 Y 2007*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

LOCKE, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 8a. ed., México, Gernika, 2012.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia: 1 El debate contemporáneo y 2 Los problemas clásicos*. Madrid: Alianza Universidad, 1988.

SEVILLA, José M., *Algunas raíces filosóficas del pluralismo en la modernidad*, en Badillo O'Farrell, Pablo (coord.), *Pluralismo, Tolerancia, Multiculturalismo, Reflexiones para un mundo plural*, España, Universidad Internacional de Andalucía, 2003.

VARGAS CÉSPEDES, Jean-Paul, *Pluralismo y Alternancia: El análisis de la República de Costa Rica, 1949-2014/-1*. ed. San José: Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de Investigación, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2018.

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León

LOS RETOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL CONTEXTO DE UN PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO PROPUESTAS PARA FORTALECER SU AUTONOMÍA

Rocío Rosiles Mejía

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto definir qué son los órganos constitucionales autónomos, sus características particulares, los retos que estos afrontan de cara tanto al presente como al futuro, así como posibles propuestas de mejora que fortalezcan su autonomía.

I. DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

En el mundo jurídico existe un amplio debate sobre cómo definir a los órganos constitucionales autónomos. Se ha expuesto en un sinnúmero de ocasiones que en México no existe legislación uniforme en la materia, algo que es palpable al revisar las normas que regulan a este tipo de instituciones. Por citar algunos ejemplos, tenemos al Banco de México, el cual se define como una persona de derecho público con carácter autónomo;¹ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que se considera como un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios;² el Instituto Nacional Electoral, del cual se precisa que es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios;³ el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, mismo que se establece como un

¹ Cámara de Diputados. *Ley del Banco de México*. 2020. Artículo 1°. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>

² Cámara de Diputados. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Artículo 2°. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_250618.pdf

³ Cámara de Diputados. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Artículo 29. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

organismo jurídico con autonomía técnica, personalidad jurídica y patrimonio propios,⁴ o casos aún más particulares como las universidades, verbigracia, la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual se señala que es un organismo descentralizado del Estado, dotado de plena capacidad jurídica.⁵

Si bien enumeramos algunos órganos constitucionales autónomos, lo cierto es que las definiciones antes citadas permiten apreciar la falta de una concepción uniforme de estos, pues se habla de persona de derecho público, organismo descentralizado del Estado, organismo público autónomo, entre otros. En este punto, debemos destacar que Marybel Martínez Robledos, menciona que es diferente hablar de órgano y organismo, precisando que el primero tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado, está coordinado, pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos y se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia, mientras que, el segundo, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante.⁶

Por otro lado, hay que resaltar que en algunas constituciones locales se ha intentado definir y regular a estas instituciones, encontrando en los documentos normativos antes citados las siguientes características o definiciones:

- Aguascalientes. Son entidades establecidas en su Constitución, que mantienen relaciones de coordinación con otros órganos del Estado y gozan de autonomía e independencia funcional, así como financiera, las cuales tienen las facultades y obligaciones que expresamente les otorga la normatividad aplicable;⁷
- Ciudad de México. Cuentan con carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes;⁸

⁴ Cámara de Diputados. *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. Artículo 52. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSNIEG_250618.pdf

⁵ Cámara de Diputados. *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Artículo 1º. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/158.pdf>

⁶ Marybel Martínez Robledos. *Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?* Revista El Cotidiano. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. No. 190. Marzo-abril. 2015. 123-143. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32536845015.pdf>

⁷ Congreso del Estado de Aguascalientes. *Constitución Política del Estado de Aguascalientes*. Artículo 58 Bis. Disponible en http://www.congresoags.gob.mx/agenda_legislativalleyes/descargar-Pdf/329

⁸ Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. *Constitución Política de la Ciudad de México*.

- Durango. Tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, gozarán de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; las leyes de su creación determinarán la integración y funciones de sus consejos, órganos directivos, consultivos o de gobierno, así como su estructura orgánica y funcionamiento;⁹
- Guerrero. Son órganos permanentes; cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; está garantizada su autonomía técnica, presupuestal, de gestión, organización, funcionamiento y de decisión;¹⁰
- Hidalgo. Son entidades especializadas para la atención eficaz de funciones primarias y originarias del Estado, reconocidas en su Constitución o en la Ley, cuentan con patrimonio y personalidad jurídica propia, independencia en sus decisiones, funcionamiento y administración, así como autonomía presupuestaria, técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones;¹¹
- Oaxaca. Son entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones;¹²
- Quintana Roo. Estos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, de gestión, independencia funcional y financiera, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna;¹³
- Tlaxcala. No los define como tal ni establece sus características, no obstante, su Constitución contempla un capítulo que agrupa a estos, considerando como órganos constitucionales autónomos al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos,

Artículo 46. Disponible en http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

⁹ Congreso del Estado de Durango. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*. Artículo 130. Disponible en <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf>

¹⁰ Gobierno del Estado de Guerrero. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Artículo 106. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf

¹¹ Congreso del Estado de Hidalgo. *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Artículo 26. Disponible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf

¹² Congreso del Estado de Oaxaca. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Artículo 114. Disponible en [http://docs64.congreso-oaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Constitucion+Politica+del+Estado+Libre+y+Soberano+de+Oaxaca+\(Dto+ref+1612+aprob+LXIV+Legis+12+ago+2020+PO+40+6a+Secc+3+oct+2020\).pdf](http://docs64.congreso-oaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Constitucion+Politica+del+Estado+Libre+y+Soberano+de+Oaxaca+(Dto+ref+1612+aprob+LXIV+Legis+12+ago+2020+PO+40+6a+Secc+3+oct+2020).pdf)

¹³ Congreso del Estado de Quintana Roo. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Artículo 51 Bis. Disponible en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20200714-CN1620200306D01.pdf>

así como al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala,¹⁴ y

- Veracruz. Cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal y de gestión.¹⁵

Por otro lado, en la doctrina, encontramos diversas definiciones de órgano constitucional autónomo, que se asemejan en algunos elementos mientras en otros las y los autores parecen discrepar.

José Fabián Ruíz sostiene que estos se caracterizan por estar establecidos en la Constitución, y que en esta es donde se especifican sus atribuciones; se encuentran ubicados al mismo nivel de los órganos soberanos del Estado, guardando con estos relaciones de coordinación y control; sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo, así como de alguna de las cámaras del Legislativo, no obstante, no están subordinados a estos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados a sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria, y finalmente, afirma que, aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos ad hoc, todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.¹⁶

Por otra parte, Filiberto Valentín Ugalde Calderón, concluye que las características de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes: Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, con lo cual tienen independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado; se les atribuye una o varias funciones primordiales del Estado y mantienen con los otros órganos relaciones de coordinación. Además, dicho autor manifiesta que estas instituciones cuentan con autonomía orgánica, funcional, técnica, normativa, financiera —presupuestal, así como administrativa.¹⁷

En ese tenor, Hiram Escudero Álvarez, afirma que los órganos constitucionales autónomos son los inmediatos y fundamentalmente establecidos en la Constitución y que no se adscriben a los órganos tradicionales del Estado. Asimismo, resalta que se caracterizan por su inmediatez, al estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; esencialidad, al ser necesarios para el Es-

¹⁴ Congreso del Estado de Tlaxcala. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*. Artículos 95 al 97. Disponible en https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/constitucion_politica_del_estado.pdf

¹⁵ Congreso del Estado de Veracruz. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz*. Artículo 67. Disponible en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION17092020.pdf>

¹⁶ José Fabián Ruíz. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una Visión Integradora*. Ciudad de México. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No. 37. Julio-diciembre. 2017. 85-120. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359>

¹⁷ Filiberto Valentín Ugalde Calderón. *Órganos Constitucionales Autónomos*. Ciudad de México. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. No. 29. Enero-junio. 2010. 253-264. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

tado democrático; dirección política, al participar en esta y emanar de actos ejecutivos, legislativos o judiciales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado; paridad de rango, al mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; autonomía, al contar con esta en su vertiente orgánica, funcional, así como presupuestaria; apoliticidad, al ser órganos técnicos y no políticos; inmunidad, pues los titulares de estos órganos solo pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades; transparencia, los actos y decisiones de estos órganos pueden ser conocidos por todos los ciudadanos teniendo cualquiera de estos acceso a la información; intangibilidad, puesto que se tratan de órganos permanentes, por lo que para su derogación se necesita un proceso de reforma constitucional, y finalmente, cuentan con un funcionamiento interno apegado al Estado de derecho, al considerar que es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios que forman parte de estas instituciones se cuente con todas las garantías constitucionales y procesales.¹⁸

Finalmente, Susana Thalía Pedroza de la Llave, además de enumerar varias de las características que con antelación hemos expuesto, rescata que en los órganos constitucionales autónomos, las decisiones, por lo general, se toman de forma colegiada, que los nombramientos de sus integrantes tienden a ser de mayor duración con respecto a otras autoridades del Estado, así como que estos últimos se encuentran sujetos a un marco de incompatibilidades, por ejemplo, no llevar a cabo alguna actividad ajena a su función, con excepción de aquellas no remuneradas de carácter docente, científico, cultural o de beneficencia.¹⁹

En cuanto a lo que nuestros tribunales han manifestado sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha desarrollado a través de su jurisprudencia las características que identifican a un órgano constitucional autónomo. En las controversias constitucionales 32/2005 y 31/2006, se sostiene que estos se caracterizan por estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, por mantener con otros órganos del Estado relaciones de coordinación, por contar con autonomía funcional y financiera, así como que su existencia tiene como finalidad atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.^{20, 21}

¹⁸ Hiram Escudero Álvarez. *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública*. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Ciudad de México. Procuraduría General de la República y Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. 2002. 43-58. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico/>

¹⁹ Susana Thalía Pedroza de la Llave. Estado de Derecho y Transición Jurídica. *Capítulo V. Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. 2002. 173-194. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica>

²⁰ Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia P./J. 12/2008. Novena Época. No. de registro 170238. Pleno. *Órganos Constituciones Autónomos. Sus Características*. Tomo XXVII. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Febrero de 2008. P. 1871. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>

²¹ Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2007. Novena Época. No. de registro 172456. Pleno. *Órganos Constituciones Autónomos. Notas Distintivas y Caracte-*

Por otro lado, la Segunda Sala de nuestro Máximo Tribunal, en una interpretación más amplia del principio de división de poderes, establecido en el artículo 49 constitucional, señala que los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano, su función responde a un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público, contando dichos órganos con garantías institucionales que constituyen una protección a su autonomía y que salvaguardan sus características tanto orgánicas como funcionales.²²

Por último, en cuanto al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este ha definido que no es posible que haya órganos constitucionales autónomos que no sean descentralizados del Estado, definiendo a la descentralización como una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general.²³

II. LOS RETOS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y PROPUESTAS PARA AFRONTARLOS

MANTENER SU LEGITIMIDAD ENTRE LA CIUDADANÍA

Norberto Bobbio señaló que el problema de la legitimidad del poder político es un asunto de justificación de poder y relacionó la legitimidad con la legalidad al sostener que la primera se refiere al título de poder mientras que la segunda al ejercicio de este. También, mencionó que cuando se exige que el mando sea legítimo se pide que quien lo detente lo ejerza de conformidad con las reglas establecidas, por tanto, la legitimidad para el soberano es la que fundamenta su derecho mientras que para el ciudadano es la razón de su deber a obedecer; a diferencia de la legalidad que para el soberano establece su deber y para el ciudadano la garantía de su derecho a no ser oprimido. En este sentido, el citado politólogo aseguró que en la doctrina del Estado de derecho el poder

ísticas. Tomo XXV. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo de 2007. P. 1647. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>

²² Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.). Décima Época. No. de registro 2015478. Segunda Sala. *Garantía Institucional de Autonomía. Su Aplicación en Relación con los Organos Constitucionales Autónomos*. Libro 48 Tomo I. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Noviembre de 2017. P. 603. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015478>

²³ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XCIV/2002. Tercera Época. *Institutos u Organismos Electorales. Gozan de Plena Autonomía Constitucional*. Suplemento 6. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Pp. 157 y 158. Disponible en <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XCIV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=organo,constitucional,autonomo>

es más legítimo en cuanto más es ejercido, de conformidad con normas preestablecidas y presupuestas.

Asimismo, Bobbio indicó que lo anterior no agota el proceso de legitimación del poder, pues habrá que agregar la vigencia de los valores que informan al derecho, a saber, la libertad, la igualdad, el bienestar, el orden y la justicia.²⁴

Entretanto, Max Weber estimó que existen tres tipos de dominación legítima: la racional, tradicional, así como la carismática, enfatizando que la legitimidad debe entenderse como la pretensión de una autoridad para ejercer la dominación con la aceptación de los miembros de una asociación sobre los cuales aquella es ejercida. Para el sociólogo estas clases de autoridad conviven y se entrelazan entre sí, sin embargo, resaltó que en la sociedad moderna tiende a predominar la de carácter racional, que se caracteriza por lo siguiente: 1) tiende a desprenderse de cualquier motivación o justificación tradicional o carismática; 2) aunque persistan algunos de estos rasgos, estos se afincan en la existencia tanto de una normatividad estatuida como de unos procedimientos delimitados; 3) las leyes son las que determinan los términos de la obediencia y el acatamiento, los castigos por incumplimiento y transgresión, así como la compleja interacción entre amenaza potencial y aplicación efectiva, y 4) el fundamento último de esta legitimidad está en la racionalidad instrumental de carácter más abstracto, genérico y formal. Por ende, los miembros del Estado reconocen como legítima la capacidad de este para determinar el orden de la vida colectiva a través, primero, de la Constitución y las leyes y, después, por medio del ejercicio explícito de la coacción.²⁵

Por su parte, John Locke afirmaba que en el pacto social se establecen dos tipos de legitimidad: la de origen que implica que el titular del poder del Estado es el pueblo que lo entrega a la mayoría de la sociedad que a su vez conforma un gobierno representativo, y la de ejercicio que conlleva que este solo puede usar la autoridad para cumplir los fines del mencionado acuerdo, los cuales el filósofo mencionó que son tanto preservar como proteger la vida, salud, libertad, así como las posesiones de todos los miembros de la comunidad política.

Del mismo modo, Jean Jacques Rousseau relacionó la legitimidad tanto con la justicia como con la libertad, indicando que el titular legítimo del poder es el pueblo, al grado de sostener que el mismo es el Estado, determinando que la legitimidad procede de las leyes emanadas de la voluntad popular y por ende esta se convierte en legalidad.²⁶

²⁴ Delgado, José. *Razón Jurídica: legalidad y legitimidad*. Frónesis. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política. Volumen 1, número 2. Maracaibo, Venezuela. Universidad de Zulia. 1994. 183-188. Disponible en <https://produccioncientificaluz.org/index.php/fronesis/article/view/16339/16311>

²⁵ Dávila A. *Legitimidad y orden político: consideraciones sobre su interrelación en la sociedad contemporánea*. Estudios Políticos. Números 7 y 8, Medellín, Colombia. Universidad de Antioquía-Instituto de Estudios Políticos. 1995. 11-36. Disponible en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15990>

²⁶ López J. *El concepto de legitimidad en perspectiva histórica*. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Número 18, Valencia, España. Institut de Drets Humans de la Universitat de València. 2009. 153-166. Disponible en <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/issue/view/22>

A su vez, Claus Offe destaca que el espacio de lo público se concibe en dos vertientes: el estatal, representado por instituciones formales, jurídicamente legitimadas y cuyos actos son materializados por la clase política, mismos que generalmente se denominan “políticos”; y la sociedad civil organizada, que inician su inserción a través de movimientos sociales, llamándose a sí mismos los “ciudadanos”. Estos últimos se componen por personas con elevado nivel educativo, así como relativa seguridad tanto económica como de empleo, mismos que forman parte de la sociedad civil organizada.

El citado autor sostiene que de lo anterior surge un andamiaje de valores en los que lo “ciudadano” se asume como lo transparente, honesto, solidario, entre otros, terminándose por entender lo que verdaderamente representa el interés general. En cambio, lo “político” se identifica como lo faccioso, corrupto, negligente, opaco, etcétera.

En ese sentido, Martha Bolívar afirma que a fin de dar salida a la crisis de legitimidad de las instituciones se han realizado algunos esfuerzos por regresar esta a las estructuras gubernamentales mediante la inclusión de grupos ciudadanos, particularmente a través de la incorporación de la sociedad civil en los órganos constitucionales autónomos, sin embargo, pese a ello, las mencionadas instituciones han sido cuestionadas por su carácter técnico y relativa ausencia de legitimidad democrática.²⁷

Mientras tanto, Alonso y Brussino refieren que desde la psicología social se han abordado diferentes perspectivas teóricas acerca del origen de la legitimidad de las autoridades, entre las que destacan el desempeño de esta, el riesgo de ser sancionado por quebrantar una norma impuesta por la autoridad, así como las valoraciones de justicia distributiva.

Igualmente, sostienen que las valoraciones de legitimidad no se basan exclusivamente en aspectos relativos a los resultados que brinda una autoridad, sino que se examinan otros factores, siendo la justicia procedimental el más importante de ellos, por lo cual, se debe examinar la importancia que tienen los procedimientos usados para la toma de esas decisiones en la obtención del apoyo por parte de las autoridades.

En ese tenor, las citadas autoras aseguran que las valoraciones de justicia procedimental de una autoridad podrían ser relevantes para la explicación de la legitimidad de las autoridades, mencionando que la justicia procedimental se entiende como la percepción de justicia basada en el proceso de decisión por medio del cual se determina un resultado, es decir, las personas estarán más

²⁷ Bolívar M. *Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replanteando el papel de la ética pública*. Polis México. Volumen 15, Número 1, Ciudad de México, México. Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana. 2019. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332019000100033

satisfechas con las autoridades que actúan de manera justa pese a que sus decisiones no les reporten un beneficio propio.²⁸

En cuanto a la percepción que la ciudadanía tiene de los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 el 66.1%, 56.7% y 47.8% de la población de 18 años o más tiene mucho o algo de confianza en los Organismos Autónomos Públicos, Comisiones de Derechos Humanos e institutos electorales, respectivamente.²⁹ Además, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020 indica que el 59.6% de las personas encuestadas tiene mucha o algo de confianza en el Instituto Nacional Electoral.³⁰

De lo anteriormente expuesto, podemos apreciar que la definición de legitimidad tanto del Estado como de sus instituciones está estrechamente ligada con la legalidad, esto es que si estos últimos actúan conforme a lo dispuesto en la ley o en los valores que forman parte de esta, se entenderá que su actuación estará justificada, y, por ende, será aceptada por la población, sin embargo, esta perspectiva es insuficiente, pues la psicología social explica que la legitimidad de las autoridades dependerá de la percepción que la ciudadanía tiene sobre si son justos o no los procedimientos en los que se basa su toma de decisiones.

En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, de lo citado con antelación se observa que gran parte de su legitimación se sostiene en la incorporación de la sociedad civil a los mismos, no obstante, también se apunta que estos son cuestionados por considerar que carecen de legitimidad democrática, aunque las estadísticas arrojan que gran parte de la población confía en dichas instituciones.

Una vez analizado lo anterior, podríamos concluir que los órganos constitucionales autónomos han adquirido cierta legitimidad con respecto al resto de los poderes públicos en tanto una parte importante de la ciudadanía confía en ellos, empero, no debemos soslayar que aun así no están exentos de padecer los mismos vicios que el resto de los organismos que forman parte del Estado, de modo que para mantener esa credibilidad en la población no basta con que su legitimidad se sustente por el solo hecho de cumplir de forma mecánica con sus obligaciones legales, sino que también es necesario que la sociedad conozca tanto sus actividades como su importancia en la consolidación democrática y el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de las personas, así como la

²⁸ Daniela R. *Legitimidad y percepciones generales de justicia de las autoridades legales de Córdoba (Argentina): Un abordaje desde las valoraciones de justicia procedimental*. Interdisciplinaria. Revista de Psicología y Ciencias Afines. Volumen 29, Número 2, Buenos Aires, Argentina. Centro Interamericano de Investigaciones Psicológicas y Ciencias Afines. 2012. 267-304. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/180/18026361007.pdf>

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

³⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encucil/2020/>

implementación de mecanismos que permitan que la voz de la ciudadanía sea escuchada en su toma de decisiones, involucrando a todos los sectores más allá de lo que se denomina como sociedad civil organizada, pues tanto la percepción de justicia como el conocimiento de los procesos que se realizan dentro de estas instituciones mejora su valoración entre las y los ciudadanos.

PUGNAR POR GARANTIZAR SU SUFICIENCIA PRESUPUESTAL

Para examinar este punto, tomamos como referencia las recomendaciones que diversos organismos internacionales han brindado a los Estados con respecto al presupuesto de sus poderes judiciales, pues en esencia estos enfrentan una problemática muy similar que los órganos constitucionales autónomos, primordialmente la discrecionalidad tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo al asignarles su presupuesto de modo que ponen en riesgo no solo la operación de estas instituciones sino también la autonomía con la cual deben conducirse.

Por ejemplo, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas, advierte que los Estados tienen la obligación de proporcionar recursos suficientes para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones, por lo que recomendó revisar el presupuesto asignado al poder judicial con miras a aumentarlo progresivamente, abogando por establecer un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), debiendo asignarle entre el 2% y el 6% del presupuesto nacional, remarcando que en aquellos contextos de importantes restricciones económicas, debe darse un alto grado de prioridad a la asignación de recursos para atender las necesidades del aparato judicial. También, el Relator ha celebrado que algunos Estados hayan establecido una salvaguarda adicional para la participación de la judicatura a través de su intervención en los debates presupuestarios en el Legislativo.³¹

Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que los Estados que no establecen en su marco normativo un porcentaje mínimo de presupuesto a asignar a los órganos de administración de justicia generan riesgos a su independencia debido a que quedan sujetos a la discrecionalidad de los poderes tanto Ejecutivo como Legislativo, así como de otras instituciones del Estado.³²

También, el entonces ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, suscribió lo anterior asegurando que

³¹ Organización de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, Leandro Despouy. 2009. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/11/41>

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. 2013. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

la independencia financiera constituye un requisito fundamental para garantizar la autonomía del Poder Judicial de la Federación.³³

Asimismo, a nivel nacional y en el caso que nos ocupa, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en diversas ocasiones el alcance de la autonomía de gestión presupuestal de los órganos constitucionales autónomos tanto administrativos como jurisdiccionales en materia electoral. El citado órgano jurisdiccional ha determinado que, en el caso de los Organismos Públicos Locales Electorales, esta atribución es un principio fundamental para hacer posible la independencia de su función;³⁴ y en cuanto a los tribunales electorales de los estados se ha reconocido que estos tienen entre sus atribuciones administrar sus recursos sin la injerencia de algún órgano externo.³⁵

De lo previamente planteado, consideramos que estas propuestas son aplicables a los órganos constitucionales autónomos, pues si deseamos que estos preserven su autonomía es fundamental que a nivel constitucional se les garantice tanto un porcentaje mínimo de presupuesto, susceptible de ampliarse según las necesidades de cada institución, como su participación en las deliberaciones que el Legislativo realice sobre este aspecto.

FACULTAD PARA PROPONER REFORMAS LEGALES EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA

Los órganos constitucionales autónomos no están en posibilidad de presentar iniciativas, pues de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución el derecho de iniciar tanto leyes como decretos es facultad del presidente de la república; de quienes fungen como legisladores en el Congreso de la Unión; a las legislaturas tanto de los estados como de la Ciudad de México, así como a la ciudadanía, en un número equivalente al 0.13% de la Lista Nominal de Electores.³⁶

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Comunicado de prensa “El fortalecimiento del Poder Judicial, fundamental para la reforma del Estado: Góngora Pimentel”*. 2001. Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=498>

³⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis XV/2017. Sexta Época. *Organismos Públicos Locales Electorales. El Respeto a la Autonomía de Gestión Presupuestal Garantiza la Independencia de la Función Electoral (Legislación de Veracruz)*. Año 10. Número 20. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Pp. 32 y 33. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XV/2017&tpoBusqueda=S&sWord=autonomia>

³⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis VIII/2018. Sexta Época. *Tribunales Electorales Locales. El Gobernador Debe Incluir en la Propuesta de Presupuesto de Egresos del Estado, el Anteproyecto de Presupuesto Anual Presentado por el Órgano de Justicia Electoral (Legislación de Morelos y Similares)*. Año 10. Número 21. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. P. 53. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=VIII/2018&tpoBusqueda=S&sWord=organo,constitucional,autonomo>

³⁶ Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2021. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

Esto limita de forma importante la capacidad de dichas instituciones para aportar su experiencia en la mejora del marco normativo en aquellas áreas que son de su competencia, pues si bien a los órganos constitucionales autónomos se les ha dotado de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados,³⁷ entre las que se incluyen competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales, así como cuasi ejecutivas,³⁸ lo cierto es que su capacidad de reglamentar los sectores que regulan está limitada tanto por la Constitución como por las leyes, por lo que las disposiciones que emitan por sí mismas no son capaces de suplir las deficiencias o lagunas que se presenten en las primeras.

REGULACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN UN CAPÍTULO ESPECÍFICO DE LA CONSTITUCIÓN

Finalmente, en cuanto a este aspecto, debemos precisar que el artículo 49 de la Constitución dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Lo anterior, evidencia tanto la falta de reconocimiento de los órganos constitucionales autónomos como elementos torales de la división de poderes en México como su regulación dispersa y heterogénea.

En relación a este punto, Pedro Salazar y Luis Salgado han propuesto crear un capítulo V en el título tercero constitucional denominado “Órganos Constitucionales Autónomos” con el objetivo de regular de manera uniforme los múltiples aspectos comunes de dichas instancias.³⁹

Por su parte, diversos autores indican que un defecto notorio en el texto constitucional es la inconsistencia en la regulación de las instituciones, encontrando diferencias notables tanto de alcance como de profundidad en la regulación de los órganos constitucionales autónomos, por lo que han propuesto una reglamentación que establezca a estas instituciones por su nombre y objeto, pero dejando al Legislativo la organización de la composición, nombramiento, sustitución, incompatibilidades, así como las responsabilidades de sus integrantes.⁴⁰

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.). Décima Época. No. de registro 2010881. Pleno. *Estado regulador. El modelo constitucional lo adopta al crear a órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Libro 26 Tomo I. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Enero de 2016. P. 339. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010881>

³⁹ Serna S. Coord. *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas. Órganos constitucionales autónomos: una propuesta de reforma*. Salazar P. Ciudad de México, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2009. 591-605. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11638>

⁴⁰ Fix-Fierro H. Coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Con las reformas y adiciones hasta el 10 de julio de 2015. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto. Estudio académico*. Ciudad de México, México. Instituto de Inves-

III. CONCLUSIONES

Entre carisma y legalidad; héroes e instituciones, así como profetas y funcionarios... es sobre estas dicotomías sobre las cuales se conduce nuestro sistema democrático, que, por una parte, ha construido instituciones sólidas encargadas de organizar las elecciones, recabar estadísticas, medir la pobreza, determinar la política monetaria o garantizar el derecho de acceso a la información, mientras que, por otro lado, la democracia representativa se encuentra en crisis: la ciudadanía exige mayores espacios de participación; la clase política responde con lentitud a ese clamor de cambio; y aparecen liderazgos carismáticos que se apartan de la figura del político tradicional; que abandonan los discursos ensayados y de alto léxico por frases espontáneas con lenguaje coloquial; que prescinden tanto del saco como de la corbata para vestir de manera más modesta; pero que también dejan de lado las cifras, las políticas a largo plazo, así como el conocimiento técnico o científico para ofrecer alternativas rápidas y fáciles que prometen resolver la pobreza, la desigualdad, la inseguridad, entre otros grandes problemas, retórica que nos recuerda a aquellos años en que la voluntad de un solo hombre se imponía sobre la de los demás y donde un solo partido político, que ocupaba la mayor parte de los espacios de representación, obedecía sin cuestionar.

Es en ese contexto en que se desenvuelve el actuar institucional de los órganos constitucionales autónomos, en un sistema que aún no termina por definirse entre uno de corte presidencial, que opta porque las decisiones sean tomadas por solo una persona, o uno descentralizado, más plural, con instituciones que se reparten el poder y se controlan entre ellas.

Por ello, a lo largo del presente texto hemos propuesto que las mencionadas instituciones trabajen sobre los puntos mencionados en líneas anteriores, pues aunque el escenario pueda parecer adverso para proponer cambios de semejante talla, estimamos que siempre es oportuno y no existe momento inadecuado para seguir defendiendo la división de poderes, la democracia, así como el Estado de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Diputados. *Ley del Banco de México*. 2020. Artículo 1°. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>

Cámara de Diputados. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Artículo 2°. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_250618.pdf

tigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2016. 1-30. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4050-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-texto-reordenado-y-consolidado-con-las-reformas-y-adiciones-hasta-el-10-de-julio-de-2015-ley-de-desarrollo-constitucional-anteproyecto-estudio-academico>

- Cámara de Diputados. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Artículo 29. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf
- Cámara de Diputados. *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*. Artículo 52. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LS-NIEG_250618.pdf
- Cámara de Diputados. *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Artículo 1°. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/158.pdf>
- Marybel MARTÍNEZ ROBLEDOS. *Organos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?* Revista El Cotidiano. Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. No. 190. Marzo-abril. 2015. 123-143. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32536845015.pdf>
- Congreso del Estado de Aguascalientes. *Constitución Política del Estado de Aguascalientes*. Artículo 58 Bis. Disponible en <http://www.congresoags.gob.mx/agenda-legislativa/leyes/descargarPdf/329>
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. *Constitución Política de la Ciudad de México*. Artículo 46. Disponible en http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf
- Congreso del Estado de Durango. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*. Artículo 130. Disponible en <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf>
- Gobierno del Estado de Guerrero. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*. Artículo 106. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf
- Congreso del Estado de Hidalgo. *Constitución Política del Estado de Hidalgo*. Artículo 26. Disponible en http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Congreso del Estado de Oaxaca. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Artículo 114. Disponible en [http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Constitucion+Politica+del+Estado+Libre+y+Soberano+de+Oaxaca+\(Dto+ref+1612+aprob+LXIV+Legis+12+ago+2020+PO+40+6a+Secc+3+oct+2020\).pdf](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Constitucion+Politica+del+Estado+Libre+y+Soberano+de+Oaxaca+(Dto+ref+1612+aprob+LXIV+Legis+12+ago+2020+PO+40+6a+Secc+3+oct+2020).pdf)
- Congreso del Estado de Quintana Roo. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo*. Artículo 51 Bis. Disponible en <http://documentos.congreso-qroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20200714-CN1620200306D01.pdf>
- Congreso del Estado de Tlaxcala. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*. Artículos 95 al 97. Disponible en https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/constitucion_politica_del_estado.pdf
- Congreso del Estado de Veracruz. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz*. Artículo 67. Disponible en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION17092020.pdf>
- José Fabián RUÍZ. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México: Una Visión Integradora*. Ciudad de México. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No.37. Julio-diciembre. 2017. 85-120. Disponible en

- <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359>
- Filiberto Valentín UGALDE CALDERÓN. *Órganos Constitucionales Autónomos*. Ciudad de México. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. No. 29. Enero-junio. 2010. 253-264. Disponible en <https://portalanterior.ine.mx/larchivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>
- Hiram ESCUDERO ÁLVAREZ. *Los Órganos Constitucionales Autónomos y la Seguridad Pública*. Los Desafíos de la Seguridad Pública en México. Ciudad de México. Procuraduría General de la República y Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. 2002. 43-58. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico/>
- Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE. Estado de Derecho y Transición Jurídica. *Capítulo V. Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición. 2002. 173-194. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica>
- Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia P./J. 12/2008. Novena Época. No. de registro 170238. Pleno. *Órganos Constituciones Autónomos. Sus Características*. Tomo XXVII. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Febrero de 2008. P. 1871. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>
- Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2007. Novena Época. No. de registro 172456. Pleno. *Órganos Constituciones Autónomos. Notas Distintivas y Características*. Tomo XXV. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mayo de 2007. P. 1647. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/172456>
- Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.). Décima Época. No. de registro 2015478. Segunda Sala. *Garantía Institucional de Autonomía. Su Aplicación en Relación con los Órganos Constitucionales Autónomos*. Libro 48 Tomo I. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Noviembre de 2017. P. 603. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015478>
- Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XCIV/2002. Tercera Época. *Institutos u Organismos Electorales. Gozan de Plena Autonomía Constitucional*. Suplemento 6. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. Pp. 157 y 158. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XCIV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=organo,constitucional,autonomo>
- DELGADO, José. *Razón Jurídica: legalidad y legitimidad*. Frónesis. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política. Volumen 1, número 2. Maracaibo, Venezuela. Universidad de Zulia. 1994. 183-188. Disponible en <https://produccioncientificaluz.org/index.php/fronesis/article/view/16339/16311>
- DÁVILA A. *Legitimidad y orden político: consideraciones sobre su interrelación en la sociedad contemporánea*. Estudios Políticos. Números 7 y 8, Medellín, Colombia. Universidad de Antioquía-Instituto de Estudios Políticos. 1995. 11-36. Disponible en <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15990>

- LÓPEZ J. *El concepto de legitimidad en perspectiva histórica*. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Número 18, Valencia, España. Institut de Drets Humans de la Universitat de València. 2009. 153-166. Disponible en <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/issue/view/22>
- BOLÍVAR M. *Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replanteando el papel de la ética pública*. Polis México. Volumen 15, Número 1, Ciudad de México, México. Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana. 2019. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-2332019000100033
- Daniela R. *Legitimidad y percepciones generales de justicia de las autoridades legales de Córdoba (Argentina): Un abordaje desde las valoraciones de justicia procedimental*. Interdisciplinaria. Revista de Psicología y Ciencias Afines. Volumen 29, Número 2, Buenos Aires, Argentina. Centro Interamericano de Investigaciones Psicológicas y Ciencias Afines. 2012. 267-304. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/180/18026361007.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020*. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- Organización de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy*. 2009. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/11/41>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. 2013. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Comunicado de prensa “El fortalecimiento del Poder Judicial, fundamental para la reforma del Estado: Góngora Pimentel”*. 2001. Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=498>
- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis XV/2017. Sexta Época. *Organismos Públicos Locales Electorales. El Respeto a la Autonomía de Gestión Presupuestal Garantiza la Independencia de la Función Electoral (Legislación de Veracruz)*. Año 10. Número 20. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2017. Pp. 32 y 33. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XV/2017&tpoBusqueda=S&sWord=autonomia>
- Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis VIII/2018. Sexta Época. *Tribunales Electorales Locales. El Gobernador Debe Incluir en la Propuesta de Presupuesto de Egresos del Estado, el Anteproyecto de Presupuesto Anual Presentado por el Órgano de Justicia Electoral (Legislación de Morelos y Similares)*. Año 10. Número 21. Ciudad de México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2018. P. 53. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=VIII/2018&tpoBusqueda=S&sWord=organo,constitucional,autonomo>
- Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2021. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

- Semanario Judicial de la Federación. Tesis Aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.). Décima Época. No. de registro 2015478. Segunda Sala. *Garantía Institucional de Autonomía. Su Aplicación en Relación con los Órganos Constitucionales Autónomos*. Libro 48 Tomo I. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Noviembre de 2017. P. 603. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015478>
- Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.). Décima Época. No. de registro 2010881. Pleno. *Estado regulador. El modelo constitucional lo adopta al crear a órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Libro 26 Tomo I. Ciudad de México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Enero de 2016. P. 339. Disponible en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2010881>
- SERNA S. Coord. Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina: tendencias y perspectivas. *Órganos constitucionales autónomos: una propuesta de reforma*. Salazar P. Ciudad de México, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2009. 591-605. Disponible en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11638>
- FIX-FIERRO H. Coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Con las reformas y adiciones hasta el 10 de julio de 2015. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto. Estudio académico*. Ciudad de México, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2016. 1-30. Disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bju/detalle-libro/4050-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-texto-reordenado-y-consolidado-con-las-reformas-y-adiciones-hasta-el-10-de-julio-de-2015-ley-de-desarrollo-constitucional-anteproyecto-es-tudio-academico>

**Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
de Tabasco**

LAS ELECCIONES 2020-2021 EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PANDEMIA

Maday Merino Damián

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la vida social, política, legal y estructural de nuestro México, está viviendo tiempos diferentes. Tenemos un poder ejecutivo que constantemente y de manera personal genera un reporte de los temas que a su consideración son los mas sobresalientes para la administración pública. Tenemos un ejercicio del poder legislativo que en algún momento pretendió invadir esfera de lo judicial y tenemos un poder judicial cada vez más apegado a temas sobre la protección de los derechos humanos, y sin contar que ya estamos en la decimoprimer época, considerando a los precedentes como elementos transformadores del bloque constitucional y legal de nuestro estado con la *ratio y o biter dicta*. Por tanto la división de los poderes será principio cabal del establecimiento de la democracia, no podemos pensar que un solo sujeto tenga el poder de todo, sería peligroso, para las libertades del ciudadano. Se cuestiona hoy más que nunca el actuar de toda autoridad, la sociedad esta tomando el protagonismo, muchos pueden ser los factores, pero me interesa destacar uno, los mecanismos de comunicación que cada vez hacen que nos traslademos a la sociedad del conocimiento con una natural migración, permitiendo a las autoridades participar de este ejercicio como parte de su transparencia y rendición de cuentas.

Podemos precisar que la sociedad del *conocimiento* hoy día en su conjunto lee más que en otras épocas, pero lo importante será saber los contenidos de las lecturas, las cuales de alguna manera influyen en el ejercicio de toma de decisiones. Ahora y a pesar de la pandemia que nos invade, sólo podemos ver como la sociedad es cada vez más y más participativa, los medios actuales de comunicación, han abierto espacios de socialización, a la vez han logrado la comunicación con las instituciones del estado. Estos medios son y serán una herramienta para alzar la voz y hacer que sus demandas también sean tomadas en cuenta. Y los

cambios estructurales de las instituciones no se quedan atrás al permitir que se empiecen a realizar tramites virtualmente en los diferentes poderes del estado, destacado es el tema del poder judicial, que permite establecer el inicio de las demandas a través de medios electrónicos, lo mismo sucede en materia electoral, en el cual se ha creado una plataforma, para llevar a cabo varias etapas del proceso.

Como una obligación intrínseca de las autoridades electorales a través de su facultad reglamentaria y en este contexto de intensa participación ciudadana de manera natural, ha llevado a la implementación de políticas de inclusión, en diferentes ámbitos; por lo que hace a los temas electorales, se reglamentaron medidas para la participación política de grupos sociales históricamente olvidados, a través de postulaciones a cargos de elección popular, por parte de partidos políticos y ciudadanos independientes. La exigencia social ha llevado al estado en su conjunto para procurar desde el poder legislativo, ejecutivo y judicial, reglas que permiten a estos sectores de la población una participación legal y vinculante. Asimismo, los tribunales electorales han colaborado a través de sus distintas sentencias en esta materia, empujado a través ellas, valores, principios, reglas generales para que los órganos constitucionalmente autónomos en materia electoral procuren las acciones reglamentarias pertinentes y se cumpla con el principio de igualdad en un estado democrático.

La construcción de esta participación ciudadana, reivindica la naturaleza numérica de quienes se encuentran en la sociedad, derechos de mujeres, indígenas y jóvenes, que representan una gran cantidad y que históricamente han sido desvinculados de la vida política del país, para la toma de decisiones.

El sistema electoral mexicano ha integrado diferentes mecanismos de participación ciudadana en postulación de candidatos y candidatas para los distintos cargos de elección popular en cada proceso electoral. En el caso de los procesos de selección para postulación de candidatos, se generaron reglas para:

Postulación paritaria.

Postulación de Indígenas

Postulación de jóvenes

Estos tres sectores, que dicho de paso se encuentran identificados a través de los distintos órganos de conteo poblacional (INEGI, CONAVI), son grupo sobre los cuales deberán versar los lineamientos de postulación en todas las entidades federativas que estarán en el siguiente proceso electoral.

Desde el 2014, los tribunales electorales, generaron las condiciones mínimas para que los órganos administrativos electorales generaran los reglamentos necesarios para la inclusión de la mujer en las postulaciones, pero vimos que no fue suficiente, ya que era necesario colocar candados para evitar que los actores políticos disimularan la participación de la mujer, por lo que se hizo un siguiente ejercicio reglamentario para procurar que se les coloque en lugares de mayor

recurso, en lugares en donde los partidos políticos han tenido la mayoría de votos, entre otros temas a los que hemos llamado calidad en la inclusión; asimismo se establecieron reglas para la postulación de jóvenes e indígenas, a través de cuotas (obligadas) en las postulaciones de mayoría relativa y representación proporcional.

Como derechos progresivos vemos que, serán cada vez mayores los elementos que las autoridades electorales deberán considerar para lograr una inclusión real de estos grupos.

Las instituciones del estado tienen como se ha dicho la obligación de sostener una igualdad en el ejercicio de sus funciones, dirigidas hacia cada sujeto que integra el estado. La autonomía de instituciones de estado, representa la posibilidad de dar una igualdad en la participación de los personajes de la vida política, finalmente quien decide a quien quiere para gobernante es y será el ciudadano, quien va y emite el voto el cual es libre, secreto, directo, intransferible y personalísimo; el momento de emisión es el tiempo de la conciencia del gobernado con la papeleta, es una toma de decisión que sólo debiera estar involucrada su conciencia.

Por ello la importancia de la no intervención de los poderes en el desarrollo de estos trabajos; la auténtica autonomía dará como resultado: la legitimidad.

DESARROLLO

DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS

La organización del estado mexicano es constitucional, existe un esquema de división de poderes: el legislativo, ejecutivo y judicial, comprendiendo que cada uno tiene sus facultades y para que funcionen con legalidad ninguno podrá estar supeditado a otro. Esto es, que la independencia constitucional de cada poder sólo se entiende con los límites marcados en la constitución. A la par, existen los llamados OCAS, órganos constitucionalmente autónomos, quienes cumplen funciones de vigilancia y organización de algunas acciones del estado que no pueden estar bajo la custodia de un poder, es el caso de los institutos electorales nacional y los locales, los cuales cumplen con la función de organizar las elecciones como principal tarea, entre otras como la cultura democrática y educación cívica.

Un estado democrata, permanece en el respeto de esta división de poderes, como un efecto real de pesos y contrapesos, la existencia de poderes autónomos permite el equilibrio real de la toma de decisiones. Asimismo, la autonomía y libertad en cuanto a la toma de decisiones de los órganos constitucionales representa un ejercicio de igualdad ante la ley y legitima sus resultados, ya que

permite que sus resoluciones sean en torno a la normativa. Los sistemas jurídicos de los estados americanos, están constitucionalmente constituidos en un poder supremo dividido para su función en tres poderes por lo general, y en el caso de México tenemos la existencias de los OCAS, son instituciones neutrales que cumplen la función de dictaminar y dar resultados en varias áreas de la vida política y administrativa del estado, como es el caso de los institutos electorales. Las resoluciones de estos, son de carácter neutral reflejan la legitimidad, credibilidad e imparcialidad en los resultados, las cuales se ven vinculadas a la transparencia y protección de los derechos humanos.

El art. 49 de la CPEUM, nos dice lo siguiente:

- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹

En su libro el espíritu de las Leyes del Barón de Montesquieu, menciona al inicio lo siguiente:

- Como vemos que el mundo, formado por el movimiento de la materia y privado de la inteligencia, subsiste siempre, es forzoso que sus movimientos obedezcan a leyes invariables; y si pudiéramos imaginar otro mundo que éste, obedecería a reglas constantes o sería destruido.²

La división de los poderes, el no concentrar en una sola persona todo el poder de un estado y sus ciudadanos, evitará vicios que podrían en su caso destruir a una nación, hemos visto a lo largo de la historia como la descomposición de estados y las guerras por desear someter con violencia, sólo ha traído decadencia a la vida, establecer una división de poderes como salud virtuosa del estado, dará mejores razones para el gobernante y garantías para el gobernado.

Esto nos disciplina a entender la vida democrática con una necesidad de establecer leyes positivas y vigentes, para tener una sociedad productiva, creciente, ordenada; sin éste orden pues llegaríamos al caos. Por lo tanto quienes gobiernan se deben ajustar a lo establecido y procurar sólo modificar cuando la propia naturaleza social lo requiera.

Asimismo, la formación del estado, respecto a la división de poderes debe estar claramente establecido en las normas de orden constitucional, esto para generar certeza, seguridad jurídica y claridad en cuanto a la función de cada poder que integra nuestro estado.

Como lo mencioné en el artículo presentado en el 2020, para este prestigioso curso:

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

² *El espíritu de las leyes* Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (1689-1755), <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/31000000630.PDF>

Un Estado democrático, procurará a través de su división de poderes, independencia de los mismos y respeto por su desarrollo, confirmar la paz, estabilidad y desarrollo de una región; la carta democrática en su artículo 3 señala que: son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas. Es así como hablar de una democracia representativa, sustantiva, implicará certeza y legalidad.³

El ejercicio del poder de manera ordenada, donde cada cual toma las decisiones propias de su encargo, apegados a la norma, y profesionalismo del encargo, así como, contar con mecanismos de nombramiento, ayudará a evitar las presiones externas para hacer lo indebido.⁴

La calidad de la democracia, se puede entender a través del reflejo de la existencia instituciones que cumplan con lo mandatado en la constitución, sin que para ello tengan que *pedir permisos* a alguno de los poderes, siendo el único permiso el constitucionalmente establecido.

En el tema de los órganos constitucionalmente autónomos, reflexionemos sobre algunos temas:

1. Son constitucionales por la naturaleza de su origen, es decir, están inscritos en nuestra norma máxima
2. Autónomos en su organización, según las raíces griegas provienen de dos: mismo y ley, es la potestad para darse sus propias leyes,⁵

³ Quinta línea jurisprudencial: las desapariciones forzadas de personas en un caso que tal vez es la expresión más fuerte de la corte interamericana para hablar de democracia no solo representativa sino sustantiva, el caso Hellman contra Uruguay, se trataba de una ley no punitiva del estado, una especie de ley de amistad que la corte dijo, a pesar de haber sido de tener un doble reforzamiento democrático porque había sido sometido a un plebiscito carece de efectos jurídicos ad initio, es algo muy fuerte la que dijo la corte, dijo la corte, *la sola exigencia de un régimen democrático no garantiza el permanente respeto al derecho internacional, la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internas, internacionales, de protección de derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinado por sus características tanto formales como sustanciales* por lo que particularmente en casos de *violaciones graves de derechos humanos* fíjense lo que dice la corte interamericana, yo no estaba ahí eh, muy valientes las juezas y jueces de aquel entonces, *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 en el legislativo debe ejercerse un control de convencionalidad.*

⁴ *Ibidem*, párr. 75.

⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalia, “Capítulo V los órganos Constitucionalmente Autónomos”, biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

3. Independencia en cuanto a las resoluciones que emiten, es decir tiene la facultad de resolver sobre las controversias planteadas sin ninguna injerencia de un poder o de otro órgano.
4. Limitados sólo por la propia ley, por tener un régimen especial, que no deberá estar fuera de los parámetros establecidos en el bloque constitucional y convencional en su caso
5. Su existencia se justifica por una distribución de competencias, con la finalidad de establecer resoluciones generales y limitantes en donde los poderes no generen un peso falso sobre sus resoluciones.
6. Tiene personalidad jurídica y
7. Patrimonio propio, sin duda el patrimonio como sabemos tiene que estar solicitado al congreso, asimismo, deberá justificar el patrimonio con la finalidad de generar certeza en cuanto a su ejercicio.

Estos órganos están sujetos a la norma constitucional, la cual le establece límites, obligaciones, responsabilidades y derechos, que en su caso deben cumplir para cumplir con el objetivo marcado en la ley. Es por ello importante la planeación de su trabajo, cumplir con la transparencia y rendición de cuentas, y de esta manera evitar la influencia de los poderes fácticos que en variadas ocasiones querran hacer uso del poder para influenciar en ellos. Asimismo, es importante la imparcialidad de quienes integran estos órganos, para evitar que alguna fuerza política tenga injerencia en la toma de decisiones; la colegiación general de éstos órganos permite establecer los mejores criterios de expertos para llegar a las resoluciones y toma de decisiones con calidad.

Se ha permitido decir que, la existencia de estos órganos autónomos obedece a una necesidad que nace para evitar la corrupción en el ejercicio del poder y de esta manera poner un *piso parejo* dentro del ejercicio democrático en el estado.

La existencia de los órganos electorales, ha llevado cadena histórica en la que podemos observar que se buscaba establecer mecanismos cada vez más independientes en sus decisiones, para brindar igualdad en el momento de participación en los procesos electorales a todos los actores políticos, para de esta manera evitar la influencia fáctica de quien se encontraba gobernando. La competencia entre las fuerzas políticas de manera pareja, era necesaria, para finalmente generar un ambiente de legitimidad política.

Es así como la historia nos habla de esos cambios, en especial en los órganos electorales; México, es un país que ha pasado por varios cambios constitucionales desde la constitución de 1917, desde las facultades otorgadas a cada poder y la creación de los órganos autónomos.

El INE, y los OPLES, son órganos constitucionalmente autónomos, como lo podemos ver a través de la breve historia:

- 1917: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de ese año, instituye a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos

encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.

- 1946: El Presidente Manuel Ávila Camacho promulga la Ley Federal Electoral y crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral...
- 1951: El Congreso de la Unión aprueba reformar la Ley Federal Electoral para que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral pueda arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y emitir constancias de mayoría.
- 1973: Desaparece la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprueba la creación de la Comisión Federal Electoral...
- 1977: El Gobierno Federal expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas “no incluidas” y propiciar su representación en los órganos legislativos.

El Instituto Federal Electoral, Órgano Especializado en Materia de Elecciones (1990-2014)

- 1990: Como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.
- 1993: Mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada ese año, el Poder Legislativo de la Unión otorgó al IFE las siguientes atribuciones:
 1. Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores
 2. Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos
 3. Establecer topes a los gastos de campaña
- 1. 1994: La reforma electoral aprobada ese año instituyó la figura de “Consejeros Ciudadanos”, personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran.
- 1996: El Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes: la autonomía e independencia del IFE, ...
- 2007: El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales: Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación, transparencia, creación de contraloría y la unidad de Fiscalización

- *Una Nueva Autoridad Electoral de Carácter Nacional: El Instituto Nacional Electoral (2014)*
 - o La reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral. Y la coordinación con los OPLES, para la organización electoral.⁶

En la última reforma electoral de 2014, se nombran los órganos electorales como: INE y OPLES; ambos, en distintos ámbitos de competencia, pero unidos en organización, es la reforma que hasta el día de hoy nos rige para las elecciones, y que dio como uno de los buenos resultados la casilla única, asimismo el llevar de manera simultánea y coordinada entre ambos institutos la organización en su conjunto, con una sola regla, lo que dota a las acciones de los órganos constitucionalmente autónomos de certeza jurídica. Al ser órganos que califican la elección su autonomía cobra radical importancia para la estabilidad política del estado. Establecer un escudo impenetrable por parte de poderes facticos en la calificación de las elecciones permitirá dar certeza, orden legal y paz social.

La historia ha manifestado por sí misma, la necesidad de hacer cada vez más fuerte al Sistema Electoral Nacional Mexicano; los que conocemos de cerca los trabajos que se realizan al interior de un proceso electoral, podemos identificar cuales serían las flaquezas y cuales las virtudes para el buen ejercicio electoral en esta época en la que nos hemos convertido ya en: UNA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO, y vinculados a ello podríamos decir que para transitar a un mejor ejercicio democrático se deberá en algún momento: sistematizar todos los procesos electorales, si es que queremos tener un verdadero ahorro y cambio ad hoc, y a la vez fortalecer cada vez más la autonomía del Sistema Electoral, la transparencia, la rendición de cuentas y mayor cercanía con nuestra creciente sociedad del conocimiento.

La participación en los comicios, con reglas previamente establecidas y autoridades autónomas e independientes en sus decisiones, son la base para un ambiente de orden y paz en los participantes de las contiendas, prevalece la confianza legal entre los y las que participan. La pluralidad de los actores es bueno para nuestras democracias, por ser un indicativo de que no somos iguales en la sociedad hay diferentes pensamientos y formas de entender los procesos.

⁶ Página oficial del INE, <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, Historia del Instituto Federal Electoral.

La participación activa de los diferentes grupos políticos o en su caso candidaturas independiente, le permitirá al ciudadano lograr hacer una toma de decisiones en variantes ideológicas que mayormente comparte. La participación política de distintas corrientes de pensamiento, hará que el ciudadano se involucre y participe de manera activa.

Las autoridades electorales tienen la responsabilidad de generar reglas claras, incluyentes y generales, para que la pluralidad de grupos e ideas sean presentados en el tiempo procesal oportuno (campañas). Y de esta manera, lograr que se den los pesos y contrapesos, en la existencia política de los cargos que han sido electos. Si se generan las condiciones legales, lo demás será responsabilidad del ciudadano, al momento de llegar a la urna y encontrarse con la toma de la mejor decisión, ¿Quién deseo que gobierne mi territorio?

Al día de hoy tenemos una lectura de las elecciones desde el 2014 a la fecha, se ha ido poco a poco volcando hacia una idea política o grupo político, el cual ha permitido establecer una hegemonía en cuanto a que existe una mayoría en el congreso y por lo tanto las propuestas surgidas desde el grupo de MORENA, generalmente tendrán una aprobación abrumadora, y claro está, que las propuestas emitidas por parte del ejecutivo llevará la misma suerte. El presidencialismo hegemónico, es un término que se puede entender como la posibilidad de que desde un solo poder se logre establecer todo tipo de ordenamientos y que en su momento queden los demás poderes subyudados a quien en su caso ocupe el cargo del ejecutivo.

Es en donde se tiene que tener cuidado al pensar que si subsiste sin un límite o sin pesos y contrapesos, podría llegar un sujeto al poder que no respete los derechos mínimos del ser humano y caiga en desvirtudes del ejercicio del poder.

Lo que si nos puede quedar claro es la abrumadora decisión que ha dejado ver la ciudadanía después de la elección en 2018 y la última en 2021, en donde la voz ciudadana se escucho y tajantemente dio un resultado favorable en lo genera (con algunas variantes) en el país.

El ciudadano con el derecho de votar, al día de hoy es un mayor de edad emancipado; con una libertad de conciencia para decidir sobre sus propias mejoras en el estado. Ahora con la Inteligencia Artificial, todo es más fácil, cualquiera hubiera dicho que no saldrían a votar con todo y pandemia, pero fue al contrario, el ejercicio de la participación ciudadana se agudizó, muchos más están comunicados a través de las redes y eso hace que todos nos conectemos a una información, la información sea que les llegue por cualquier medio, les llegó, y eso hizo posible que más fueran a votar.

Por ello considero que probablemente esta del 6 de junio sea una de las más concurridas a pesar de la pandemia, ejercer el derecho hace que las democracias, crezcan, se desarrollen y permanezcan, como representativa, sustantiva.⁷

⁷ Quinta línea jurisprudencial: las desapariciones forzadas de personas en un caso que tal vez es la expresión más fuerte de la corte interamericana para hablar de democracia no solo represen-

En este mismo orden de ideas, contamos con los criterios jurisprudenciales en materia internacional que apuntan a la existencia de un estado garantista, protector, transparente, con principios éticos y compuesto de categorías encaminadas al trabajo enfocado al desarrollo de la sociedad a la que gobierna, y lo contrario a ello llevaría a un análisis de las instituciones y división de poderes del estado. A lo cual se ha referido y ha dicho que un estado democráticamente saludable es aquel que en la pluralidad de ideas y pensamientos permite una igualdad en la participación sin el ejercicio de violencia y con respecto.

La violencia, ha sido un elemento que ha transformado en sentido negativo las democracias, y que se va gestando desde algunos procedimientos en donde se impide la participación ciudadana se limita el ejercicio de los derechos humanos de quienes participan y se obliga de maneras no legales para evitar que una igualdad de condiciones.

Pero muy como se ha visto en cuanto a la reacción pronta del estado para evitar estos temas, por ello se ha tenido que recurrir a las instancias judiciales nacionales y en su caso internacionales. Permítanme decir en este apartado que en casi todas las ocasiones, el recurrir ante estas instancias lleva tiempo y muy pocas personas pueden esperar el tiempo de las autoridades jurisdiccionales para hacer efectivos temas de violencia. Por lo tanto la falta de pronta respuesta lleva a ser un tema violatorio a los derechos de participación de ciudadanos.

El tiempo, en materia procesal, en esta materia si trasciende a la vida misma de poder gozar de un beneficio, ya que los tiempos electorales son cortos pero en ocasiones los temas de violencia llevan un transcurso de mas 4 años, esto resulta intolerante aún por la victima y por lo tanto será un punto negativo para la consideración democrática de acción del estado.

Veamos que indistintamente de elementos negativos los positivos tienen razón de asociarse a la participación ciudadana, generando un elemento transformador de quienes participan y quienes quedan en el ejercicio del encargo después de una jornada electora, veamos el caso Tabasco.

tativa sino sustantiva, el caso Hellman contra Uruguay, se trataba de una ley no punitiva del estado, una especie de ley de amnistia que la corte dijo, a pesar de haber sido de tener un doble reforzamiento democrático porque había sido sometido a un plebiscito carece de efectos jurídicos ad initio, es algo muy fuerte la que dijo la corte, dijo la corte, *la sola exigencia de un régimen democrático no garantiza el permanente respeto al derecho internacional, la legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales, internacionales, de protección de derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático esta determinado por sus características tanto formales como sustanciales* por lo que particularmente en casos de violaciones graves de derechos humanos fijense lo que dice la corte interamericana, yo no estaba ahí eh, muy valientes las juezas y jueces de aquel entonces, *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 en el legislativo debe ejercerse un control de convencionalidad,*

PROCESO ELECTORAL 2020-2021, INCLUSIVO PARA: JÓVENES, INDÍGENAS Y MUJERES. TABASCO

Este proceso electoral, se llevó a cabo en un ambiente de pandemia, el Sars-Cov-19, ha creado una nueva situación en la vida organizacional de cualquier estado en el mundo, se dice que son muchos los cambios que se han tenido que realizar desde la administración, finanzas, salud, educación, y muchos otros como lo electoral, que han tenido que buscar mecanismos para seguir desarrollando los planes estatales de la mejor manera. En el caso de las elecciones, no fue la excepción, en varios países como Corea del Norte, Estados Unidos de Norte América, y claro México, se llevaron a cabo elecciones, a través de establecer nuevas reglas de organización electoral.

Para la jornada electoral de este 2021, podemos decir como siempre se dice (y es que así es), *una jornada inédita*; se establecieron reglas claras sobre medidas sanitarias emitidas por las autoridades federales de salud y los protocolos regulados por el INE. Y con todo ello, el ejercicio democrático fue todo un éxito, los ciudadanos salieron a votar; a nivel nacional se tenía un listado nominal de 93,983,702, de los cuales se tiene el registro de que el día de la jornada electoral la participación ciudadana a nivel Nacional, para este proceso fue de 52.6759%.

En Tabasco, al igual que en todas las entidades federativas se llevaron las elecciones y el resultado de la participación ciudadana fue de un 52.5956%, lo cual represento 855,552 votos, se instalaron 3007 casillas el 100% de las planeadas en la estrategia organizacional.

En lo que respecta al trabajo del OPLE, se generaron varios acuerdos para procurar la participación política de mujeres, indígenas y jóvenes, en la etapa de postulación, ya sea por partidos políticos o candidaturas independientes (Mujeres 62.13% Hombres 37.86%)⁸

Es importante resaltar, que en el caso Tabasco, la organización electoral se llevó bajo cambios y reformas estructurales como son:

- La reforma estatal que modifica la tasa de calculo para las prerrogativas de partidos políticos nacionales a un 32.5%.
- Disminución de quienes integran el municipio quedando de la siguiente manera tres de mayoría relativa y dos de representación proporcional.
- La reforma estatal que determina sólo dejar 21 juntas distritales, para el computo de los distritos y municipios.
- La inclusión por primera vez como cuota obligatoria a los partidos políticos de grupos indígenas y jóvenes.⁹

⁸ CE/2020/022, ANEXO, Lineamiento para garantizar los principios constitucionales de paridad, igualdad y participación ciudadana en postulaciones de regidurías y diputaciones. http://iepct.mx/docs/marco_legal/n/ce-2020-022_lineamientos_garantizar_paridad_.pdf

⁹ El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es el conjunto de Unidades organizadas a través de los Subsistemas, coordinadas por el Instituto y articuladas mediante la Red

- La generación de candados en la postulación paritaria de mujeres, para dotar de certeza, legalidad y cumplimiento cabal de las mujeres que participan en procesos electorales y son postuladas por partidos políticos y aquellas que participan en formulas con independientes.
- Usando la facultad reglamentaria del órgano electoral, se generaron acuerdos relacionados con la participación ciudadana de mujeres, jóvenes e indígenas, para la postulación por parte de partidos políticos y candidaturas independientes.
- Y con la pandemia, el ejercicio de votación se llevó a cabo bajo protocolos establecidos por el INE, por la Secretaria de Salud Nacional y claro con los decretos en cada entidad federativa, las cuales de acuerdo al tipo de semáforo se establecieron mecanismos individualizados, para dar seguridad al ciudadano para ir a votar el día de la jornada.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, para este proceso se emitieron lineamientos relacionados con la participación ciudadana considerando tres tipos de Acciones Afirmativas:

- Paridad y más para la participación de las mujeres
- Cuotas para jóvenes
- Cuotas para indígenas¹⁰

Para este proceso electoral 20-21, el instituto hizo un análisis, sobre la inclusión a grupos que se han considerado históricamente limitados, para participar en materia electoral: cuotas para jóvenes y cuotas para indígenas, de la misma manera se hicieron análisis para mejorar el derecho paritario que se tiene en la postulación a cargos de elección popular de la mujer y se plantearon algunos candados para postular a mujeres: en municipios que tienen mayor población, en municipios y distritos en donde el partido político ha tenido mayor votación; la posibilidad de participación de indígenas en las regiones de mayor cantidad de personas que se autoadscriben como indígenas; y en el caso de los jóvenes en Tabasco, se calcula el porcentaje de quienes están registrados en lista nominal.

La reglamentación en estas tres líneas, se dio con muchos buenos resultados quedando la integración después de la jornada electoral como veremos a continuación.

1. La conformación de la legislatura de Tabasco 2021-2024, por las acciones afirmativas, quedó de la siguiente manera:

Nacional de Información, con el propósito de producir y difundir la Información de Interés Nacional. https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/5.%20INEGI%20informacion%20estadistica%20y%20geografica%20de%20Tabasco2.pdf

¹⁰ CE/2020/022, ANEXO, Lineamiento para garantizar los principios constitucionales de paridad, igualdad y participación ciudadana en postulaciones de regidurías y diputaciones. http://iepcr.mx/docs/marco_legal/n/ce-2020-022_lineamientos_garantizar_paridad_.pdf

7 fórmulas juveniles, 6 de MR, propietarios 5 mujeres 1 hombre; 1 de RP, mujer.

1 fórmula juvenil indígena mujer

Integración por ambos principios MR y RP: 19 mujeres representa el 54% y 15 hombres representando el 46%

2. La conformación de los Ayuntamientos para 2021-2024, quedó de la siguiente manera:

Presidentes: 8 mujeres y 9 hombres

Regidurías total por ambos principios de MR y RP: 49 mujeres representa el 72% y 19 hombres con un 28%

22 fórmulas juveniles: 18 de MR, con 17 mujeres 1 hombre, 4 de RP con 2 mujeres 2 hombres.

1 fórmula indígena mujer

El municipio de Cunduacan fue obtenido por un candidato independiente.

En cuanto a las posiciones de los partidos políticos quedó de la siguiente manera:

MORENA ganó todas las diputaciones en MR

MORENA ganó 15 Ayuntamientos por MR

1 INDEPENDIENTE ganó el Municipio de Cunduacan

PRD ganó un Ayuntamiento por MR Paraíso

MC el municipio de Tacotalpa

Por el resultado de las elecciones en Tabasco, podemos ver que las asignaciones de RP de diputaciones y ayuntamientos sólo quedó repartida entre los partidos políticos que lograron obtener el 3% de la votación válida emitida, los cuales corresponden a los siguientes: MORENA, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO.

El conjunto de las leyes, instituciones, gobernantes y gobernados, apegados a la legalidad, sugiere que se entiendan los resultados como legitimamente aprobados por la ciudadanía. Recuerdo que en una ocasión unos jóvenes le dijeron a un funcionario electoral: ¿cuidaran nuestro voto?, y claro las dudas sociales son validas, pero no podemos dejar de votar. Después de la elección de 2018, muchos dijeron ahora si se ha contado mi voto, pero yo creo que más bien ahora sí mucha gente fue a votar y muchos participamos en la organización y eso fue bueno para conocer los procesos y responsabilizarnos cada actor de su obligación constitucional.

En Tabasco, podemos decir que se logró la inclusión de tres grupos de manera única en la historia del estado, aún los resultados de su gestión lo veremos, pero lo que respecta a la autoridad electoral administrativa cumplió con la función constitucional de la participación ciudadana en elecciones. En este contexto los resultados, dan la oportunidad de que más mujeres, más jóvenes y

más indígenas esten en una posición de poder, en una posición de toma de decisiones, para el estado; aun nos podemos cuestionar si su participación hará cambios esenciales en el estado... pero es algo que aún no podemos contestar, lo dejamos para la historia.

IDEAS CONCLUSIVAS

- La división de poderes, es esencial para la democracia, los pesos y contra pesos permite establecer límites reales y límites legales para la toma de decisiones.
- La existencia de los Órganos Constitucionalmente Autónomos, nace desde la constitución, con el fin de procurar resolver de manera equilibrada sobre temas que no pueden estar a disposición de un poder, para evitar el dominio de la balanza sobre un sólo grupo (generalmente en el poder).
- La sociedad del conocimiento, nos ha impulsado a entender esta división de poderes con mayor transparencia, y esta misma obligará en un futuro a las instituciones a migrar de manera completa los procesos electorales, por ser un mecanismo de integración social en la actualidad.
- En el caso de los institutos electorales, la autonomía en cuanto a su organización y funcionamiento, y la independencia en sus decisiones, ha permitido que se generen acciones en beneficio de la ciudadanía y que la integración de grupos históricamente relegados se conviertan en grupos realmente representados.
- La participación de los jóvenes, mujeres e indígenas en las elecciones en Tabasco, es ya una realidad.
- Finalmente podemos decir que aún quedan tareas por hacer una es revisar los mecanismos de protección por la gran cantidad de violencia en procesos electorales, segundo elemento es el tiempo procesal que se lleva para resolver estos temas, pareciera que el tiempo no importa o no es tan importante para la autoridad, pero el tiempo es crucial en materia electoral para la víctima y por último la sistematización de los procesos nos llevaría a evitar tantos relacionados con el gasto electoral y la agilidad en los procesos electorales.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- El espíritu de las leyes* Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (1689-1755), <http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/31000000630.PDF>
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, “Capítulo V los órganos Constitucionalmente Autónomos”, biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

Página oficial del INE, <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, Historia del Instituto Federal Electoral.

CE/2020/022, ANEXO, Lineamiento para garantizar los principios constitucionales de paridad, igualdad y participación ciudadana en postulaciones de regidurías y diputaciones, en Tabasco. http://iepcct.mx/docs/marco_legal/n/ce-2020-022_lineamientos_garantizar_paridad_.pdf

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, es el conjunto de Unidades organizadas a través de los Subsistemas, coordinadas por el Instituto y articuladas mediante la Red Nacional de Información, con el propósito de producir y difundir la Información de Interés Nacional. https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/users/planeacion_spf/5.%20INEGI%20informacion%20estadistica%20y%20geografica%20de%20Tabasco2.pdf

**Instituto Electoral y de Participación Ciudadana
de Yucatán**

PARIDAD DE GÉNERO

María del Mar Trejo Pérez

La paridad de género es un principio fundamental en la maximización de los derechos políticos de las mujeres. Significa "... una medida definitiva que reformula la concepción del poder político redefiniéndola como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres".¹ Si se habla de igualdad jurídica, ésta se debe materializar en la participación de las mujeres en los asuntos públicos de su comunidad. Sin embargo, hay que precisar cuando se habla de género, ya que "... no sólo se refiere al sexo, sino a las relaciones sociales de hombres y mujeres, y al significado social de ser hombre o de ser mujer, a las diferencias culturales que existen entre hombres y mujeres, los roles sociales, las formas de relacionarse que varían de acuerdo con el tiempo y el espacio".² Esto significa que, para lograr la paridad de género, hay que tener en consideración diversas variables que pueden influir en la participación política de las mujeres.

Si bien es cierto que en México las mujeres tienen el derecho político al voto activo y pasivo desde 1954, su participación política ha sido reducida debido a enfoques estereotipados por razón de género. "La construcción de reglas de juego que regulen a las candidaturas en el marco de la igualdad de géneros, que ayuden a romper las condiciones estructuradas arraigadas, es solo una parte de la historia".³ En este orden de ideas, la participación política de las mujeres implica atender una serie de características esenciales de la paridad, que son las siguientes:⁴

1. Es cualitativa y cuantitativa, lo que trae como consecuencia que este principio traspasa todos los ámbitos de la sociedad, teniendo un piso mínimo de lugares en los cargos públicos del 50% para las mujeres.

¹ Bustillo Marín, Roselia. "Democracia paritaria y ciudadanía de las mujeres en construcción. Proceso electoral 2014-2015". *Justicia Electoral*. México. Número 16. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015, p. 63.

² Dalton Palomo, Margarita. *Mujeres al poder. El impacto de la mayor representación de las mujeres en políticas públicas*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, No. 28, p. 18.

³ Freidenberg, Flavia y Alva Huitrón Raymundo. *Las reglas importan: impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel*. En Freidenberg, Flavia (Ed.). *La representación política de las mujeres en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, p. 24.

⁴ Bustillo Marín, Roselia, *op. cit.*, p. 64.

2. Se emplea en órganos colegiados y en cargos unipersonales. No solamente se debe observar en la integración de los Congresos, sino también en aquellos cargos del Poder Ejecutivo.
3. Es horizontal y vertical, además es transversal.

La norma jurídica no debe ser un estorbo para el ejercicio de los derechos políticos-electorales de las mujeres. Las autoridades responsables de la aplicación y observancia de las leyes deben coadyuvar a su correcta ejecución, además de garantizar y propiciar la creación y ampliación del espacio en donde las mujeres puedan empoderarse en el entorno público, por lo que es necesario que aplique medidas para eliminar las barreras que impiden a las mujeres ejercer sus derechos. Entre las medidas que las autoridades aplican son las acciones afirmativas.

ACCIONES AFIRMATIVAS

Las acciones afirmativas son definidas por el artículo 15 Séptimo de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como “las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad”.

Como se puede observar, las acciones afirmativas son medidas especiales que durarán hasta que la sociedad modifique su conducta y elimine los prejuicios y estereotipos que impiden a los grupos sociales participar en el ámbito público en un marco de igualdad de derechos. Las acciones afirmativas fueron “...inicialmente pensadas como un sistema de discriminación positiva..., buscaba proveer a grupos minoritarios tradicionalmente discriminados igualdad de oportunidades”.⁵ Posteriormente, ha evolucionado de ser consideradas como una discriminación positiva a una forma de resarcir el daño ocasionado al grupo social la desigualdad a la que han sido sometidos y, en especial “... modificar las causas estructurales que permiten la perpetuación de dicha desigualdad”.⁶

En cuanto a sus características, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Jurisprudencia 11/2015,⁷ ha determinado los siguientes elementos de las acciones afirmativas:

⁵ Aguilar Rivera, José Antonio. *Igualdad democrática y medidas afirmativas ¿Equidad o cuotas?* México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2011. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, No. 10, p. 42.

⁶ Serrano García, Sandra. *Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, No. 58, p. 77.

⁷ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia Número 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Recuperado el 27 de*

a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y

c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

En este orden de ideas, las acciones afirmativas pueden ser incorporadas en la normatividad vigente, ya sea mediante una ley u otras disposiciones de observancia general como lo es el reglamento.

FACULTAD REGLAMENTARIA

La definición clásica de reglamento señala que es “... una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo, legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo... creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa”.⁸ Como se puede observar, el reglamento desarrolla la forma en que se debe aplicar la ley.

Esta norma jurídica es elaborada mediante la facultad reglamentaria que es “... la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley”.⁹ Esto significa que la autoridad que emite reglamentos debe estar facultada expresamente por la ley. Asimismo, la facultad reglamentaria tiene dos límites: la reserva de ley y la subordinación a una norma jerárquicamente superior.

La reserva de ley consiste en que ésta regula exclusivamente una materia y no permite que otra interfiera en dicha regulación. Puede ser de dos tipos: a) absoluta, en donde la Constitución expresamente dispone que la ley emitida por el Congreso regule una determinada materia, “lo que significa... que el

octubre de 2021 de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>

⁸ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Porrúa. 11ra. Edición. 1984, p. 520.

⁹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-RAP-390/2021*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0390-2021.pdf

legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y... que se excluya la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean ordenados por otras normas secundarias”;¹⁰ y b) relativa, en donde se permite que otras fuentes de ley regulen parte de la disciplina de determinada materia, siempre y cuando “la ley sea quien determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse”.¹¹

En cuando a la subordinación de una norma jerárquicamente superior, esto significa que “los acuerdos o reglamentos emitidos no pueden modificar o alterar el contenido de una ley..., sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes en la ley”.¹² La ley determina qué, quién, dónde y cuándo de una situación hipotética, mientras que las disposiciones reglamentarias el cómo, su desarrollo, sin entrar a establecer nuevos supuestos o contradecir los regulados por la ley, por lo que sólo debe indicar los medios para cumplir las disposiciones de la ley.

Ahora bien, ¿qué sucede cuándo la ley es omisa en regular un derecho humano que incide en los derechos políticos-electorales? La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que estas omisiones “pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones”.¹³ A fin de evitar esta vulneración, las autoridades administrativas pueden, de manera precautoria y provisional, emitir acuerdos para poder garantizar el ejercicio de los derechos humanos.

Ahora bien, en el caso de los derechos políticos-electorales, “la importancia de las instituciones electorales se basa en la capacidad de ofrecer a todos los ciudadanos electorales y elegibles, la igualdad de oportunidades y derechos, así como la certeza de que los resultados de los procesos electorales correspondan a la voluntad del electorado”.¹⁴ Los institutos electorales, como órganos especializados y ciudadanizados, son competentes para llenar esa omisión legislativa, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:¹⁵

a) No excedan el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley.

¹⁰ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-JRC-141/2020*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0141-2020.pdf

¹¹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Ibidem..*

¹² Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Ibidem..*

¹³ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-JRC-14/2020*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0014-2020.pdf

¹⁴ Mirón Lince, Rosa María. *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 9, p. 19.

¹⁵ Mirón Lince, Rsa María. *Ibidem*

b) Que el reglamento, lineamiento o acuerdo se deba aprobar con una anticipación suficiente que haga factible su definitividad antes del registro de candidaturas (paridad en la postulación) o el desarrollo de la jornada electoral (paridad en la integración; y

c) Sean de carácter temporal, por lo cual únicamente deben aplicarse al proceso electoral para el cual se expidan.

MARCO JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE PARIDAD TOTAL EN YUCATÁN

En la normatividad aplicable en Yucatán, la paridad de género está garantizada tanto a nivel federal como local. El primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), señala que “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”. Con esta disposición, los derechos humanos se encuentran en un rango de supremacía en todo el país, con las limitaciones que señale la misma Constitución. En el segundo párrafo de dicho artículo constitucional, se menciona que “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”. Esto consiste en que los derechos humanos pueden ampliarse su ámbito de aplicación, es decir, existe la posibilidad de maximizar su alcance.

Ahora bien, el primer párrafo artículo 4° de la CPEUM establece que “La mujer y el hombre son iguales ante la ley...” Con ello se garantiza la igualdad jurídica y el goce de los derechos humanos de la mujer en el mismo plano que los hombres, por lo que no debe existir una desventaja en contra por razones de género.

En cuanto a la Constitución Política del Estado de Yucatán (CPEY), en el primer párrafo del artículo 1° señala que “Todas las personas en el Estado de Yucatán gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece”. Y en el segundo párrafo del artículo establece que “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal, los Tratados Internacionales de la materia y esta Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Como se puede observar, la CPEY se encuentra armonizada con relación a la CPEUM.

Sobre el principio de paridad total, el último párrafo del artículo 20 de la CPEY dispone que “La integración del Congreso del Estado deberá ser bajo el principio de integración paritaria, asignando diputaciones de representación proporcional, compensando al género con el menor número de Diputados de mayoría relativa, en los términos que al efecto disponga la legislación local de la materia”. Asimismo, el primer párrafo del artículo 76 de la CPEY, dispone que “El Estado tiene como base de su división territorial y organización política y administrativa, al Municipio. Este será gobernado por un Ayuntamiento electo mediante el voto popular libre, directo y secreto; integrado por una Presidenta o Presidente Municipal, Regidoras, Regidores y un Síndico, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia, observando el principio de paridad de género”.

Esta integración paritaria se desarrolla ampliamente en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán (LIPEEY), la cual establece los siguientes mecanismos para garantizar la paridad total:

El artículo 214 de la LIPEEY señala, las siguientes reglas para el registro de candidaturas:

1. Las candidaturas a diputaciones a elegirse por el principio de mayoría relativa se registrarán por fórmulas de candidatos o candidatas compuestas cada una por un propietario y un suplente invariablemente del mismo género.
2. En el caso que registren candidatos o candidatas por un total de distritos electorales que sea par, deberán integrar la totalidad de los distritos electorales con la mitad de los candidatos hombres y la mitad de mujeres, en caso de que se registren candidatas y candidatos por un total de distritos electorales que sea impar se deberá garantizar la diferencia mínima porcentual, pero en ambos casos se hará conforme a los lineamientos integrados por segmentos de mayor, mediana y menor competitividad que para tal efecto emita el Consejo General del Instituto Electoral y Participación Ciudadana (IEPAC), en específico para cada partido político, tomando en cuenta el porcentaje de votación obtenido en cada distrito en la elección inmediata anterior, postulando en cada bloque candidaturas de cada género de forma equitativa.
3. Las candidaturas a diputados o diputadas a elegirse por el principio de representación proporcional se registrarán por medio de listas de 5 candidatos propietarios o candidatas propietarias cada uno con su suplente, quien deberá ser invariablemente del mismo género, observando el principio de paridad hasta agotar la lista;
4. Las candidaturas a regidurías de ayuntamientos se registrarán por planillas integradas por candidatos propietarios o candidatas propietarias y suplentes; invariablemente del mismo género, el primero de la planilla será electo con el carácter de Presidente Municipal y el segundo o la segunda con el de Síndico.

5. Se asegurará la paridad horizontal, esto es, que los partidos políticos deberán garantizar que, con base en la totalidad de sus registros, cada uno de los géneros encabece el 50% de las planillas de candidatos o candidatas a regidores que contendrán en los municipios del estado.
6. Para el caso de las planillas de candidatos a regidurías de los ayuntamientos, el criterio de paridad horizontal será mediante la conformación de 3 bloques de alta, media y baja votación, en la que participen la totalidad de los municipios del estado de la siguiente forma:
 - a) El bloque de alta votación estará integrado por 36 ayuntamientos de los cuales 18 serán encabezados por candidatas y los otros 18 por candidatos.
 - b) Respecto al segundo bloque considerado de media votación se integrará por 35 ayuntamientos de los cuales 18 serán encabezados por candidatas y los otros 17 por candidatos.
 - c) El tercer bloque considerado de baja votación se integrará por 35 ayuntamientos de los cuales 18 serán encabezados por candidatos y los otros 17 por candidatas.
 - d) Tratándose de aquellos partidos políticos o coaliciones que no postularon candidatos o candidatas a regidores en alguno o algunos de los municipios del Estado en la elección inmediata anterior, para la elección en la que participen, se entenderá que lo harán en el bloque de baja votación.
 - e) Los partidos políticos nacionales y locales que participen por primera vez en alguna elección, concluidos sus procesos internos de selección de candidatos o candidatas de acuerdo con su normatividad interna, deberán enviar al IEPAC las listas de sus candidatos o candidatas a diputados o diputadas por el principio de mayoría relativa, así como a regidores o regidoras, señalando los bloques en los que desean ser considerados. El Consejo General del IEPAC deberá emitir, mediante acuerdo, lineamientos para observar lo dispuesto anteriormente.

La fracción II del artículo 214 de la LIPEEY, establece que, con objeto de que la representación popular en el Poder Legislativo y en los Ayuntamientos del Estado se dé en condiciones de paridad y para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para ser postulados como candidatos o candidatas a diputaciones y regidurías de los ayuntamientos, por los partidos políticos y coaliciones, las solicitudes se ajustarán a lo siguiente:

- a) De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa que presenten los partidos políticos o las coaliciones, en ningún caso incluirán más del 50% de candidatos propietarios de un mismo género;
- b) El Consejo General del IEPAC tendrá la facultad para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al

partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros;

c) En las listas de candidatos a regidores de los ayuntamientos, los candidatos propietarios siempre se integrarán alternando los géneros hasta completar la lista, y

d) Tratándose de fórmulas en que el candidato propietario sea del género femenino, los suplentes deberán ser del mismo género.

e) En el caso de que sea impar el número total de candidaturas a diputados por el principio de mayoría relativa, postuladas por algún partido político, las listas de candidaturas a diputaciones a elegirse por el principio de representación proporcional, que presenten los partidos políticos, la encabezará un candidato o candidata del género distinto al que predominó en las candidaturas a diputados o diputadas por el principio de mayoría relativa.

f) En todo caso, la compensación referida se aplicará a partir de la segunda persona postulada en la referida lista que cada partido político o coalición haya registrado.

En cuanto a la asignación de diputaciones de representación proporcional, el artículo 330 de la LIPEEY señala el siguiente procedimiento:

1. Previamente a la asignación de los diputados electos por el sistema de representación proporcional, el Consejo General del IEPAC procederá a integrar una lista de 10 candidaturas en orden de prelación, por cada uno de los partidos políticos y coaliciones, que hubieran alcanzado el porcentaje mínimo de asignación.
2. Se tendrá por lista preliminar la integrada por las 5 candidaturas de representación proporcional que fueron registrados al inicio de las campañas electorales.
3. Se elaborará una segunda lista con las 5 candidaturas de mayoría relativa que encabezaron su fórmula, del mismo partido político o coalición, ordenados de manera decreciente de acuerdo a los mayores porcentajes de votación válida que hubieran alcanzado en sus respectivos distritos, con relación a las candidaturas de su propio partido político o coalición que no hubieran ganado la elección; de entre estos se realizarán los ajustes de género necesarios a fin de que se alcance una asignación paritaria en la integración final del Congreso del Estado.
4. La lista definitiva de las candidaturas para la asignación se integrará alternando uno a uno, a los relacionados en las listas anteriores.
5. La lista definitiva deberá respetar la decisión emitida en la elección mediante el sufragio popular, pero ponderando siempre la asignación paritaria.

Con relación a la asignación de regidurías de representación proporcional, el artículo 341 Bis de la LIPEEY establece que Si aplicado los procedimientos de asignación establecidos en los artículos 338, 339, 340 y 341, resultare una

subrepresentación del género femenino en la integración del Ayuntamiento correspondiente a efecto de que se dé un equilibrio entre los sexos en el acceso y ejercicio del poder público, se seguirá lo siguiente:

a) Se determinará la cantidad de subrepresentación del género femenino.

b) Se modificará la integración en el o los lugares necesarios partiendo de la última regiduría, asignada al género masculino, por el sistema de representación proporcional en orden consecutivo hasta alcanzar la mayor representación posible en paridad.

Como se puede apreciar, la LIPEEY garantiza el principio de paridad en la postulación de candidaturas de mayoría relativa. Sin embargo, se queda en el aspecto cuantitativo de este principio, al señalar que el 50% de las candidaturas sean ocupadas por mujeres y, en el caso de la paridad horizontal en la postulación de la primera regiduría en las planillas de candidaturas a los ayuntamientos de los 106 municipios del estado, se basa en los bloques de competitividad, dejando a un lado el aspecto histórico, que consiste en postular candidaturas de mujeres en municipios que no han sido gobernados por este género, ni mucho menos el que las mujeres sean postuladas en municipios de mayor población.

En cuanto a la asignación de diputaciones y regidurías de representación proporcional, si bien es cierto que faculta al Instituto Electoral para hacer modificaciones en las listas de representación proporcional para garantizar la integración paritaria en el Congreso del Estado y en los Ayuntamientos, es en los cargos de regidurías en donde no se prevé la posibilidad de que no existan en la lista de representación proporcional candidatas a regidurías que le corresponda al partido político para poder mover las candidaturas maximizando los derechos de las mujeres, siendo imposible la integración paritaria de dichos órganos colegiados.

MARCO JURÍDICO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL IEPAC

Hay que señalar que la Base V del artículo 41 de la CPEUM establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales. En el Apartado C de dicha base señala que en las entidades federativas, las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales.

Ahora bien, el inciso b) de la Base IV del artículo 116 de la CPEUM, dispone que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; y en el inciso c) de la mencionada Base, también se debe garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en

sus decisiones. Esto es fundamental, ya que es la base para que los Institutos Electorales Locales puedan poseer la facultad reglamentaria.

En este orden de ideas, el numeral 1 del artículo 98 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) dispone que los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, gozando de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, siendo profesionales en su desempeño y rigiéndose por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. De igual manera, en el numeral 2 de este artículo reconoce a los Organismos Públicos Locales como autoridad en la materia electoral.

En cuanto a las funciones que desempeñan los Organismos Públicos Locales, el artículo 104 de la LGIPE señala, entre otros, el de aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que establezca el Instituto Nacional Electoral.

En cuanto a la CPEY, la Carta Magna de Yucatán establece, en el Apartado E del artículo 16, que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público especializado, autónomo y profesional en su desempeño, denominado Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán y que en el ejercicio de esa función, son principios rectores la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y profesionalización. En el artículo 75 Bis. de la CPEY, se declara que el IEPAC es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; en cuya integración participan el Instituto Nacional Electoral, los partidos políticos y la ciudadanía.

Ahora bien, el segundo párrafo de la LIPEEY señala que tanto el IEPAC como los partidos políticos y las personas precandidatas y candidatas, deberán garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales, así como el respeto a los derechos humanos de las mujeres. En el tercer párrafo de este artículo faculta al IEPAC para que, en el ámbito de sus atribuciones, disponga de lo necesario para asegurar el cumplimiento de dichas normas señaladas en el párrafo segundo.

El primer párrafo del artículo 103 de la LIPEEY establece que el IEPAC es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana, en cuya integración participan los partidos políticos y la ciudadanía, dicho Instituto tendrá como domicilio la ciudad de Mérida. En el segundo párrafo de este artículo, además de señalar los principios de la función electoral, establece que en su desempeño aplicará la perspectiva de género. Por último, en el tercer párrafo de dicho articulado, se menciona que la independencia y auto-

nomía del Instituto es de naturaleza política, jurídica, administrativa y financiera, misma que se manifiesta, entre otros aspectos, con atribuciones y facultades para atender y resolver los asuntos de su competencia y asumir las decisiones correspondientes a su ámbito de atribuciones, con libertad, sin interferencia de otros poderes, órganos u organismos, públicos o privados.

El artículo 106 de la LIPEEY establece que son fines del Instituto el asegurar a la ciudadanía el goce y ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus deberes de esta naturaleza; garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político-electoral; y, promover la igualdad sustantiva y el pleno ejercicio de los derechos políticos electorales de las mujeres, entre otros fines.

Asimismo, el primer párrafo del artículo 110 de la LIPEEY señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable del cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en materia electoral y de la observancia de los principios dispuestos en esta Ley, en todas las actividades del Instituto.

De las diversas atribuciones y obligaciones con que cuenta el Consejo General del IEPAC, el artículo 123 señala las siguientes relacionadas con la facultad reglamentaria:

a) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y las demás leyes aplicables.

b) Dictar los reglamentos, lineamientos y acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las disposiciones de la LIPEEY.

c) Emitir acuerdos y aplicar disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos para garantizar la paridad de género para el registro de candidaturas a las diputaciones y a las regidurías de ayuntamientos en sus dimensiones horizontal y vertical, así como en la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional, en términos de lo dispuesto por la CPEY, la Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán y la LIPEEY.

d) Implementar acciones afirmativas de forma directa para garantizar el principio de paridad de género en la integración del Congreso del Estado de Yucatán y de las Regidurías de los Ayuntamientos, así como interpretar la normatividad en materia electoral, con el objeto de lograr una igualdad sustancial.

En resumen, el marco jurídico aplicable faculta al IEPAC de utilizar su facultad reglamentaria para hacer efectivo el principio de paridad total y maximizarlo en beneficio de los derechos políticos-electorales de las mujeres. Hay que señalar que este marco jurídico es resultado tanto de la reforma del 22 de julio de 2020 por el que se modificó la CPEY, en materia de integración paritaria del Congreso del Estado y fortalecimiento al desarrollo político de las mujeres; así como del Decreto por el que se modifican la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán, la Ley de Insti-

tuciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, la Ley de Partidos Políticos del Estado de Yucatán, el Código Penal del Estado de Yucatán, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Yucatán, en materia de violencia política por razón de género y paridad de género, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el 23 de julio de 2020.

EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL IEPAC EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO

El antecedente remoto para que se ejerciera la facultad reglamentaria en materia de paridad de género fue la Mesa de Diálogo de Paridad de Género, organizada por la Comisión de Paridad de Género e Igualdad de los Derechos Político-Electorales del Consejo General del IEPAC. Este evento se celebró en el marco del Foro de Democracia Incluyente y Paritaria: Construcción de Criterios desde Propuestas Ciudadanas, el día 24 de septiembre de 2020. Esta mesa contó con representaciones de organizaciones de la sociedad civil dedicada a la defensa de los derechos humanos de las mujeres. En ella se recabaron las siguientes propuestas:¹⁶

a) Establecer como criterios relevantes de competitividad en los distritos, los resultados históricos de elecciones ganadas por el partido postulante, índice de pobreza, el porcentaje de población urbana y/o rural, así como de población indígena.

b) Considerar tres bloques de competitividad de alta, media y baja conforme al porcentaje de votación.

c) Establecer como criterios de competitividad el número de habitantes del municipio, los recursos asignados, infraestructura y grado de migración.

d) Integración mayoritaria de mayoritaria de mujeres en los Ayuntamientos con números totales impares de regidurías.

e) Verificación de que no exista parentesco de consanguineidad o de afinidad entre los integrantes de los Ayuntamientos.

Derivado de las conclusiones de la mesa y en virtud a las reformas legales electorales, la Comisión se avocó a hacer el análisis de las mismas para proponer

¹⁶ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. *Acuerdo C.G.-049/2020 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se aprueban los Lineamientos para el cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y Los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021*, 2020, p. 19. Recuperado el 27 de octubre de 2021 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2020/ACUERDO-C.G.049-2020.pdf>.

la aplicación de acciones afirmativas que maximizaren el principio de paridad de género, obteniendo los siguientes hallazgos:¹⁷

a) La presencia de las mujeres en el Congreso del Estado de Yucatán, históricamente no había rebasado el 30% de las diferentes integraciones desde el periodo 2001-2004, y fue para el periodo 2018-2021 en que la presencia de las mujeres aumentó a 48% gracias a una acción afirmativa implementada por el IEPAC; en el caso de las presidencias municipales a cargo de mujeres ha sido históricamente por debajo del 30% siendo apenas el proceso electoral 2017-20218 cuando resultaron electas 29 mujeres en esos cargos.

b) Se identificaron los municipios en los que resultaron electas mujeres a las presidencias municipales, conforme a su población, número de mujeres y hombres postulados y porcentaje de mujeres postuladas, observándose que las mujeres aún no compiten en igualdad de condiciones con los hombres, pues éstos últimos son postulados y electos, mayormente, en aquellos municipios con mayor población, lo que implica una menor participación política de las mujeres y una desigualdad cualitativa de la paridad en el Estado.

A fin de maximizar el principio de paridad total, el 9 de noviembre de 2020 se llevó a cabo la Sesión Extraordinaria de Carácter Urgente de la Comisión de Paridad de Género e Igualdad de los Derechos Político-Electorales del Consejo General del IEPAC, en donde se aprobó por unanimidad el Dictamen del Proyecto de los Lineamientos para el Cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021.¹⁸

El artículo 7 de los Lineamientos dispuso que para el registro de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa se debería cumplir con lo siguiente:

a) Las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, se registrarán por fórmulas de candidatas o candidatos compuestas cada una, por una o un candidato propietario y un candidato suplente invariablemente del mismo género.

b) En el caso que registren candidaturas candidatos o candidatas por un total de distritos electorales que sea par, deberán integrar la totalidad de los distritos electorales con la mitad de los candidatos hombres y la mitad de las candidatas mujeres; en caso de que se registren candidatas y candidatos por un total de distritos electorales que sea impar se deberá garantizar la diferencia mínima porcentual.

El artículo 8 se ratificó la obligación de los partidos políticos de postular sus candidaturas a diputaciones mediante bloques de competitividad, a través del siguiente procedimiento:

¹⁷ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. *Ibidem*.

¹⁸ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. *Ibidem*.

a) Cada partido político enlistará todos los distritos electorales locales de Yucatán, en los que postuló una candidatura al cargo en cuestión, ordenados de menor a mayor conforme al porcentaje de votación que en cada uno de ellos hubiere obtenido en la elección inmediata anterior.

b) Posteriormente, se dividirá la lista en tres segmentos: el primer segmento, con los distritos en los que el partido político obtuvo la votación más baja que se denominará de menor competitividad; el segundo, con los distritos en los que obtuvo una votación media que se denominará de mediana competitividad; y el tercero, con los distritos en los que obtuvo la votación más alta que se denominará de mayor competitividad. En este sentido, los partidos políticos y coaliciones deberán postular un 50% mujeres y 50% hombres en cada uno de los segmentos y en la totalidad de candidaturas, garantizando la diferencia mínima porcentual, en caso de que alguno de éstos sea impar. Los distritos en los que no haya contendido el partido político en la elección inmediata anterior se considerarán como del segmento de menor competitividad.

c) Para el caso específico del segmento de mayor competitividad, se observará que, de haber postulado un número menor de mujeres en la elección inmediata anterior en el bloque de alta competitividad, para esta elección el partido político deberá postular un número mayoritario de mujeres.

d) Para la integración de los segmentos de competitividad, en el caso de los partidos políticos que contiendan por coalición, éstos deberán conformarse considerando el número de candidaturas por las que contiendan en coalición, para lo cual se tomará como base, los porcentajes de votación del partido político con mayor votación de los que integren la coalición, de forma tal que la extracción de uno o varios distritos de los segmentos de votación del partido político en particular no represente una posición de desventaja para las mujeres al integrar nuevos segmentos de votación por coalición.

e) En el caso de los partidos nacionales que perdieron su registro ante el INE pero hubieran obtenido el registro como partido local, a fin de cumplir lo establecido en el presente artículo, se considerará la votación obtenida en la elección inmediata anterior como partido nacional a aplicar al partido local.

f) Los partidos políticos que participen por primera vez en alguna elección, concluidos sus procesos internos de selección de candidatos o candidatas de acuerdo con su normatividad interna, deberán enviar al Instituto las listas de sus candidatos o candidatas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, señalando los bloques en los que desean ser considerados; conforme a los estatutos internos o documentos básicos del partido político en cuestión. De forma tal, que enlisten la totalidad de distritos en los que presentó una candidatura al cargo en cuestión, ordenados de menor a mayor conforme a la competitividad en la que lo califiquen, dividiendo los mismos en mayor, mediana y menor competitividad; cumpliendo con la postulación paritaria en cada uno de ellos considerando la diferencia mínima porcentual en caso de ser impares.

Fue el artículo 13 de los Lineamientos en donde se expresaron las acciones afirmativas a aplicar. La fracción III estableció lo siguiente: de los 30 municipios con mayor población en el Estado a efecto de establecer acciones que empoderen la participación política de las mujeres, así como el potente efecto simbólico de que ellas tengan un cargo de incidencia mayor en el ámbito político, de estos 30 municipios de mayor población, al menos en 10 de estos los partidos políticos deberán postular candidatas a las primeras regidurías a mujeres. Excepcionalmente, de los 10 municipios referidos, 3 de ellos podrán ser intercambiados con la medida de postulación de candidaturas en candidaturas en municipios de los cuales no hay registro que hayan sido gobernados por mujeres en las alcaldías. La aplicación de esta acción no deberá entenderse como un bloque adicional a los señalados en las fracciones anteriores. Esto deberá considerarse en la metodología que implementen cada partido político para la postulación paritaria de las candidaturas en los tres bloques en que dividirán a la totalidad de los municipios del Estado, según la competitividad de cada uno de los partidos políticos.

En el artículo 14 se dispuso que en los ajustes de asignación de escaños de representación proporcional, una vez que se hayan efectuado y aun así resultare una subrepresentación del género femenino, al no contar el partido político que corresponda con más candidatas mujeres postuladas por el principio de representación proporcional, se tomarán conforme al orden de prelación en la planilla del partido político al que se le aplique el ajuste de género, aun hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa.

Hay que señalar que este dictamen fue duramente atacado por las representaciones de los partidos políticos, ya que consideraron que las acciones afirmativas señaladas en el artículo 13 de los Lineamientos iban más allá de la facultad reglamentaria.

Esta inconformidad partidista trascendió al Poder Legislativo. En la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Yucatán, del 11 de noviembre de 2020, el Diputado Mario Alejandro Cueva Mena, señaló que la Comisión de Paridad de Género e Igualdad de los Derechos Políticos Electorales, con 3 votos a favor y nadie en contra, votaron un acuerdo que “a mi percepción, a mi entendimiento, va más allá de sus atribuciones de las y los consejeros; va más allá del respeto a la ley, va más allá de cualquier cosa, va más allá de lo que tienen ellos que hacer”.¹⁹ Incluso llegó a mencionar que

... al IEPAC, me informan mis representantes y mi Presidente se le ocurre la graciiosa medida de crear otro bloque, tenemos clara la ley y crean un cuarto bloque, lo acaba de votar la comisión, mi preocupación es que lo voten en el Pleno, crean un cuarto bloque donde dicen: de estos 15, además de los 3 bloques, fíjense, ya están

¹⁹ Congreso del Estado de Yucatán. *Diario de los Debates del 11 de noviembre de 2020*. 2020. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de http://187.157.158.150:3001/documentos/Gaceta/debates/uploadCey/2f578f_Ses.Ord-11-Noviembre-20.pdf

legislando, ya son Legisladores creo que federales, sino ya estarían aquí con nosotros, además de estos 3 bloques que los Diputados se pusieron de acuerdo por unanimidad y nos dijeron, vamos a crear un bloque más de 15 municipios los más grandes, Mérida, 15 municipios más grandes y dicen de estos 15 municipios 8 todos los partidos políticos tienen que postular mujeres y en 7 todos los partidos políticos tienen que postular hombres, o sea, nosotros empezamos con unas reglas que pusimos nosotros, se lo marcamos a los partidos políticos, así vas arrancar estos 3 bloques y hoy el IEPAC le quiere decir además de eso, yo te digo donde vas a poner todos compitan puro hombre, todos compitan pura mujer.²⁰

Este diputado propuso al pleno del Congreso un punto de acuerdo que contiene lo siguiente:²¹

Primero: Se exhorta de manera respetuosa, a las Consejeras y Consejeros Integrantes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Yucatán, para que se apeguen a lo establecido en la norma Constitucional y las Leyes reglamentarias en el proceso electoral local 2020-2021 y específicamente en lo referente a las garantías otorgadas para lograr una paridad sustantiva, limitando su funcionamiento a reglamentar sobre ellas dentro del marco de lo establecido en la legislación vigente, sin pretender atribuirse facultades que le confieren exclusivamente a este H. Congreso del Estado de Yucatán.

Segundo: Se solicita de la misma manera que, se emitan los lineamientos correspondientes, con base en lo expresamente establecido en nuestra legislación vigente, sin exceder los criterios que este Congreso Local, en tiempo y forma, y por unanimidad adoptó.

Este punto de acuerdo fue aprobado por unanimidad por el Congreso del Estado de Yucatán, incluyendo a las diputadas.

El 23 de noviembre de 2020, se celebró la sesión extraordinaria del Consejo General del IEPAC, la cual fue una sesión álgida y ríspida, en donde se puso en tela de juicio el alcance de la facultad reglamentaria del Instituto. Por seis votos a favor y uno en contra, se aprobó el Acuerdo C.G.-049/2020 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se aprueban los Lineamientos para el cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y Los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021.

Increíblemente, quienes impugnaron los Lineamientos fue el colectivo “Asociaciones que integran la Agenda de las Mujeres para la Igualdad Sustantiva en Yucatán (AMISY). Mediante la sentencia JDC-010/2020, el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán resolvió revocar la fracción III del artículo 13 de los Lineamientos, señalando que “el IEPAC debe ajustar de manera inmediata, el enfoque de las acciones afirmativas de esta naturaleza (cualitativa), a fin de

²⁰ Congreso del Estado de Yucatán. *Ibidem.*

²¹ *Idem.*

incrementar de manera acelerada la presencia de mujeres en cargos de elección popular, y posteriormente buscar estabilizar y normalizar esa presencia”.²²

Los partidos políticos Fuerza Por México, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional, ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, impugnaron la sentencia dictada por el TEEY. La Sala Regional Xalapa dictó sentencia SX-JRC-008/2021 y Acumulados, en donde revoca la sentencia del TEEY, dejando intocado al artículo 13 de los Lineamientos.²³

La resolución emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue recurrida por la Ciudadana María Eugenia del Pilar Núñez Zapata ante la Sala Superior de dicho Tribunal. Mediante la sentencia SUP-REC-118/2021 y Acumulados, la Sala Superior señaló lo siguiente:²⁴

a) La emisión de acuerdos como el controvertido en la instancia primigenia, constituye una instrumentación accesoria y temporal, tendente a modular determinadas cuestiones inherentes a la postulación de las candidaturas para optimizar los principios y obligaciones constitucionales y legales, como el principio de paridad de género, sin que ello represente una modificación legal fundamental ni se transgrede el principio de certeza.

b) Las reglas para instrumentalizar la paridad deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales a fin de evitar afectaciones a los derechos de las mujeres y del electorado, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

c) La modificación de los Lineamientos determinada por el órgano jurisdiccional electoral local no se encuadra dentro de las modificaciones substanciales que prohíbe la Constitución federal, dado que las medidas que allí se establecen tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional de presentar las candidaturas para

²² Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. *Sentencia JDC-010/2020*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de <http://www.teey.org.mx/img/pdf/sentencias/JDC01020201VE-ru55tpx1b.pdf>

²³ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. *Acuerdo C.G. 040/2021 por el cual se modifican los Lineamientos para el Cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021, en acatamiento a la Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, el Tres de Febrero de Dos Mil Veintiuno en el Expediente JDC-010/2020, con motivo de la Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente identificado como SUP-REC-118/2021 y SUP-REC-123/2021, Acumulados*. 2021. Recuperado el 27 de octubre de 2021 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2021/ACUERDO-C.G.040-2021.pdf>

²⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-REC-118/2021*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0118-2021.pdf

cumplir con el principio de paridad de género, a fin de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

d) El ajuste a la medida implementada no supone una modificación fundamental, sino que constituyen una modulación en la postulación de candidaturas que, en todo caso, facilita a los partidos políticos acatar los ordenamientos constitucional y convencional, al explicitar la forma en que debe materializarse su deber de cumplir con el principio de paridad de género en la presentación de sus candidaturas.

e) La modificación de la medida tiene como única finalidad precisar desde un enfoque cualitativo la forma en cómo los partidos políticos deben cumplir con la obligación constitucional y legal de presentar sus candidaturas para cumplir con el mandato en materia de paridad de género a partir del criterio poblacional, por lo que no tendría la calidad de modificación fundamental.

f) El derecho de auto organización de los partidos se instituye como un eje rector dentro de su propia organización, conforme con el cual, los institutos políticos tienen libertad para determinar, entre otras cosas, el procedimiento de selección de personas para la integración de fórmulas o listas de candidaturas, lo anterior, debe hacerse en armonía con los principios de igualdad y pluralismo nacional y las reglas previstas para la asignación de candidaturas.

g) El ajuste determinado por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, al artículo 13, fracción III de los Lineamientos, tenía como finalidad dotar de contenido a la medida, entendido el principio de paridad de género como un mandato de optimización flexible, para que un mayor número de mujeres accedieran a las candidaturas de los partidos políticos en aquellos municipios con mayor población y, por ende, incrementar el nivel de representatividad y de la población gobernada por mujeres.

h) Las mujeres deben contender en igualdad de condiciones que los hombres en las elecciones para la renovación de los cargos de elección popular y, lo cual se debe traducir no solo en una igualdad de oportunidades, sino también de resultados, es decir que mediante la postulación de candidaturas en similares condiciones se garantice su acceso a los aludidos cargos.

i) A partir de los datos referidos por el IEPAC se evidencia una diferencia porcentual y numérica respecto de la población gobernada por mujeres y hombres, así como de que las primeras gobiernan en Municipios con menor población y, del correspondiente sustento constitucional, convencional y legal.

j) Con el ajuste bajo un enfoque cualitativo se pretende dotar de mayor contenido a la medida, a efecto de impulsar una mayor postulación de mujeres en las primeras regidurías de los indicados Municipios, para que a partir de una igualdad de oportunidades se alcance una igualdad de resultados y, por ende, que las mujeres gobiernen un mayor porcentaje de la población del Estado de Yucatán.

Como consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la sentencia SX-JRC-008/2021 y Acumulados, ordenando al IEPAC que hiciera los ajustes a la fracción III de los Lineamientos. El 17 de marzo de 2021, mediante sesión extraordinaria, el Consejo General del IEPAC aprobó el Acuerdo C.G. 040/2021 por el cual se modifican los Lineamientos para el Cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021, en acatamiento a la Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, el Tres de Febrero de Dos Mil Veintiuno en el Expediente JDC-010/2020, con motivo de la Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente identificado como SUP-REC-118/2021 y SUP-REC-123/2021, Acumulados. Ese artículo de los Lineamientos finalmente quedó como sigue:

Artículo 13.—Conforme a lo establecido en los incisos a), b) y c) del párrafo tercero, de la fracción I, del artículo 214 de la LIPEEY, para verificar que los partidos políticos cumplan con la paridad horizontal y a su vez observen la obligación de no postular exclusivamente candidaturas de un solo género en aquellos municipios menos competitivos, por ser en los que tuvieron los porcentajes de votación más bajos, se realizará lo siguiente:

I. El Instituto hará de conocimiento de los partidos políticos, la relación de todos los municipios del Estado de Yucatán divididos en bloques de Alta, Media y Baja votación (Anexo 2. Bloques de Competitividad Municipal) de acuerdo con su porcentaje de votación obtenido en cada uno de ellos, en el Proceso Local Electoral Ordinario 2017-2018.

II. En cada uno de los bloques los partidos políticos y en su caso, las coaliciones, deberán cumplir con registrar un número paritario de planillas de candidaturas a regidurías encabezadas por candidatos hombres y candidatas mujeres, en los términos establecidos en el artículo 214 de la LIPEEY. En este sentido, los partidos políticos o coaliciones deberán postular un 50% mujeres y 50% hombres en cada uno de los bloques y en la totalidad de candidaturas, garantizando la diferencia mínima porcentual, es decir, para el bloque de alta 18 mujeres y 18 hombres, en el bloque de media 18 mujeres y 17 hombres y en el bloque de baja 17 mujeres y 18 hombres.

III. A efecto de establecer acciones que empoderen la participación política de las mujeres, así como el potente efecto simbólico de que ellas tengan un cargo de incidencia mayor en el ámbito político postulando mayoritariamente a mujeres como candidatas a presidencias municipales y por tanto incrementar las posibilidades de que accedan a los cargos de elección popular, los partidos políticos deberán observar lo siguiente:

De los 30 municipios con mayor población en el Estado (Anexo 3), al menos en 15 de estos los partidos políticos deberán postular como candidatas a las primeras regidurías a mujeres.

El Instituto vigilará que no exista un sesgo evidente en la asignación del párrafo anterior que ponga en desventaja a las mujeres candidatas ya sea por encontrarse

dentro del bloque de baja competitividad o dentro de los municipios menos poblados del Anexo 3.

En caso de que algún partido político postule un número menor a 30 candidaturas en los municipios de mayor población en el Estado, el número de candidaturas para el género femenino a postular deberá ser siempre en paridad con la diferencia mínima garantizada a favor de las mujeres.

A manera de maximización de esta acción afirmativa, los partidos políticos procurarán asignar candidaturas a mujeres en aquellos municipios del Anexo 3 que no hayan sido gobernados por mujer en las alcaldías.

IV. En el supuesto de que algún partido político, no postule planillas de candidaturas a regidurías en la totalidad de los municipios del Estado, también deberá cumplir con el registro paritario de planillas de candidaturas a regidurías encabezadas por candidatas mujeres y candidatos hombres en cada uno de los bloques, considerando cada bloque con los municipios en los cuáles haya realizado postulaciones para el Proceso Electoral 2020-2021.

V. Tratándose de aquellos partidos políticos que no postularon planillas de candidaturas a regidurías en alguno o algunos de los municipios del Estado en la elección inmediata anterior, se entenderá que lo harán en el bloque de baja votación.

VI. Los partidos políticos que participen por primera vez en alguna elección, concluidos sus procesos internos de selección de candidatos o candidatas de acuerdo con su normatividad interna, deberán enviar al Instituto las listas de sus candidatos o candidatas a presidencias municipales, considerando los criterios poblacionales antes mencionados y señalando de igual forma los bloques en los que desean ser considerados; conforme a los estatutos internos o documentos básicos del partido político en cuestión. De forma tal, que enlisten la totalidad de municipios en los que postuló una planilla, ordenados de menor a mayor conforme a la competitividad en la que lo califiquen, dividiendo los mismos en alta, media y baja competitividad; cumpliendo con la postulación paritaria en cada uno de ellos considerando la diferencia mínima porcentual en caso de ser impares.

VII. Para la integración de los bloques de competitividad, en el caso de los partidos políticos que contiendan por coalición, éstos deberán conformarse considerando el número de candidaturas por las que contiendan en coalición, para lo cual se tomará como base, los porcentajes de votación del partido político con mayor votación de los que integren la coalición, de forma tal que la extracción de uno o varios municipios de los bloques de votación del partido político en particular no represente una posición de desventaja para las mujeres al integrar nuevos bloques de votación por coalición.

CONCLUSIONES

El caso Yucatán reveló la importancia de los Institutos Electorales Estatales en la vida democrática. El IEPAC, consciente de los tiempos en que se desempeña, no se quedó anclado en una visión interpretativa de la ley y, mediante su facultad reglamentaria, aplicó medidas extraordinarias para maximizar los derechos políticos de las mujeres y así poder propiciar su empoderamiento al acceder a los cargos públicos mediante el incremento de postulaciones de candidaturas.

También se observó que la Sociedad Civil eficientemente organizada, puede hacer valer los derechos humanos de un colectivo. En el caso concreto, se defendió y se logró ir más allá de lo que el IEPAC originalmente había decidido aplicar como acciones afirmativas. Fue la sociedad civil que motivó este cambio paradigmático en el entorno político yucateco. Fue la ciudadanía que no cejó en su empeño por evitar que los intereses partidistas se impusieran ante las necesidades de la sociedad.

De igual manera, se evidenció la enorme resistencia al cambio de aquellas instituciones políticas que no aceptaron las acciones afirmativas y consideraron que el IEPAC se había extralimitado sus facultades reglamentarias, incurriendo en una supuesta invasión de funciones del Poder Legislativo del Estado. Ese punto de acuerdo aprobado por el Congreso del Estado de Yucatán, será un recordatorio de esa lucha que han librado las mujeres durante siglos para poder participar en los asuntos públicos del país.

Como epílogo de lo sucedido en el Proceso Electoral Ordinario Concurrente 2020-2021, la integración del Congreso del Estado de Yucatán, registró por primera vez una mayoría de mujeres, al ser 14 de 25 diputaciones, representando más del 50%. En contraste, hubo un ligero incremento en la presencia de las mujeres en las presidencias municipales, ya que se incrementó su número de 29 a 31 alcaldesas.

Por último, para el Proceso Electoral Extraordinario 2021 en el Municipio de Auyama, fueron ratificados los Lineamientos para el Cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021, esta vez sin oposición alguna de las representaciones de los partidos políticos. Los cambios electorales deben darse mediante la comprensión, la razón y la progresividad de los derechos humanos y de los derechos políticos-electorales. Cuando se dan a golpe de sentencia, evidencian una visión retrógrada que no tiene cabida en la democracia del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Porrúa. 11a. edición. 1984.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio. *Igualdad democrática y medidas afirmativas ¿Equidad o cuotas?* México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2011. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, No. 10.
- BUSTILLO MARÍN, Roselía. “Democracia paritaria y ciudadanía de las mujeres en construcción. Proceso electoral 2014-2015”. *Justicia Electoral*. México. Número 16. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.
- Congreso del Estado de Yucatán. *Diario de los Debates del 11 de noviembre de 2020*. 2020. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de http://187.157.158.150:3001/documentosGaceta/debates/uploadCey/2f578f_Ses.Ord-11-Noviembre-20.pdf

- DALTON PALOMO, Margarita. *Mujeres al poder. El impacto de la mayor representación de las mujeres en políticas públicas*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, No. 28.
- FREIDENBERG, Flavia y ALVA HUITRÓN Raymundo. *Las reglas importan: impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel*. En Freidenberg, Flavia (Ed.). *La representación política de las mujeres en México*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. *Acuerdo C.G.-049/2020 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el cual se aprueban los Lineamientos para el cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y Los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021*. 2020, p. 19. Recuperado el 27 de octubre de 2021 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2020/ACUERDO-C.G.049-2020.pdf>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. *Acuerdo C.G. 040/2021 por el cual se modifican los Lineamientos para el Cumplimiento del Principio de Paridad de Género en el Registro de Candidaturas e Integración del Congreso del Estado y los Ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021, en acatamiento a la Sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, el Tres de Febrero de Dos Mil Veintiuno en el Expediente JDC-010/2020, con motivo de la Sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente identificado como SUP-REC-118/2021 y SUP-REC-123/2021, Acumulados*. 2021. Recuperado el 27 de octubre de 2021 de <https://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2021/ACUERDO-C.G.040-2021.pdf>
- MIRÓN LINCE, Rosa María. *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, Número 9, p. 19.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Jurisprudencia Número 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES*. Recuperado el 27 de octubre de 2021 de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=acciones,afirmativas>
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-JRC-141/2020*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutorial/sentencias/SUP-RAP-0141-2020.pdf
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-RAP-390/2021*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutorial/sentencias/SUP-RAP-0390-2021.pdf
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-JRC-14/2020*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutorial/sentencias/SUP-JRC-0014-2020.pdf
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Sentencia SUP-REC-118/2021*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutorial/sentencias/SUP-REC-118-2021.pdf

te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0118-2021.pdf

SERRANO GARCÍA, Sandra. *Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2014. Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, No. 58, p. 77.

Tribunal Electoral del Estado de Yucatán. *Sentencia JDC-010/2020*. 2021. Recuperado el día 27 de octubre de 2021 de <http://www.teey.org.mx/img/pdf/sentencias/JDC01020201VE-ru55tpx1b.pdf>

**Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección
de Datos Personales**

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO UNA PERSPECTIVA INCLUYENTE

Mireya Arteaga Dirzo

INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, la estructura pública mexicana ha comenzado a experimentar con la creación de órganos independientes de acuerdo con la jerarquía constitucional. Con la excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuya independencia constitucional se inició en 1980, desde 1993, en la que se otorgó la autonomía al Banco de México, se ha producido un asombroso aumento en el número de instituciones miembros. Miembro constitucional independiente. Como resultado, se incorpora a la Constitución lo que es hoy el Instituto Nacional Electoral (INE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como ejemplo. Organizaciones pioneras, las cuales conformaron lo que podríamos llamar “primera generación” de órganos constitucionales independientes dentro de México.

De manera más reciente, se otorgó autonomía al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Fiscalía General de la República, estos dos últimos en 2014. Este conjunto de órganos, todos ellos establecidos en años anteriores, constituyen lo que se denomina la “segunda generación” de órganos constitucionales autónomos en el país.

Esta creación e incremento de órganos constitucionales independientes plantea inmediatamente diferentes preguntas: ¿Qué son exactamente los órganos constitucionales independientes? ¿Por qué se eligió a esta persona jurídica para desempeñar las nuevas funciones de regulación, evaluación y control? ¿Cómo se regulan las organizaciones independientes mexicanas? ¿Cuál es su rango en la estructura de poder estatal? ¿Qué relación mantienen, en términos de control

democrático, con los órganos tradicionales de gobierno? Dado el creciente número de órganos independientes y la importancia de las disposiciones constitucionales que les han sido asignadas, resulta oportuno emprender un estudio integrador que responda a estas interrogantes como un nuevo enfoque estructural del Estado mexicano.

LÍMITES EN LOS CONCEPTOS

Desde el punto de vista de las funciones del Estado, ha existido una distinción tradicional entre legislación, ejecución y jurisdicción. Los órganos e instituciones que los aplican son los órganos soberanos del Estado, y se encuentran en los rangos más altos. De manera reciente, sin embargo, las leyes y normativas han comenzado a asignar funciones de tipo tradicional a instituciones no soberanas, que toman la forma de independencia constitucional. Así nos encontramos ante la presencia de órganos constitucionales independientes. Lo que supone lo siguiente:

- Órganos se caracterizan por la capacidad para realizar una variedad de funciones públicas en el más alto grado; la capacidad de prevenir, controlar y equilibrar otras instituciones de igual responsabilidad; Por lo tanto, la constitución los coloca al menos en un estado de relativa igualdad e independencia de estos órganos.¹
- Los órganos constitucionales independientes son creados directamente por la constitución y participan en la formación de la voluntad del estado, pero no tienen soberanía. Desde un punto de vista etimológico, autonomía es una palabra de origen griego que se refiere a la capacidad de hacer leyes por cuenta propia, es decir, uno hace sus propias reglas. Si bien la palabra independiente tiene múltiples significados, en términos institucionales siempre se refiere a la posibilidad de crear un sistema legal.²
- La autonomía de la que hablamos tiene una doble dimensión: estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas. Desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidas por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada a fin de cumplimentar sus objetivos.³

¹ Mazziotti Di Celso, Manlio, *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Parte I: Nozioni Generali sul Diritto e sullo Stato, Milán, Giuffrè, vol. 1, 1985, p. 93.

² Romano, Santi, *Fragments de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, EJE, 1947-1964, pp. 37 y ss.

³ Labardini Inzunza, Adriana, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismos públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 197, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>

- La autonomía, como vemos, es una forma de separación de poderes, ya que implica la distribución de funciones fuera de las funciones tradicionales y de los órganos (soberanos) responsables de su implementación. Así, cada órgano autónomo se forma en torno a una función específica y se crea un campo de jurisdicción en torno a ellos. Sin embargo, los organismos independientes no están subordinados ni son independientes de los organismos tradicionales, lo que implica un estado de relativa independencia. Están estrechamente relacionados con las entidades con las que coordinan esfuerzos. Por ello, la autonomía no implica la separación o independencia absoluta de los órganos soberanos.

Sin embargo, los órganos constitucionales autónomos pueden serlo en distintos grados, según se observen sus diferentes dimensiones constitutivas. El hecho de ser establecidos por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena.⁴ En cambio, los órganos que sólo presentan algunos de estos atributos pero que aun así poseen rango constitucional son denominados órganos de relevancia constitucional, ya que se encuentran en un espacio intermedio entre los órganos autónomos y los entes públicos federales.⁵

LA AUTONOMÍA

La literatura sobre órganos autónomos ha prestado especial atención a los tribunales constitucionales. Posteriormente, los juicios en Alemania, Italia y España inundaron la literatura sobre el tema. Sin embargo, estas visiones institucionales llevaron a una visión particularmente coherente, porque los tribunales constitucionales son componentes esenciales del sistema legal, inquebrantables porque no pueden ser reemplazados por otros órganos, y la constitución define sus elementos esenciales, estableciéndolos iguales e independientes, en relación con otros órganos constitucionales.⁶

⁴ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista de la Judicatura Federal*, 29, pp. 255 y 256.

⁵ Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John y Astudillo, César (eds.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 52.

⁶ Barile, Paolo, “La Corte costituzionale organo sovrano: implicazione pratiche”, *Scritti di Diritto Costituzionale, 1957-1967*, Padova, CEDAM, pp. 227 y 228.

Como señala Ackerman,⁷ estos enfoques presentan dificultades para ser trasladados automáticamente al estudio de los órganos constitucionales latinoamericanos. En especial, porque en sentido estricto pocos órganos constitucionales autónomos cuentan con las características de un tribunal constitucional.

En el caso de México, estas características son difíciles de transmitir, particularmente cuando las funciones desempeñadas por órganos constitucionales históricamente independientes fueron desempeñadas por el Poder Ejecutivo. Estos órganos, antes de alcanzar su estatus actual, eran órganos administrativos descentralizados, y su labor no se vio obstaculizada; es decir, se convirtieron en órganos constitucionales independientes porque sus funciones son estratégicas en relación con una administración en particular.

La pluralidad de órganos constitucionales y las diferencias en sus funciones y estructuras llevan a algunos a argumentar que “cualquier órgano expresamente mencionado en la Constitución no es parte de la Constitución”. de una agencia. Entre los tres órganos tradicionales del poder estatal, es automáticamente un organismo independiente. “Autoridad constitucional”, por eso debemos entender los determinantes del gobierno independiente en el caso de México.

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

En México, no hay interrupción sino un continuo de la literatura tradicional sobre la idea de autonomía. Es la capacidad de las instituciones de controlar su vida interna a través de sus propias normas y reglamentos, sin violar las disposiciones de la Constitución. Los órganos constitucionales autónomos son una parte estructural de la casa y el agua fluye a través de ella. Desde el punto de vista jurídico, su autonomía se deriva de las propias disposiciones de la Constitución, que les confieren un organismo público diferente a los tres tradicionales. Además, tienen personalidad jurídica y son independientes del presupuesto y también tienen autonomía orgánica, es decir, independencia en la gestión.⁸

Sin embargo, como señala Salazar,⁹ la constitución mexicana usa las palabras “autónomo” e “independiente” muchas veces, aunque con diferentes signi-

⁷ Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carlos (eds.), *Estudios en homenaje a Emilio Rabasa*, México, UNAM, 2010, pp. 6-10.

⁸ Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana 30, 2000, p. 158.

⁹ Salazar Ugarte, Pedro, 2014, “Las demasiadas autonomías”, *Nexos* (01-02-2014), disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=18380>

ficados y alcances. Entre los reclamos de autonomía como característica de las universidades, las jurisdicciones nacionales como los tribunales administrativos agrarios o los litigios administrativos, hasta que se logre la plena autonomía de las universidades. Agencias como INE, INAI, IFT o INEE, entre otras, median diferencias importantes.¹⁰

¿Cómo podemos distinguir la autonomía completa como una característica definitoria de las instituciones?

Respondiendo a esta cuestión, Carbonell¹¹ distingue cuatro características básicas en los órganos constitucionales autónomos de México. Ellas son:

- 1) Dichos órganos están creados por la Constitución;
- 2) Poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional;
- 3) Llevan a cabo funciones esenciales del Estado moderno;
- 4) No están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.

A este primer concepto de autonomía se suma un segundo cuestión: los órganos constitucionales independientes no partidos políticos independientes. En este sentido: “Son generalmente órganos de control técnico que no se guían por intereses partidistas o cíclicos y, para funcionar idealmente, deben ser independientes no solo de las autoridades tradicionales, sino también de los partidos, otros grupos o elementos de poder real”.¹²

Estrictamente hablando, la autonomía de los partidos políticos significa que sus miembros son funcionarios técnicos conocidos, pero no de partidos políticos. Pueden practicar la representación social pero no la representación política. Este hecho, a su vez, nos da un punto de discusión abierto, ya que los órganos constitucionales independientes no son de origen democrático (en el caso de los tribunales constitucionales, este hecho ha dado lugar a debates). Discusiones frecuentes entre partidarios y críticos.

Sin duda, pueden jugar un papel fundamental en la democracia (el caso del INE es simbólico en este sentido), sin embargo, su nominación de miembros no es producto propio de una elección popular. Por tanto, aunque no practican la representación democrática, pueden ampliar el alcance de la representación social.¹³

¹⁰ Astudillo, César, 2009, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

¹¹ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

¹² Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Estudios doctrinales/Instituto de Investigaciones Jurídicas núm 180, 2000, p. 244.

¹³ Ackerman, John, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, UNAM, Siglo XXI, 2007, pp. 84-116.

Destacando los aspectos relacionados con la designación de los titulares de los órganos independientes, María Salvador Martínez destaca cuatro factores que definen a estos órganos:

1. No solo el gobierno, sino también el parlamento y otras instituciones, y otras autoridades públicas interfieren en la elección de sus miembros, privado e incluso ciudadano;
2. Sus miembros no pueden ser destituidos a discreción del gobierno;
3. No reciben órdenes o direcciones de los gobernantes;
4. No están sujetos a los mecanismos habituales de supervisión gubernamental.¹⁴

Los criterios sugeridos por el autor son adecuados porque resaltan los estrictos aspectos procesales de la formación e implementación de estos órganos que ayudan a definir sus relaciones con las autoridades tradicionales. De esta forma, destacan un aspecto que debe ser abordado de manera necesaria para formalizar la definición de órganos constitucionales mexicanos independientes.

En nuestro caso, tampoco podemos soslayar el hecho que la Suprema Corte intervino en el debate sobre la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos. En efecto, el 22 de mayo de 2006 la Suprema Corte de Justicia resolvió la controversia constitucional 32/2005. La misma fue interpuesta por el municipio de Guadalajara, Jalisco, en contra de la resolución del Congreso de Jalisco y del gobernador de la entidad, en referencia a una serie de actos jurídicos entre cuyos efectos estuvo la creación de un órgano constitucional autónomo: el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.¹⁵

En la controversia antes mencionada, la Corte Suprema ha sostenido que la Constitución no prevé (ni regula) la creación de órganos constitucionales independientes, aunque existen y son legalmente aceptables. Su objetivo último es asegurar los derechos fundamentales y el control sobre el trabajo de las autoridades gubernamentales clásicas, a través de la acción de entidades independientes de la influencia de diferentes grupos sociales.

La creación de estos institutos es independiente de las tres autoridades tradicionales y está asignada a funciones gubernamentales específicas que buscan una mayor especialización, agilidad y transparencia en sus operaciones. Estos miembros representan una evolución, pero no una aniquilación, de la doctrina de la separación de poderes.

Los órganos constitucionales independientes son parte del estado, “al igual que los órganos tradicionales”. La Corte afirma: “Su principal tarea es, nuevamente, satisfacer las necesidades generales del Estado y de la sociedad en su

¹⁴ Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002, pp. 339 y 340.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, Controversia constitucional 32/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, p. 912.

conjunto, mediante la conformación de nuevos órganos equivalentes a los tradicionales”.

Las características básicas que aparecen y poseen estos órganos son:

- Debe establecerse y formarse directamente en la constitución.
- Deben mantener relaciones de cooperación con otras instituciones gubernamentales.
- Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- Deben garantizar que las funciones comunes del Estado se lleven a cabo de manera eficaz en beneficio de la sociedad.

En resumen, las funciones del Estado ya no pueden confiarse únicamente a los tres poderes tradicionales (soberanos). En la actualidad, los órganos autónomos ejercen una serie de funciones tradicionales correspondientes al curso del poder ejecutivo, no solo al mismo nivel que los órganos tradicionales del Estado, sino que también cooperan en la neutralización de las funciones heredadas, creando una red de relaciones entre ellos. Como resultado, el espacio de toma de decisiones se duplica.¹⁶

A partir de las distintas visiones revisadas hasta ahora, podemos sintetizar las características de los órganos constitucionales autónomos en tres puntos centrales:

1. En el caso mexicano, se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.
2. Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.
3. Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo. Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.

Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos ad hoc, todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.

De acuerdo con estos criterios, consideramos que estos son los órganos constitucionales independientes del estado mexicano: el Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y la Fiscalía General de la República.

¹⁶ Matute González, Carlos, “Los organismos autónomos constitucionales. La evolución de la división de poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 2016, pp. 19 y 20.

Por otro lado, las universidades autónomas, que son órganos de importancia constitucional, están reconocidas en la constitución, pero con la condición de que las leyes pertinentes que definen su autonomía estén, en primer lugar, al margen de la ley. Sin embargo, no cumplen con la mayoría de los criterios aquí establecidos, por lo que no se consideran órganos constitucionales independientes.

La diferencia es el caso de los tribunales agrícolas (artículos 27, 19) y el caso del Tribunal Administrativo Federal (artículos 73, XXIX-H). En ambos casos, la constitución especifica que serán establecidos por ley y les otorgarán “pleno autogobierno y jurisdicción”, el primer derecho, y “plena autonomía para gobernar”, en cuyo caso el segundo se refiere a la capacidad del autogobierno. ejercer poderes judiciales. decisiones.

En el caso de los tribunales agrarios, donde las opiniones sobre su independencia constitucional han estado tradicionalmente divididas por el propio lenguaje constitucional, la interpretación que aquí se propone sigue el artículo 1 de la Ley Orgánica de Tribunales Agrícolas, mediante el cual se establece: “Los tribunales agrarios son organismos federales facultados con plenos poderes jurisdicción y autonomía para tomar sus decisiones, las cuales, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos de América, México, administran la justicia agraria en todo el territorio nacional”.¹⁷

A su vez, el artículo 74, II, señala la “autonomía técnica y de gestión” de la Auditoría Superior de la Federación, que depende de la Cámara de Diputados, lo que la convierte en otro órgano de relevancia constitucional. Finalmente, los artículos 116 y 122 establecen la autonomía de distintos órganos de orden local.

CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

En el caso de México, la abundante literatura académica ha abordado el papel de los órganos constitucionales independientes en los procesos políticos, históricos y sociales. Este documento se puede organizar en cinco argumentos principales para esclarecer las intenciones que orientan la creación de estas agencias, las metas que se esfuerzan por lograr en la estructura estatal y su caracterización.

a) En primer lugar, algunos autores destacan la creciente complejidad de la gobernabilidad moderna,¹⁸ por lo que es necesario entender las funciones del gobierno de otra manera, separando su ejercicio tanto del poder constitucional

¹⁷ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/159.pdf>

¹⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

tradicional como del poder real con el que surgen los órganos constitucionales independientes. Estas instituciones están destinadas a contribuir a la “separación, separación y democratización de las agencias de la administración estatal”.¹⁹

b) Frente a este argumento, otros autores destacan la cuestión de la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y políticas en general. Señalaron que a medida que la confianza de la gente en las instituciones disminuye, pero la legitimidad de la acción del gobierno se reduce, se ha pedido a los órganos de autogobierno que desempeñen un papel esencial en la medida en que determinen la capacidad de desempeño de los funcionarios públicos de origen “ciudadano”. Responsable de importantes áreas de gobierno, con independencia de los partidos políticos.²⁰

c) Para resumir los dos anteriores, está el argumento de las posibilidades técnicas, que favorecerían una mayor eficiencia en la gestión. En este sentido, cabe recordar que en algunas de estas instituciones la reconocida profesión, la formación especializada y la integridad técnica se posicionan como condición necesaria para ocupar puestos jerárquicos. El hecho de que sus asesores, además de eminentes profesionales, ciudadanos que no tienen vinculación directa con los partidos políticos, cierran un círculo virtuoso, lo que conduce a una imagen imparcial a los ojos de la sociedad.²¹

d) En cuarto lugar, también se señaló que, desde la década de los noventa, ante el auge del activismo social que exige la participación en los procesos políticos, ante un “sistema político vertical”, se solidificó la creación de estos órganos. La única alternativa para encontrar un espacio de participación es crear cuerpos que no estén en la órbita del poder. A esta lógica respondió el surgimiento de las primeras organizaciones autónomas. En este contexto, los órganos constitucionales autónomos son “un medio para controlar y hacer transparente la vida política y democratizarla bajo el estado de derecho”.²²

e) Un argumento final es de naturaleza histórica. Desde la década de los ochenta, los países latinoamericanos, ante la confianza en sus gobiernos y / o la presión internacional, han comenzado a implementar políticas de reforma de carácter neoliberal, en las que el sector administrativo viene con una nueva administración pública. Como señaló Shepherd,²³ estas reformas suelen ser

¹⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, “Justificación de los órganos constitucionales autónomos”, *Derecho y Cultura*, 2, 2001, p. 17.

²⁰ Vázquez Irizarry, William, “La era de los órganos autónomos”, *Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2007, pp. 6 y ss.

²¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 179 y 180.

²² Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, *Derechos Humanos*. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 78, 2006, p. 48.

²³ Shepherd, Geoffrey, “El desafío de la reforma administrativa en América Latina”, *Reforma y Democracia*, CLAD, 13, 1999, pp. 1-11.

implementadas por un pequeño grupo de personas, a menudo tecnócratas. Estos equipos a menudo operan en áreas establecidas fuera de las estructuras ministeriales. De esta manera, reportan solo al presidente, están protegidos de intereses externos, son financiados con fondos privados y están sujetos a regulaciones especiales, lo que permite una mayor libertad en la política salarial y flexibilidad. Estas tierras, organismos autónomos, se han utilizado en Chile desde finales de la década de 1930.

Si aplicamos los criterios anteriores al caso mexicano, encontraremos que ayudan a explicar la formación de estos órganos, especialmente en diferentes períodos históricos. Así, en la década de 1990, la creación de un espacio para la participación ciudadana y la protección de los derechos básicos fue fundamental para una mayor descentralización de los poderes estatales tradicionales, es decir, la implementación de la aplicación de la ley.

Por otro lado, en los últimos años se han establecido órganos constitucionales independientes en relación con las reformas estructurales implementadas por la actual administración, algunas de las cuales son interpretaciones explícitas de las políticas y libros políticos neoliberales.

Y no es de extrañar que se utilice esta forma de organización, que opera fuera del organismo administrativo central y de los órganos tradicionales del poder estatal. Todo ello en el contexto de su gestión, funciones y gobernanza cada vez más complejos.

Sin embargo, no debemos dejar de prestar atención a las críticas que se hacen en diversos campos, especialmente académicos, contra la constitución de tales órganos. Dussauge Laguna aborda varios problemas: la tendencia a crear órganos constitucionales independientes (“independientes de la enfermedad”), como la patología mexicana. Su creatividad responde a un cierto patrón o “cliché” común entre nosotros; Sus acciones debilitan al gobierno, pero no en interés del estado.²⁴

FUNCIONES Y COMPETENCIAS

Un hecho se pone de manifiesto al analizar las funciones encomendadas a los órganos constitucionales independientes de México: su diversidad. Salazar²⁵ señala exactamente este hecho: algunos están orientados a la garantía de derechos, otros son casos de control del poder. Algunos tienen poderes administrativos, otros tienen métodos punitivos o de investigación.

Además, algunos están orientados a brindar servicios a los reguladores, mientras que otros actúan en contra del Estado y, finalmente, algunos manejan

²⁴ Dussauge Laguna, Mauricio, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, *Revista de Administración Pública*, 138, 2016, pp. 228-238.

²⁵ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*

más de una esfera de actividad de interés privado. Asimismo, cada una de estas funciones tiene fines específicos en diferentes órganos de autogobierno. Según Ugalde (2014),²⁶ personas implementaron una metodología breve, tarea de cada órgano constitucional mexicano:

- Banxico: Procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda
- INE: Fortalecer el régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- CNDH: Proteger los derechos humanos.
- INEGI: Coordinar y armonizar la generación y administración de información geográfica de interés nacional.
- INEE: Evaluar la calidad del sistema educativo nacional.
- COFECE: Proteger el proceso de competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados.
- IFT: Regular el espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones.
- CONEVAL: Medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social.
- INAI: Garantizar el derecho de los ciudadanos a la información pública gubernamental y a la privacidad de sus datos personales.
- Fiscalía General: Procurar justicia eficaz y eficiente, apegada a los principios de legalidad, certeza jurídica y respeto a los derechos humanos.

SISTEMA DE CONTROLES Y DESIGNACIONES

Los órganos constitucionales autónomos están al mismo nivel que los órganos soberanos tradicionales. Sin embargo, esto no los exime del control. Más específicamente, la constitución prevé un mecanismo de supervisión integral. Artículo 74 de la Constitución, n. 8, que define las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: “Nombra, por mayoría de dos tercios de los miembros presentes, al titular del órgano de control interno de las autoridades competentes que gozan de la exclusividad reconocida en esta Constitución. Realizar los fondos y gastos de la Unión”.

Adicionalmente, encontramos en la Constitución seis modalidades de control, sólo para cuatro de los órganos autónomos existentes, tal como se muestra a continuación como ejemplo:

Mecanismo de coordinación y control previstos para los órganos constitucionales autónomos.

²⁶ Ugalde, Luis Carlos, 2014, “En la marea de la baja calidad del Estado”, Nexos, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=20787>

- COFECE: Presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de La Constitución. El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas. Contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.
- IFT: Presentará anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de la Constitución.

El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas. Contará con un órgano interno de control, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley.

- INE: Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación. CNDH: El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

En segundo lugar, puede haber comparecencias ante la Cámara de Representantes (CEFE, IFT) o ambas cámaras del Congreso (CNDH). Incluso en el caso de CEFE e IFT, el mismo director puede solicitar tal comparecencia.

En tercer lugar, en el caso del Instituto Nacional de Estadística, existe un contralor general con independencia técnica y administrativa, quien se encarga de monitorear todos los ingresos y egresos de la institución.

El cuarto método funciona de nuevo de manera explícita constitucionalmente para los cuatro órganos independientes. Los artículos 3 y 9 establecen que el Instituto Nacional Eléctrico desarrollará sus actividades de acuerdo, entre otros principios, con la transparencia. En el caso del IFAI, los artículos 6 y 8 de la Constitución establecen que, además, se administrará de acuerdo con los principios de máxima transparencia y apertura. Finalmente, en el caso de COFECE e IFT, el artículo 28 establece:

La ley mejorará la transparencia gubernamental para estas organizaciones de acuerdo con los principios de gobierno digital y datos abiertos. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Número 9 incluye Órganos constitucionales independientes. Cabe señalar que la Constitución prevé la Transparencia como principio rector para cuatro de ellos y con diferentes formulaciones caso por caso, en este punto se podría considerar la posibilidad de unificar la redacción constitucional de todos los órganos.

En quinto lugar, y en relación con lo anterior, en los casos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Nacional Electoral, la Constitución establece la imagen de controlador, que no puede establecerse en el caso de otros órganos.

Finalmente, cabe señalar que todos los funcionarios de las autoridades constitucionales mexicanas independientes están sujetos al control de la sexta forma, consagrado en el Título IV de la Constitución.

Para los mecanismos de designación se enlistan las siguientes particularidades:

INEE: El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, que designará al integrante que deba cubrir la vacante por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente.

INAI: La Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles.

INEGI: El presidente designará a sus miembros con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

CONEVAL: Serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles.

COFECE: Serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada.

IFT: Serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta del Ejecutivo, de forma escalonada.

INE: En la designación participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Fiscalía General: El Senado contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al fiscal general, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el fiscal general designado podrá formar parte de la terna.

CNDH: El Consejo Consultivo está integrado por diez consejeros que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El presidente de la comisión, que lo es también del Consejo, es elegido en los mismos términos descritos.

Mecanismo para remoción del cargo:

INEE: Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del Título IV de la Constitución.

INAI: Sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

INEGI: Estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución.

CONEVAL (El presidente): Sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.

COFECE: Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley.

IFT: Los comisionados de los órganos podrán ser removidos de su cargo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, por falta grave en el ejercicio de sus funciones, en los términos que disponga la ley.

Fiscalía General: El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. 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 Fiscal General será

restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

CNDH (El presidente): Sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución.²⁷

CONTROL DEMOCRÁTICO

¿Qué aportan los órganos constitucionales autónomos con respecto al control democrático?

Para responder a esta pregunta, algunos han planteado la posibilidad de la hostilidad mayoritaria de que disfrutaban los defensores de la Constitución. El argumento en contra de la mayoría es bien conocido: se basa en el hecho de que la Corte Suprema, órgano cuya composición no cumple con los criterios de selección democrática, puede declarar inconstitucional una ley y así contradecir la decisión del legislador. La mayoría de. La objeción central a este argumento es claramente la naturaleza antidemocrática del sistema judicial.

Sin embargo, como señala Rivera León,²⁸ si bien el argumento en contra de la mayoría está formado por decisiones de la corte, no es el único órgano del estado capaz de emitir tales decisiones. Rivera luego distingue entre cuatro actores capaces de actuar contra la mayoría:

1. Legislación contra la mayoría, es decir, cuando el Congreso toma sus propias decisiones contra la mayoría que representa;
2. Mayoría administrativa opositora, representada por el poder ejecutivo;
3. Una mayoría judicial, cuando los jueces revocan una decisión legislativa, y
4. Una pluralidad de objeciones en el sistema institucional.

Por supuesto, los órganos constitucionales independientes pueden tomar decisiones en contra de la mayoría en el sentido de que no son órganos elegidos democráticamente. Su tarea no es representar a la ciudadanía, sino realizar funciones específicas de carácter técnico y no partidista, al menos en beneficio de la ciudadanía; En el ejercicio de sus poderes, pueden tomar decisiones contrarias a las preferencias de las autoridades estatales e incluso a las preferencias de la mayoría del público.

Esto puede considerarse una ventaja adicional de los organismos autónomos. Dado que su composición prevé períodos más prolongados que los de los ocupantes de los poderes ejecutivo y legislativo, y su renovación difiere del primero, este hecho, sumado a su carácter autónomo, otorga un horizonte temporal más

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [México], 5 febrero 1917.

²⁸ Rivera León, Mauro Arturo, “Esbozo de teoría contramayoritaria: consideraciones de la countermajoritarian difficulty”, *Teoría y Realidad Constitucional*, (28), 2011, pp. 407-428.

estable a su reglamento. Así, estos órganos independientes y anti-mayoritarios son capaces de generar expectativas positivas sobre la estabilidad de sus decisiones, lo que se traduce en una mayor confianza por parte de los distintos actores.²⁹

En el caso de México, los órganos de primera generación jugaron un papel crucial frente a la mayoría (el caso de Banxico, IFE hasta 2003 y CNDH son ejemplos obvios). En el caso de los órganos creados en la segunda ola, sus orígenes modernos abren una pregunta al futuro sobre su verdadero papel.

CONCLUSIONES

Los órganos constitucionales independientes son instituciones establecidas por la constitución, fuera de los poderes tradicionales (soberanos) del gobierno, aunque en la misma medida que antes. Su objetivo es el desempeño de funciones altamente especializadas y técnicas, consagradas en la propia Constitución. Son órganos anti mayoritarios, que ejercen un control institucional sobre la estructura del Estado, especialmente sobre los órganos tradicionales de gobierno.

En todos los casos, son nombrados con la participación del poder ejecutivo y uno de los dos consejos legislativos. Sus miembros sirven a diferentes estados durante el ciclo electoral (a menudo más largo que los de origen democrático), aportando estabilidad e independencia a las políticas públicas sujetas a dirección y control.

Sus miembros, que no pueden destituir arbitrariamente y no consultar con otras autoridades, son independientes de los partidos políticos oficiales y de los grupos de facto, lo que les da independencia en la toma de decisiones efectiva. Esta autonomía se expresa en la capacidad de hacer sus propias reglas para una organización y sectores particulares, vinculados al desempeño de esa organización, y en sí misma con la capacidad de organizarse de la manera más adecuada para cumplir con los requisitos específicos de esa organización.

Una de las razones de su nacimiento fue que las organizaciones tradicionales perdieron su legitimidad social, asociada a la creciente complejidad de la administración pública y las tareas que le asignaban, requiriendo servidores públicos altamente calificados sin partido u oficina afiliada.

Además, durante la década de los noventa, fue necesario crear un espacio de participación y gobernanza fuera de la órbita de la hegemonía anterior, para apoyar la democratización. Actualmente, se refuerza la necesidad de gestionar determinadas reformas estructurales.

Los órganos constitucionales independientes realizan las tareas tradicionalmente asociadas al ejecutivo, pero lo hacen de manera no partidista, técnica y poco convencional. Son órganos iguales a los órganos tradicionales del poder estatal, con los que establecen relaciones de coordinación y control.

²⁹ Majone, Giandomenico, "The Credibility Crisis of Community Regulation", *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), 2000, pp. 288 y ss.

Su existencia presupone el desarrollo de la teoría tradicional de la separación de poderes, con su extensión; Abre espacios de negociación y diversidad en la toma de decisiones.

Sin embargo, el fenómeno aquí analizado, además de estos factores comunes y unificadores, presenta una diversidad determinista, por lo que creemos que es posible cumplir la tarea haciendo dos propuestas de futuro.

En primer lugar, la forma de órganos autónomos en México siempre toma la forma que el legislador estime conveniente otorgar, incluyéndola en el texto constitucional relativo a la materia en cuestión. Las disposiciones de la Constitución relativas a su estructura y función son variadas y, en algunos casos, francamente, obligatorias.

Puede ser apropiado hacer un título especial en la Constitución para agruparlos, destacando sus características, requisitos comunes y otros asuntos relacionados que aquí se tratan.³⁰

En segundo lugar, los elementos específicos deben ser tratados en los términos en que se señalan, con referencia a las leyes secundarias que rigen su funcionamiento.

De esta manera, la reorganización del texto constitucional, en relación a los órganos constitucionales independientes, esclarecerá los principales actores del Estado mexicano.

Si bien el camino por recorrer aún tiene tramo que recorrer, los pasos agigantados en la administración pública mexicana han dado resultado, mismo que se refleja en el quehacer de los órganos constitucionales autónomos, lo cuales a través de perspectivas de trabajo en equipo e incluyentes han logrado el tan anhelado contrapeso en el poder clásico que conocemos. Resultan capaces a través de su autonomía de desempeñar actividades específicas siempre en pro de los derechos de la ciudadana, la cual, a través de los años se ha vuelto mucho más sólida y participativa si hablamos de la política mexicana. Existen múltiples historias en las que los órganos constitucionales autónomos les han dado voz a hechos sociales, logrando así la confianza social y su visible separación de lo político.

³⁰ Salazar, Pedro y Salgado, Luis, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en Serna de la Garza, José María (ed.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 591-605; Ackerman, John, *op. cit.*, pp. 18 y ss.; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-LXII Legislatura, Cámara de Diputados, *op. cit.*, pp. 13-19.

LOS NUEVOS PARADIGMAS DEL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO EN EL CONTEXTO NEOLIBERAL

Víctor Manuel Díaz Vázquez

INTRODUCCIÓN

Una de las transformaciones más significativas que ha tenido lugar en los últimos 20 años en el régimen político mexicano tiene que ver con el sistema presidencialista. Ha sido así porque el tránsito hacia la democracia necesitaba dos condiciones básicas: modificar la condición hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el campo electoral y atenuar el excesivo poder presidencial en sus aspectos constitucional y metaconstitucional. A partir de esto, fue posible la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

El inicio de la reforma del Estado en México se remite al año de 1977, cuando ocurrieron los primeros cambios en materia político-electoral; mientras que hacia 1982 las transformaciones en el modelo de desarrollo económico se convirtieron, de igual forma, en una prioridad gubernamental. Después de esa fecha, varias áreas del Estado, como la fiscal, la energética, la educativa, la de salud y la de justicia, entre otras, han sido de una u otra manera reorientadas a partir de algunas reformas constitucionales. A este conjunto de modificaciones legales se le denomina reforma del Estado.

Durante el periodo de 1993 a 1996 se materializaron las reformas constitucionales que tendieron a acotar las competencias legales del Poder Ejecutivo, las cuales tuvieron consecuencias en la práctica política del sistema presidencialista. Se han identificado cuatro enmiendas constitucionales que contribuyeron a limitar su poder en materia política, económica y en la impartición de justicia; éstas son: la reforma al artículo 28 en 1993, que otorgó independencia al Banco de México (BM); la reforma al artículo 54 en 1993, que modificó la cláusula de gobernabilidad en la Cámara de Diputados; la reforma al artículo 41 en 1996, que dio autonomía al Instituto Federal Electoral (IFE), y la modificación al artículo 99, que incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la 14 Federación. Estos cambios de orden legal trajeron como consecuencia una reorientación en las relaciones entre el presidente de la República y un grupo de instituciones que estaban subordinadas a su poder.

En este texto, el presente documento parte del supuesto que algunas reformas constitucionales que han modificado el régimen político, el modelo económico y el sistema de impartición de justicia han contribuido a limitar el poder presidencial en México y reorientado su funcionamiento. A pesar de que dichas reformas fortalecieron la autonomía de estas instituciones en detrimento del poder formal e informal del Ejecutivo Federal, más sin embargo hoy en día se cuestiona la funcionalidad del Poder Ejecutivo de la denominada “Cuarta Transformación” en relación al presidencialismo, la presente hipótesis sugiere que si bien se ha reducido el margen de maniobra en el sentido de que ahora tiene candados constitucionales para controlar algunas instituciones, no se deja de reconocer su centralidad en la conducción de gobierno. De esto se desprende que el presidencialismo requiere pasar por fuerza a través de un proceso de adaptación en sus relaciones de poder, pues no es igual la forma en que opera en un régimen de estado social al del liberalismo económico. Por lo tanto, se analizan las transformaciones del presidencialismo mexicano en el contexto de la reforma del Estado.

I. MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL E HISTÓRICO DEL ESTADO MEXICANO

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO

De acuerdo a diferentes autores el deseo de mandar es innato, más sin embargo, el ser humano civilizado tiende a controlar dicho instinto de dominación, y ha tratado de orientarlo y transformarlo en autoridad, para lo cual ha generado el Estado para legitimarlo.

Históricamente los pueblos se han organizado, y dichas agrupaciones bien pueden denominarse Estado, siempre y cuando estas personas se instalen en un territorio y en ello corresponda una autoridad. Por lo tanto, el Estado se conforma por una organización en la que confluyen tres elementos: la autoridad, la población y el territorio. Más sin embargo esta noción obliga a dejar constancia de que si bien el Estado ha existido desde la antigüedad, solo puede ser definido con precisión teniendo en cuenta el momento histórico.

En la antigüedad fue muy común la conformación de estados a través de la utilización de la fuerza: cuando ciertos personajes se apoderaban de cierto territorio, sin el consentimiento de la población. Otras, por medio de la religiosidad invocando investiduras divinas. Es la civilización griega quien aportó una nueva noción de Estado; dado que la forma de organización política que la caracterizó correspondía a la ciudad, la polis. La población mantenía una participación más allá del sentimiento religioso y autoritario, su defensa concernía a todos los ciudadanos del interés común.

Posteriormente, en el feudalismo prevalecieron los vínculos de orden personal, desapareciendo tanto la delimitación estricta del territorio como la noción

de interés general. El poder central era legítimo pero débil y los líderes locales fuertes, al punto que estos ejercían atributos propios del príncipe, como administrar justicia, recaudar impuestos, acuñar moneda y reclutar ejércitos.

Finalmente, el estado moderno incorpora la legitimidad, la noción de soberanía, un concepto revolucionario, que atribuye el paso histórico de una sociedad cimentada en la religión, a una sociedad de estados organizados e independientes.

Pero, este estado moderno, surgido de la aspiración de los reyes a desligarse de los lazos feudales y de la jerarquía eclesiástica, el Estado-nación, la unión de un poder central, un territorio y una población alrededor del concepto revolucionario de la soberanía, habría de conocer dos formas diferentes: el Estado principesco y el Estado democrático.

El primero se caracterizó por el poder individual ejercido sobre un territorio estrictamente delimitado. El príncipe era el soberano, con atribuciones unipersonales en su territorio, producía leyes de carácter general, aplicadas coercitivamente mediante la fuerza pública.

El Estado democrático surge como resultado de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, y en ellas se traslada la soberanía unipersonal a la nación. Los poderes son asumidos por organismos surgidos de consultas a la población, mediante reglas de juego previa y claramente definidos. Y al igual que en las polis griegas, el sentimiento patriótico se desarrolló y con él los de pertenencia, civismo e interés nacional.

Sea que se practique la democracia o sólo se adhiera verbalmente a ella, el proceso histórico descrito ha llevado a la extensión del estado-nación como forma política. Los principios desarrollados en Europa y Norteamérica se han propagado y se ha universalizado el modelo de estado-nación.

Se refiere al ejercicio del poder político que caracterizó al sistema político mexicano en la era del sistema de partido hegemónico (del surgimiento del PRI hasta la aparición de los gobiernos divididos). Jorge Carpizo señaló que el Presidencialismo en México denomina la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al Presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado.

Dentro de las facultades constitucionales del titular del Poder Ejecutivo federal está la de ser el jefe de la administración pública y gobierno como Poder Ejecutivo y personalizar la estructura orgánica del Estado como jefe de éste. Desde esta perspectiva tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, así como a los funcionarios importantes; es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas; puede celebrar tratados y negociaciones diplomáticas; propone, promulga y ejecuta las leyes que expida el Congreso de la Unión; convoca al Congreso a sesiones extraordinarias; habilita toda clase de puertos y establece aduanas marítimas y fronteras; presenta a

consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc.

Dentro de las facultades llamadas metaconstitucionales se describían todas aquellas emanadas del hecho de que el titular del Ejecutivo se ostentaba como el líder del partido hegemónico. Esto en función de que una vez que la estructura de dominio y organización interna del partido se centralizó bajo el mando del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), y dentro de éste en el presidente del mismo, que a su vez era una persona que era nombrada por el Ejecutivo, el Presidente de la República adquiría un control inherente sobre la organización del partido hegemónico y sobre las nominaciones más importantes de la clase política (podía designar a su sucesor, nombraba senadores, gobernadores, la mayoría de diputados, los presidentes municipales de los más importantes ayuntamientos; además, controlaba los principales sectores, que conformaban al partido, representantes de las organizaciones más poderosas del país). Esta circunstancia particular se modificó cuando en el sistema de partidos se generó mayor competitividad en la oposición a fines del siglo pasado y las reglas de acceso al poder de la clase política dejaron de estar monopolizadas por el partido hegemónico.

Algunos observadores han señalado que la experiencia del Presidencialismo en México sólo tuvo como limitante la prohibición de la reelección que impidió que quien ostentara la Presidencia de la República pudiera perpetuarse en el poder indefinidamente.

2. LA FORMACIÓN DEL ESTADO

La formación del Estado representa el proceso de desarrollo de una estructura de gobierno centralizada en una realidad que previamente no existía. No hay un consenso claro acerca de las características definitorias del Estado más sin embargo éstas pueden cambiar significativamente como consecuencia del contexto. Diversos investigadores dedicados al estudio de sus orígenes consideran generalmente al Estado como una unidad política delimitada territorialmente y que dispone de instituciones centralizadas para la administración del gobierno, algo que lo distingue de las tribus u otras unidades sociales. Uno de los estudios se ha dirigido tradicionalmente a abordar el conocimiento sobre los elementos básicos mediante los cuales se trataría de entender a la formación del Estado: la cultural, la sociedad, la política y el contexto económico.

Una manera general de entender a la organización social y por lo tanto a la formación del Estado es a través de la estructura que se conforma con los elementos como; la cultura, la sociedad, la economía y por ende la política, elementos con características propias, independientes y a la vez interrelacionados entre sí y que de manera conjunta reflejan una realidad específica que a su vez determina las características específicas del Estado, estructura con cambios

constantes y readecuaciones que dejan constancia de que si bien el Estado ha existido desde la antigüedad, sólo puede ser definido con precisión teniendo en cuenta el momento histórico por el cual atraviesa; la realidad social toda y, en primer término, su status político, el Estado, presentan el carácter de una rígida entidad objetiva. No se conciben las formaciones sociales como algo que ha devenido y que deviene, no se le reconoce su condición de formas de la actividad humana, todas las formaciones sociales y formas espirituales posibles guían la corriente de vivencias del hombre en cuanto ser de cultura, y casi siempre sin que se aperciba de ello, por los cauces predeterminados; lenguaje, costumbres, el derecho, la familia, el Estado, entre otros. Se comprende, por eso, que la conciencia inmediata considere todas aquellas formaciones sociales como algo que no ha devenido, como algo inmutable, regido por leyes eternas. La reflexión sobre las formas de la vida humana, así como su análisis científico, abre un camino contrapuesto al de la evolución real. Por lo tanto, el Estado es reflejo de su estructura, misma que se adecua de manera constante y de acuerdo a las posturas de poder que se presentan en el contexto interno de la sociedad y por lo tanto impregnan de características específicas al Estado.

3. EL ESTADO MODERNO MEXICANO

La definición clásica del Estado moderno se establece como, la monopolización legítima del uso de la fuerza en un territorio determinado, y esta contempla dos ejes: la concentración exclusiva de la fuerza en manos de una entidad y la legitimidad de dicha concentración.

Los primeros Estados modernos fueron afirmando, a través de estas dos características, lo que se conoce como su “soberanía”. Esto en dos direcciones: hacia el interior, al expropiar los medios de poder a los particulares y hacia el exterior al afirmar su autonomía frente a otras entidades, Estados o potencias. Y ello supuso un arduo proceso político y un complejo desarrollo jurídico y administrativo.

Para los fines que aquí interesan basta con advertir que el concepto de soberanía ha estado íntimamente vinculado con el desarrollo del Estado moderno porque ha significado la capacidad de éste para imponer el orden al interior del mismo y garantizar su autonomía hacia el exterior.

La mayoría de la doctrinas han identificado las características propias del Estado Moderno a partir de una entidad territorial; el poder para garantizar el orden interno y la seguridad exterior; la creación y desarrollo de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática, y la consolidación de una unidad económica, fundamentalmente.

Pero en todos los casos, es en el monopolio de la fuerza, como bien advierte Bobbio, la condición fundamental, lógicamente necesaria, para que exista un Estado de hecho, un Estado puede renunciar al monopolio del poder económico

y del poder ideológico pero no puede renunciar al monopolio de la fuerza sin dejar de ser un Estado.¹

La renuncia a las dos formas de poder social, fue una condición para el surgimiento del Estado liberal moderno que, con el tiempo, daría paso al Estado constitucional contemporáneo. Pero, en todos los casos, permanece como condición de existencia de la entidad estatal, el monopolio legítimo de la fuerza física.

Conviene subrayar que el paso que ofrece legitimidad al Estado civil moderno es el pacto, contrato o convención que celebran los individuos que serán gobernados para dejar atrás el violento estado natural.

El principal reto para el Estado mexicano en el siglo XIX fue el de afirmar, alcanzar y garantizar su propia existencia. Con toda evidencia se trataba de un desafío práctico y no de una disyuntiva teórica. Lograr definir los márgenes territoriales de la que sería la entidad estatal, concentrar y monopolizar la fuerza, con una base de legitimidad, crear un aparato administrativo, eran tareas que tenían que materializarse para que, una vez que surgiera el Estado tuviera sentido discutir sobre las modalidades de su organización.

Estos dilemas fueron los que ocuparon la atención de la clase política y de los intelectuales que, con el tiempo, dieron forma a bandos que promovieron al monarquismo frente a la república, al centralismo ante la federación o, para decirlo en términos más generales, al pensamiento conservador frente al liberal.

La Constitución de 1917, ratificó la apuesta por la forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal. El Estado mexicano, una vez superada la parte más álgida de la lucha revolucionaria, confirmaba su inclinación por la agenda liberal y ahora, además, incorporaba las reivindicaciones sociales más importantes que enarbolaron algunos de los líderes revolucionarios: tierra, trabajo, educación, principalmente. De esta manera, la propia Constitución suponía toda una agenda política que exigía, por un lado, superar algunos retos políticos y sociales inminentes y, por el otro, la creación de instituciones que tradujeran sus normas en realidades.

La pacificación y la institucionalización de la lucha por el poder fueron dos desafíos fundamentales para poder ofrecer sentido a la nueva etapa constitucional. La fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 fue un paso decisivo en esa dirección. Sin embargo, al enfrentar el reto por reconstruir y monopolizar el poder, en los hechos, se abonó en el terreno de su organización centralizada, vertical y autoritaria. El largo régimen de partido hegemónico sentó, sin duda, las bases para la construcción de un Estado moderno en el país.

Y lo mismo sucedió con la agenda social: los derechos a la tierra y al trabajo, principalmente, quedaron relegados a un plano secundario y fueron neutralizados con la fórmula de “derechos programáticos” que, de paso, sirvió como

¹ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Turín, Einaudi, 1999, p. 74.

bandera retórica y legítimamente del régimen de partido hegemónico que se fue consolidando.

Por eso el Partido Revolucionario Institucional, distanció el texto constitucional con la realidad, al mismo tiempo, generó nuevas fuentes de legitimidad que no emanaban del documento constitucional vigente y que encontraron su justificación en el jefe del Estado; se dio paso a una legitimidad carismática que giraba alrededor de la figura del presidente y con ello el fenómeno del presidencialismo. De esta manera, con el arreglo priista se logró articular un Estado moderno en términos generales pero el poder se organizó de manera autoritaria y autocrática. Por ello, el principal reto para el México de la segunda mitad del siglo XX fue el de la democratización. Un tránsito a la democracia que se logró a lo largo de poco más de treinta años de reformas electorales y ajustes al diseño del Estado y que permitió, poco a poco, el surgimiento de un sistema de partidos competitivo que, a través de las elecciones, fue inyectando pluralidad a los órganos de representación política.

Lo anterior, inevitablemente, supuso el desmantelamiento paulatino del sistema de partido hegemónico y en el año 2000 se transformó en un Tribunal Constitucional con autonomía ante los otros dos poderes. De esta manera, el presidente de México dejó de ser el personaje todo poderoso y perdió, poco a poco, las facultades metaconstitucionales. Finalmente, en el 2018, el poder se traslada hacia los partidos de izquierda.

El siglo XX se tradujo en la respuesta efectiva a los siguientes dilemas principales: la pacificación del país, la institucionalización del gobierno, la defensa de la laicidad, la organización y modernización de la vida social, cultural y económica y, posteriormente, la democratización del sistema político. Desde esta perspectiva, fue un siglo exitoso. Pero, a pesar de ello, no ofreció respuesta a un problema que creció a lo largo del tiempo y que se presenta ahora, como el gran desafío para poder seguir hablando de un Estado moderno en el país: el rezago social. Asimismo, las actuales tendencias con la izquierda en el poder, se manifiesta claramente nuevas tendencias sobre el fenómeno del presidencialismo en México.

II. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

1. BREVE ANÁLISIS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO

El Presidencialismo es aquella forma de gobierno caracterizada por la primacía del principio de división de poderes, y el equilibrio y la distribución de materias entre los distintos órganos constitucionales coordinada mínimamente por el Presidente, es decir la Jefatura del Estado.

El presidencialismo es una forma de gobierno, es decir, una forma de organizar el poder público para gobernar una comunidad considerada desde el punto

de vista jurídico. Frente a las formas de gobierno en las que se produce una concentración absoluta de poderes, por inaplicación del principio de división de poderes formulado en su versión clásica por Locke y Montesquieu, como son las democracias puras, las autarquías o las dictaduras parlamentarias, el presidencialismo es un sistema de distribución, es decir, una forma de gobierno en la que se sí se produce división de poderes. A su vez, el presidencialismo es una forma de gobierno simple, junto con el sistema parlamentario y el asambleario, frente a otras formas complejas que pueden ser bien sistemas de transición como el parlamentarismo orleanista, o de combinación, como el sistema directorial, el semipresidencialista o el semiparlamentario. Puede por tanto definirse al presidencialismo como aquella forma de gobierno en la que prima el principio de división de poderes y el papel del Jefe del Estado, que es a la vez Jefe del Gobierno.

El fundamento teórico del presidencialismo es la desconfianza hacia cualquier forma de ejercicio del poder, lo que condujo a acentuar la idea de que éste debía encontrarse dividido de forma clara y tajante. La forma paradigmática del sistema presidencial surge en Estados Unidos, donde la idea de división de poder se consideró esencial tanto para la forma de Estado, como para la forma de gobierno, entre los órganos estatales. La Constitución de Estados Unidos de 1787 marca una nueva etapa del gobierno parlamentario en la metrópoli, donde el monarca se convierte en las colonias de Nueva Inglaterra en Presidente electo, asume el poder de dirección política y nombra sin trabas a sus ministros, que no constituyen un colegio en sentido técnico-jurídico, sin que el Congreso pueda intervenir en el cese de unos y otros salvo por la vía puramente judicial. El presidencialismo norteamericano fue el modelo de sus homólogos en Iberoamérica, donde sin embargo también existen influjos parlamentarios como en Chile; en Europa el presidencialismo sólo tuvo existencia temporal, como por ejemplo en la Constitución francesa de 1848.

Como características del sistema presidencialista, cabe destacar en primer lugar la aplicación del principio de la división de poderes, recibido en Estados Unidos desde la teoría de John Locke, en su Segundo Tratado sobre el Gobierno civil, donde diferencia entre poder legislativo, ejecutivo y federativo. El sistema presidencialista de Estados Unidos es según la mejor doctrina aquel que más rígidamente realiza el principio de división de poderes. El poder ejecutivo tiene en su vértice al Presidente, que nombra a todos los funcionarios principales, incluyendo a los secretarios de Estado, que están subordinados a él estrictamente, sin formar gabinete. El Presidente es controlado por el Senado sólo en determinadas atribuciones, ya que se requiere su aprobación sólo para algunos nombramientos de mayor relieve y para la ratificación de tratados internacionales, por mayoría de dos tercios. En todos los sistemas presidencialistas, el Ejecutivo presenta determinadas características comunes: no sólo ejecuta, sino que posee un propio, derivado de su legitimidad directa. Esta misma fuente de legitimidad autónoma le otorga un carácter representativo.

En las monarquías, por tanto, suelen combinarse la representación popular del Parlamento con la representación del Estado por el Monarca, mientras que en las Repúblicas, tanto la Asamblea como el Presidente asumen caracteres representativos, lo que deja clara esa situación de equiparación política en la que se basa el sistema. El poder legislativo está formado por la Cámara de Representantes y el Senado, el Presidente no puede convocar ni disolver las Cámaras, no tiene iniciativa legislativa, sólo tiene un veto suspensivo. El poder judicial federal está constituido por jueces nombrados por el Presidente, que duran en su cargo ilimitadamente, y pueden ejercer control de constitucionalidad de las leyes. La división de poderes por tanto, se acentúa pero al mismo tiempo se combina con una segunda característica del sistema presidencialista, como es el equilibrio y la distribución de materias entre los distintos órganos constitucionales.

La idea de control recíproco y de equilibrio entre los órganos constitucionales tiene como finalidad evitar la preponderancia de cualquiera de ellos. El poder ejecutivo no se identifica con una ejecución estricta y automática, sino que se concibe desde una perspectiva más amplia, como gobierno. Sólo desde este prisma se puede hallar dicho equilibrio, puesto que así logra igualarse con el poder legislativo, por medio de una distribución material, es decir, determinadas materias quedan en manos de la decisión gubernativa, y otras en manos de la decisión legislativa, ya que de lo contrario, el Ejecutivo sólo podría actuar previa intervención del Legislativo. En cuanto a la distribución material, ha de ser mínimamente coordinada entre el Presidente, es decir la Jefatura del Estado, y el Parlamento. En efecto, el Parlamento no es el único que tiene un poder de dirección política autónomo, sino que también lo posee la Jefatura del Estado como consecuencia de una legitimación directa, ya sea dinástica, como ocurre en el caso de los sistemas monárquicos, ya sea democrática, por elección del cuerpo electoral.

En el ámbito normativo, esta separación puede plasmarse en una relación de distribución material entre las fuentes del Derecho procedentes del Ejecutivo y del Legislativo. Pero esta función de gobierno está también mínimamente coordinada, ya que, siendo imposible la separación absoluta, se admiten materias conexas en las que la decisión corresponde a ambos órganos, o en las que uno puede interferir en la esfera ajena. Esta coordinación se produce tanto en el ámbito normativo, en mecanismos como la posibilidad de veto o iniciativa legislativa del Jefe de Estado, como de condicionamiento, así por ejemplo la posibilidad de control parlamentario, pero es siempre una coordinación mínima, concebida esencialmente en términos defensivos, para evitar la preponderancia de cualquiera de los dos órganos.

Se descartan por tanto mecanismos de condicionamiento que produzcan efectos jurídicos más relevantes, y sobre todo aquellos que implican la obligatoriedad de pérdida del cargo, como pueden ser la responsabilidad política y la disolución anticipada.

2. EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

El presidencialismo es un tipo de gobierno, que conforma, al lado del parlamentarismo, el dúo de regímenes típicos y vigentes a nivel mundial y, como el resto de instituciones, es fruto de la modernidad. Apareció con el primer Estado federal de la historia, los Estados Unidos de América y, nuestro país, al alcanzar la independencia política de España y tras la fallida monarquía de Agustín de Iturbide, lo incorporó también en su primera Ley Fundamental, la de 1824, bajo la investidura del primer presidente en nuestra historia. Así, entre altibajos y vicisitudes, el régimen de gobierno que nos ocupa ha conducido los destinos del país durante casi dos siglos, bajo controles, mismos que la teoría ha clasificado en jurídicos, administrativos y políticos.

Se sostiene que los controles al poder son el género y el control al presidencialismo. El control al presidencialismo (es decir, la existencia de órganos facultados para materializar los límites constitucionalmente establecidos) aparecieron en las constituciones francesa e inglesa, vía división de poderes (horizontal: legislativo, ejecutivo, judicial) siendo el presidencialismo una variante del poder ejecutivo. Así, el límite que por sí mismo supone la división de poderes, se aunó la forma republicana de gobierno, vía elecciones periódicas, mandato temporal y no vitalicio de corte monárquico. La división de poderes, sin embargo, desde la instauración del presidencialismo en Norteamérica, más allá de un ordenamiento jurídico, supone ciertas condiciones materiales, simbióticas con el presidencialismo si y sólo si ejecutivo y legislativo provienen de fuerzas políticas distintas y existe un sistema de partidos consolidado, no siendo así, se corre el riesgo de que el poder ejecutivo engulla al legislativo. Esta sola observación parecería elevar a evidencia irrefutable la teoría del presidencialismo mexicano y sus controles en razón de estructuras políticas, sociales y económicas de las últimas tres décadas, nexo causal que si bien se reconoce, no se conciben sin el control al poder y el control de constitucionalidad o justicia constitucional. De suerte que el control constitucional formaría un subtipo del control al poder.

Dentro de las facultades constitucionales del titular del Poder Ejecutivo federal está la de ser el jefe de la administración pública y gobierno como Poder Ejecutivo y personalizar la estructura orgánica del Estado como jefe de éste. Desde esta perspectiva tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, así como a los funcionarios importantes; es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas; puede celebrar tratados y negociaciones diplomáticas; propone, promulga y ejecuta las leyes que expida el Congreso de la Unión; convoca al Congreso a sesiones extraordinarias; habilita toda clase de puertos y establece aduanas marítimas y fronterizas; presenta a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc.

Algunos observadores han señalado que la experiencia del Presidencialismo en México sólo tuvo como limitante la prohibición de la reelección que impidió

que quien ostentara la Presidencia de la República pudiera perpetuarse en el poder indefinidamente.

El Estado de derecho ha evolucionado: en el siglo XIX fue un Estado apoyado en la legalidad, basado en una sociedad homogénea, con voto que excluía a las mujeres, con predominio del Poder Ejecutivo y con relativos instrumentos de rendición de cuentas vertical. El Estado de derecho de gran parte del siglo XX fue el Estado de bienestar, apoyado en el protagonismo económico del aparato del Estado, que extendió los derechos políticos a los mayores de edad y a las mujeres, y con reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Los mecanismos de rendir cuentas vertical ha sido deficiente, porque aun en las democracias más avanzadas perviven prácticas de fraude electoral y, principalmente, porque la distancia entre representantes y representados es cada día más grande y, aun y cuando ha habido alguna mejoría en los horizontales, éstos aún carecen de la fortaleza para combatir la corrupción. El Estado de bienestar operó en una sociedad compleja y heterogénea en donde ciertos factores reales de poder como los partidos, medios, empresas nacionales e internacionales colonizan a las instituciones y con ello, entran en crisis las características del positivismo jurídico tradicional: estatismo, legalismo y la naturaleza coactiva del derecho.

En los últimos tiempos al hablar de presidencialismo se hacía alusión al ejercicio del poder político que caracterizó al sistema político mexicano en la era del sistema de partido hegemónico (del surgimiento del PRI hasta la aparición de los gobiernos divididos). Jorge Carpizo señaló que el Presidencialismo en México denomina la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al Presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado.

Dentro de las facultades llamadas metaconstitucionales se describían todas aquellas emanadas del hecho de que el titular del Ejecutivo se ostentaba como el líder del partido hegemónico. Esto en función de que una vez que la estructura de dominio y organización interna del partido se centralizó bajo el mando del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), y dentro de éste en el presidente del mismo, que a su vez era una persona que era nombrada por el Ejecutivo, el Presidente de la República adquiría un control inherente sobre la organización del partido hegemónico y sobre las nominaciones más importantes de la clase política (podía designar a su sucesor, nombraba senadores, gobernadores, la mayoría de diputados, los presidentes municipales de los más importantes ayuntamientos; además, controlaba los principales sectores, que conformaban al partido, representantes de las organizaciones más poderosas del país). Esta circunstancia particular se modificó cuando en el sistema de partidos se generó mayor competitividad en la oposición a fines del siglo pasado y las reglas de acceso al poder de la clase política dejaron de estar monopolizadas por el partido hegemónico.

El presidencialismo mexicano actual es un régimen de facultades disminuidas, sin las antaño conocidas prerrogativas metaconstitucionales, toda vez que el presidente ha dejado de ser jefe del partido hegemónico y con ello el gran elector de una administración pública centralizada y descentralizada, donde asignaba directa o indirectamente miles de cargos públicos, administrativos y de elección popular. Si bien, durante los sexenios foxista y calderonista quedó evidenciada la pérdida de esta facultad, ésta pareció resurgir en el primer trienio del priista Peña Nieto, en condiciones radicalmente distintas; ha cambiado nuestro sistema de partidos, es más competitivo.

Actualmente el ejecutivo se encuentra impedido de designar la totalidad del aparato burocrático nacional. No remueve ni nombra gobernadores a capricho, sin embargo, el saldo del sexenio peñista conduce a cuestionarnos sobre el resurgimiento de la simbiosis jefe de partido y jefe de gobierno. Así pues, pormenorizamos el viraje que ha tomado el presidencialismo mexicano del siglo XXI, distinto al del siglo pasado, transformación que apunta a la modificación de la tradicional división de poderes, toda vez que desde 1997 no ha coincidido el partido político del presidente con quien ostenta la mayoría en el legislativo, erosionándose la tradicional subordinación del primero hacia el ejecutivo. Por último, digna de mencionarse es la eclosión de los organismos autónomos en las décadas que nos ocupan pues los mismos han significado una merma considerable a las facultades del Ejecutivo, bien arrebatándole su antigua esfera de poder, bien fiscalizándolo y sujetándolo a cuentas.

III. LA INCIDENCIA DEL CONTEXTO ECONÓMICO EN EL PRESIDENCIALISMO

1. EL PRESIDENCIALISMO DESDE LA ÓPTICA ECONÓMICA

Formal y fáctica son las dos dimensiones sobre el análisis del presidencialismo. La primera es abordada por el derecho constitucional, la segunda por la historia y la ciencia política. Tratándose de la primera, el presidencialismo se inserta en un agregado mayor, la teoría constitucional, a partir de tres ejes: función, estructura y proceso, vinculado a los valores de justicia, eficacia y democracia. Por lo tanto, no podría realizarse ningún análisis serio del presidencialismo sin recurrir a la categoría que le precede, en tiempo y jerarquía cognitiva: la división de poderes. A su vez, al lado de las dimensiones existen los enfoques, vinculados con el punto de vista que cada disciplina dirige al fenómeno según Escamilla Cadena: “Los enfoques teóricos que han abordado el estudio de los sistemas presidenciales desde el derecho constitucional elaboraron clasificaciones de las diferentes formas de gobierno para definir y caracterizar a los sistemas parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales”.²

² Escamilla Cadena, A. y Cuna Pérez, Enrique (2014), *El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?* México: Miguel Ángel Porrúa, UAM-I, pp. 11-19.

La vertiente histórica ha dado cuenta de los orígenes, el desarrollo y la evolución del presidencialismo; también se han analizado las causas que propiciaron su predominio dentro del sistema político. Los análisis se han centrado en las disputas que tuvieron lugar en el siglo XIX entre la monarquía y la república, los federalistas y los centralistas, los liberales y los conservadores, pasando por la evolución de los caudillos, la emergencia de los populismos, la fase de dictaduras militares, la conformación de Estados burocráticos autoritarios, hasta llegar a la época de las transiciones a la democracia hacia finales del siglo XX.³

Desde la Ciencia Política, el enfoque institucional ha sido frecuentemente utilizado para abordar la interacción del ejecutivo con las legislaturas y el sistema de partidos.

El enfoque histórico obedece a inquisiciones causalistas amén de descriptivas y pretende, como la ciencia política, hallar explicación del fenómeno del presidencialismo mexicano. Fue en tierras americanas donde surgió el primer régimen presidencial de la historia, el primer Estado federal del orbe y la insólita convergencia de federalismo y bicameralismo. Ha buscado la historia, la ciencia política y la economía responder y en particular, tratándose de la primera, analizar la génesis, esto es, el cúmulo de fuerzas y estructuras que colisionaron en uno u otro sentido para dar forma al fenómeno en comento. Así, el presidencialismo mexicano corrió en línea paralela con otros fenómenos o realidades: dicotomía centralismo vs federalismo, conservadurismo vs liberalismo, laicismo vs clericalismo, conservadurismo vs liberalismo económico, estado social vs estado neoliberal, entre otras. De este modo, el fenómeno del presidencialismo evolucionó o se transformó en consonancia con demás variables, en este caso específico se relacionan con el modelo económico; específicamente con el del Estado Social y con el liberal.

2. EL ESTADO SOCIAL

Desde su origen, los sistemas presidencialistas de gobierno fueron la práctica institucional predominante en las naciones latinoamericanas. Esta característica se convirtió en el diseño institucional casi exclusivo a lo largo del siglo XX y fue definiendo la “especificidad latinoamericana” del presidencialismo. En efecto, progresivamente la práctica presidencialista en América Latina se fue diferenciando del modelo norteamericano que había servido inicialmente de inspiración. El resultado fue un sistema de gobierno con dominio del ejecutivo sobre los otros poderes, con controles mínimos sobre el presidente, y con dominio político del centro sobre las regiones o estados, debido a la inexistencia del federalismo. Al establecerse la primacía política de la institución presidencial y en relación directa con ese fortalecimiento, en la práctica se fue definiendo

³ *Op. cit.*, pp. 11.

también una mayor facultad legislativa para la presidencia, en materias tales como impuestos y presupuesto, al mismo tiempo que los controles legislativos sobre el presidente y sus ministros se hicieron meramente formales. Las relaciones entre los dos poderes se convirtieron en unas relaciones de entorpecimiento mutuo. Otra condición que fortaleció los rasgos presidencialistas de los sistemas de gobierno fue la dependencia casi exclusiva de los servidores públicos con respecto del poder político. Por otro lado, después del gran colapso económico de 1929, el desarrollo económico se convirtió en una prioridad de los estados.

Esta condición nuevamente amplió los alcances del poder ejecutivo, pues extendió las facultades de la presidencia a la dirección de las políticas económicas y sociales, a la creación de las empresas públicas, a la planificación del desarrollo y a las políticas fiscales. Esta tendencia se mantuvo inalterada hasta la década de los ochenta. Teniendo como telón de fondo el proceso de vuelta a la democracia en varios países y de reforma del Estado en otros, se inicia la discusión sobre cambios en los sistemas de gobierno, con el propósito de asegurar la consolidación y el desarrollo democrático.

En este orden de ideas, la orientación del Estado hacia el bienestar social fue una tendencia a nivel mundial: los derechos sociales, para su realización y desarrollo, necesitan un cierto tipo de Estado. En el caso de los derechos sociales el modelo idóneo lo constituye el Estado Social, al que se le ha añadido el calificativo de “democrático”. Éste último calificativo en virtud de que el Estado social no ha logrado estructurarse en sus orígenes como un auténtico “Estado de derecho” por ello es necesario insertarlo en la fórmula del Estado constitucional en el cual se exija la garantía de los derechos vía jurisdiccional y en el que los demás poderes públicos que comprometan con su respeto y desarrollo.

Los orígenes del Estado Social, Carbonell los señala de la siguiente manera:

... el surgimiento del Estado social se da en un contexto histórico en el que están presentes las siguientes tres condiciones: *a)* El individuo es incapaz de satisfacer por sí solo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas. *b)* Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual. *c)* Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad.⁴

Por lo tanto el Estado Social, sigue siendo Estado Legislativo de derecho, como modelo surge ante la insuficiencia del liberalismo para resolver los problemas de una sociedad, la incapacidad de autorregulación del mercado y el

⁴ Carbonell, Miguel, *La garantía de los derechos sociales*, en Carbonell, M. y Salazar, P., *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico* de Luigi Ferrajoli, Madrid, Trotta, 2005, p. 175.

constante progreso de la técnica, problemática que no encuentra una protección adecuada bajo los moldes del Estado liberal de derecho. En contraste con el Estado liberal burgués, que defiende los derechos individuales, el primero tiene por misión la realización de los derechos sociales fundamentales, a saber: la salud, la vivienda, la alimentación, el trabajo y la seguridad social. El cambio más emblemático del tránsito del Estado liberal al social es la realización de una igualdad material que se sobrepone a la formal, se trata de una contra respuesta al individualismo del Estado liberal. En el plano jurídico representa una respuesta como característica del Estado moderno en cuanto detentador excluido de la facultad de crear derecho, en tanto medida plural que arrebatara ese monopolio.

Si bien el Estado liberal supone una disociación entre sociedad y Estado querida por la sociedad burguesa que pretende del Estado una actividad en defensa de sus intereses, es con el paso hacia el derecho social con el que se procura establecer nuevamente un vínculo estrecho entre las dos entidades. No se trata de una relación cualquiera, pues los individuos son portadores de un cúmulo de derechos que vinculan jurídicamente al Estado, estableciéndole cargas de carácter positivo, esto es, de acción, pero también de omisión.

Es con la Constitución Alemana que el Estado Social ha pasado, con sus notas distintivas, a formar parte de nuestro patrimonio jurídico. A partir de ahí la fórmula ha sido exportada y acogida por diversos países, en cuyas respectivas Constituciones ha adquirido matices muy particulares, al grado que, se podría decir que cada una de ellas estructura un modelo de Estado Social único, ya que toda Constitución es un producto cultural.

Éste tiene como notas distintivas:

La nueva manifestación estructural del Estado constitucional ha de presentarse, en primer lugar, como un Estado interventor. Con ello, se está proponiendo una substancial variación en la naturaleza que se atribuye al propio Estado... El Estado social, entonces, ha de configurarse como un Estado que abandona la máxima del *laissez faire* para intervenir directamente en el mundo de la economía. Actuación en la vida económico-social que tiene por finalidad, en primera instancia, la de intentar llevar a cabo la defensa de las clases más necesitadas, pero que no acaba ahí su labor, sino que, por el contrario, tiene que servir para facilitar a todos los ciudadanos “la procura existencial”, cuyo contenido concreto variará en función del tiempo y del espacio.

Ocurre, en segundo término, que para poder garantizar a todos los ciudadanos un mínimo nivel de vida y al mismo tiempo, un cada vez mayor grado de bienestar, el Estado social ha de ser un Estado prestacional, ya que únicamente así podrá responsabilizarse de la procura existencial. Esto significa que el Estado ha de hacerse cargo de la prestación de servicios tales como la educación, la sanidad o la asistencia social, que con anterioridad estaban confiados a la iniciativa privada, cuando no a la beneficencia.

Por último, debe indicarse que las anteriores notas, unidas a una política fiscal progresiva, tienen por misión principal la de corregir las desigualdades económicas

y sociales existentes en la sociedad. Lo que como tercera cualidad fundamental, significa que el llamado (Estado Social), Welfare State, (Estado de Bienestar) o (Estado socialdemócrata) se convierte en un Estado redistribuidor de la riqueza.⁵

Los principales obligados a satisfacer un conjunto de bienes y servicios para la satisfacción mínima de los planes de vida de los grupos menos favorecidos, son los poderes públicos, a través de las políticas impositivas. Dicho suministro se ve normalmente subordinado al juego de intereses políticos económicos. Los Estados se han excusado de su obligación de satisfacer las necesidades básicas bajo el argumento falaz de la ausencia de los recursos suficientes para ello, dejando a los derechos sociales en el campo del regateo político. Lo anterior ubica a los poderes en una evidente crisis de legitimidad, ya que el compromiso en torno a los derechos se ubica en un segundo plano. Por otro lado, al poseer los derechos una dimensión prestacional que implica una transferencia de recursos de los sectores más ricos a los más necesitados, genera fuertes tensiones. Es por ello que ante las posibles excusas que se puedan esgrimir en contra de los derechos sociales en el plano de la normatividad internacional, se ha configurado la idea de destinar el máximo de recursos posible para la satisfacción de los derechos sociales y la prohibición de no regresión en dicha materia, lo que implica esfuerzos realizados de manera continua y lógicamente a corto plazo.

Por lo anteriormente descrito se puede afirmar que el contexto económico que permitió el Estados Social se sustenta en el modelo de desarrollo keynesiano; la teoría que afirma que el Estado debe intervenir en la economía para mantener el equilibrio y revertir los ciclos de crisis. Defiende que el mercado no se regula de forma natural, por lo que los Gobiernos deben minimizar las fluctuaciones económicas. De acuerdo con el presente modelo, la variable que mueve la actividad económica es la demanda. Esta la forman los bienes y servicios que consumen los ciudadanos, las inversiones de empresas y bancos al comprar nuevos equipos o acciones, el gasto público y las mercancías que se exportan. La economía está en equilibrio cuando la demanda es igual a la oferta, pero el mercado es incapaz de regularse solo, así que los Gobiernos deben intervenir para evitar los desequilibrios. Y lo hacen con políticas contracíclicas: ahorrar en momentos de crecimiento para enfrentar futuras recesiones y evitar la subida de precios, y gastar en periodos de recesión para generar riqueza. Así se reduce el impacto de cada ciclo económico y se solucionan el paro y la inflación.

Cómo se puede observar, la aplicación de políticas económicas de corte keynesiano, permitió el establecimiento del Estado Social en México y a nivel mundial, donde se justificaba la participación del Estado en la economía, lo que a su vez generó el ambiente adecuado en México para “fortalecer” la postura presidencial y con ello el fenómeno del Presidencialismo, de ahí que en el periodo

⁵ Ruipérez, Javier, *El Constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social de Derecho*, México, IIJ-UNAM, 2005, pp. 220-223.

que corresponde desde los años treinta hasta los ochenta del siglo pasado —lapso de aplicación del estado social en México— el fenómeno del presidencialismo se presentó de manera continua.

3. EL PRESIDENCIALISMO EN EL ESTADO LIBERAL

El concepto de Estado difiere, pero algunos autores coinciden en definirlo como aquel conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Su configuración obedece a la unión de toda una serie de elementos que participan en el contexto histórico y que a su vez le dan la imagen al Estado en un tiempo y lugar determinado.

En éste contexto, cuando se trata de hacer alusión a una forma específica de Estado, en este caso al liberal, regularmente se le asocia al término libertad y es precisamente en este contexto donde se da inicio a la controversia, misma que a continuación se tratará de dilucidar.

El Estado liberal debe permitir y facilitar el desarrollo de un hombre libre, igualitario y racional, cuya convivencia y armonía este fijada por acciones que inspiren y permitan el progreso de la sociedad. Asimismo, es indispensable la separación de lo privado y de lo público, dado que el individuo tiene autonomía para escoger su proyecto de vida, dirigirse por sus propias convicciones y lo privado es definido como el derecho a la personalidad inviolable, garantizando al asegurar autonomía o control sobre las intimidades de la identidad personal.

El Estado liberal pretende ser, según propone el liberalismo económico, un estado mínimo, que no interviene en economía, y que solamente garantiza el ejercicio de la libertad individual, por ejemplo garantizando la existencia de un mercado libre sin restricciones y un ejercicio ilimitado de la propiedad privada.

El Estado liberal antepone los intereses de la propiedad en la promoción de las condiciones de acumulación, justificándose en términos de la reivindicación de los derechos naturales del hombre: libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

Desde el liberalismo se aboga por la reducción del papel del Estado al mínimo necesario, desde un sentido civil para el respeto de las libertades básicas.

Hablar del Estado liberal lleva a relacionar al Estado en un contexto de libertad pero básicamente desde la perspectiva del individuo, es decir desde una concepción idílica donde el individuo mantiene una relación en perfecta libertad e igualdad, gobernado por una ley natural que enseña a los seres humanos a ser iguales e independientes y en contraposición al Estado absoluto. La doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural: de acuerdo con la cual el hombre tiene por naturaleza, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente

a cualquier intervención posible por parte de los demás”.⁶ Por lo tanto, el Estado neoliberal se relaciona de manera directa a los preceptos del derecho natural y con ello pretende darle una imagen de libertad que contrariamente el Estado tiene al llevar a cabo sus funciones; “En la acepción más común de los dos términos, por liberalismo se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social”.⁷

Por lo anteriormente descrito se concluye que el liberalismo tiene un punto de partida en el contexto de la teoría económica, donde el poder del Estado se deriva de la presuposición de derechos o intereses del individuo, anterior a la formación del poder político, entre los que no puede faltar el derecho de propiedad individual, asimismo se concibe al neoliberalismo como la doctrina económica consecuente de la que el liberalismo político sólo es una manera de realización no siempre necesaria, o sea, una defensa a la ultranza de la libertad económica de la que la libertad política solamente es un corolario. Un Estado liberal históricamente se realiza en sociedades en las cuales la participación en el gobierno está muy restringida, limitada a las clases pudientes.

Cuando se habla del Estado neoliberal se da la pauta a una serie de controversias que se sustentan en la figura hipotética de un Estado en un contexto de libertad, que permite y facilita el desarrollo de un hombre libre e igualitario, cuya convivencia se establece por acciones que inspiran y permiten el progreso de la población.

El Estado neoliberal pretende ser un Estado mínimo, que no interviene en economía y que solamente garantiza el ejercicio de la libertad individual; la existencia de un mercado libre sin restricciones y un ejercicio ilimitado de la propiedad privada. El Estado liberal antepone los intereses de la propiedad y la acumulación, justificándose en términos de la reivindicación de los derechos naturales del hombre: libertad, igualdad, propiedad y seguridad. Lo que caracteriza a esta segunda forma de Estado es el hecho de que no reconoce obligaciones excepto hacia el capital. Su tarea ya no es mediar entre las necesidades conflictivas del capital y sus ciudadanos, sino más bien forzar a sus ciudadanos a ajustar sus necesidades y comportamiento en consonancia con los imperativos de la competencia global conducentes con los intereses del capital.

En lo que respecta a la relación existente entre liberalismo y democracia, supone radica en el individuo, los dos reposan en una concepción individualista de la sociedad, los ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las

⁶ <http://franja.ucr.org.ar> franja@ucr.org.ar. Bobbio Norberto. *Liberalismo y democracia*, p. 1.

⁷ *Ibidem*, p. 2.

reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad.

En éste contexto liberalismo y democracia son concebidos como variables, la primera independiente y la segunda dependiente, compatibles y por tanto pueden convivir en el sentido de que puede existir un estado liberal y democrático, un estado liberal no democrático y un estado democrático no liberal. Por lo tanto, liberalismo y democracia son contrarios en el sentido de que la democracia puede terminar al estado liberal, más sin embargo están ligados en el sentido de que sólo la democracia es capaz de realizar en plenitud los ideales liberales y sólo el estado liberal puede ser la condición para la práctica de la democracia.

Por su parte la democracia tiene su origen en la teoría política, la cual se atribuye a la libertad individual de la que la libertad económica sería la primera contradicción. Desde esta perspectiva, liberalismo y democracia se contraponen, como tal, la sociedad humana es entendida enfrentada a una elección: o escoge la globalización, que es coincidente con la concentración de poder político, económico, social y cultural, en manos de los propietarios de las corporaciones multinacionales, o se escoge la democracia, con el poder firmemente en manos de la gente.

Desde esta perspectiva, liberalismo y democracia son entendidos como dos procesos, donde lo político se supedita a lo económico, más sin embargo lo económico no a lo político.

4. ORIGEN DEL ACTUAL PRESIDENCIALISMO

La elección de 2018 no sólo representa una victoria para López Obrador, después de dos intentos previos fallidos. De hecho, va más allá de la interpretación del ascenso de la “izquierda” a la Presidencia de México. Los votos obtenidos por AMLO convirtieron el último proceso electoral en una elección crítica en la historia contemporánea de México. En ello, hay que añadir una consecuencia, aunada a la crisis del sistema de partidos establecido en las tres décadas previas. Esta consecuencia va más allá de la victoria de la izquierda o la derrota del PRI y es el nacimiento de un nuevo tipo de presidencialismo en México.

El nuevo presidencialismo mexicano es comparable al fundado en los arreglos establecidos por Plutarco Elías Calles, y al sistema acotado, establecido en la última década del siglo XX. En esos casos, la crisis de los pactos fundacionales sucedió cuando fueron rebasados social y políticamente por una nueva configuración de la sociedad mexicana, que no pudo representar ni gobernar. El presidencialismo acotado, de cuya crisis surge el triunfo de López Obrador, se compuso de un arreglo de las élites políticas partidistas, con una democratización fragmentada y precaria, sobre una sociedad civil heterogénea y débil. La

crisis de este experimento democrático mostró las fisuras estructurales institucionales del Estado mexicano. El nuevo presidencialismo surge sobre las ruinas del experimento de democratización parcial o incompleta, con una legitimidad proveniente de la decisión de los electores, con contrapesos institucionales débiles o abrumados por el poder concentrado en el presidente. Tanto el sistema de partidos, los poderes legislativo y judicial, como los gobiernos estatales y municipales no ofrecen un sistema de pesos y balanzas normalmente asociado con un régimen democrático, o presente en las versiones precedentes de presidencialismo mexicano. De manera que el presidente, más que las complejidades del sistema de pesos y contrapesos, sostiene la capacidad de mantener pactos políticos y la arquitectura de consensos con las redes de intereses facticos nacionales e internacionales que inciden en la política mexicana. Durante decenios, las clases políticas mexicanas evitaron este tipo de gobierno por considerarlo vulnerable a las presiones políticas de actores internacionales. La fuerza de negociación del nuevo presidencialismo reside en las urnas y en mecanismos clientelares ampliados.

Este arreglo es característico de los regímenes populistas latinoamericanos en el siglo XXI, pero también en las llamadas autocracias electorales. No sólo difieren por sus entornos geopolíticos, sino porque esas autocracias han establecido agendas “desarrollistas”, a diferencia de las agendas económicas y políticas de la “Cuarta Transformación” que abandera López Obrador; ceñida esta última a compromisos insalvables en los campos económicos y de seguridad interna con el gobierno de los Estados Unidos. De manera que las políticas del nuevo gobierno son una mezcla precaria de metas y compromisos, sostenida en la popularidad electoral del presidente.

En una perspectiva más amplia, los estudios sobre el ascenso del autoritarismo competitivo y el populismo coinciden en que el presidencialismo es precedido por una crisis de representación y una crisis de los partidos. La elección presidencial tiene características de una elección crítica, en la cual un proceso electoral (en este caso, sin impugnaciones, es decir, legal y legítimo) hace implosionar el sistema de partidos existente y abre la puerta a un nuevo acuerdo político, que incluye un nuevo diseño partidista y una realineación de los votantes; surge así un nuevo equilibrio político. La tesis también contempla que la implosión del viejo orden por la vía electoral, conduzca a un nuevo régimen, es decir, la implantación de un orden no democrático, frente a la incapacidad de generar un sistema estable de competencia partidista. También se ajusta a las tesis más recientes del ascenso de regímenes “autocráticos” sujetos a competencia electoral, pero con un sistema de partidos debilitado. Estas tesis merecen atención, pero por ahora sólo puedo apuntar que ambas sugieren una condición previa de crisis de representatividad del sistema partidista. La enorme cantidad de votos obtenidos por AMLO también representa una gran variedad de votantes y preferencias políticas contenidas. Se traducen en una elección crítica para el sistema político y para el régimen democrático mexicano. Este último

emerge, después de un proceso electoral legítimo y con gran afluencia de votantes, con el sistema de partidos creado en las últimas tres décadas, profundamente trastocado. La distancia entre el ganador con el segundo y tercer lugar es del doble de votos. El ganador tiene más votos que sus dos oponentes más cercanos. La oposición es al menos temporalmente marginal. Estos números indican que el presidencialismo se vio reforzado súbitamente, las primeras medidas del presidente han sido en ese sentido, reforzando el poder ejecutivo sobre el legislativo, y sobre la federación. El presidencialismo mexicano tradicional en el siglo XX tuvo un carácter corporativista, sustentado en la construcción de consensos entre corporaciones clasistas, que relegaba la competencia partidista; el presidencialismo acotado que lo sucedió (1988-2018) se basó en la competencia partidista y en un pacto de concertaciones en las cúpulas empresariales y partidistas; el nuevo presidencialismo se basa en la captura de votos y en decisiones presidenciales por aclamación, difiere radicalmente del viejo presidencialismo populista, en que aquel construyó una base clasista y se insertó en la continuidad de la construcción de un Estado moderno, a diferencia del populismo “cesarista” que propugna la Cuarta Transformación.

Morena cuenta con un numeroso electorado, heterogéneo y potencialmente volátil. Este electorado ha sido oportunista antes que idiosincrático. A pesar de la popularidad, sería un error de cálculo suponer su lealtad a toda prueba y la posibilidad de que parte de esos electores decida no repetir su apoyo es un factor real. La estrategia de Morena es establecer una base electoral estable y confiable. Parcialmente un votante duro, basado en las lealtades a AMLO, y parcialmente construido sobre la base del uso político de las políticas sociales. Pero un aprendizaje de las elecciones de 2018 es que los mecanismos clientelares de los partidos gubernamentales son frágiles. Las causas de esto no pueden ser estudiadas con detenimiento aquí, pero una de éstas es el cambio en la estratificación de la sociedad mexicana. Mayoritariamente urbana, y con acceso a múltiples fuentes de información, la población-objetivo de las políticas sociales clientelares dispone de opciones políticas y electorales contendientes, aun en un mismo partido. La transferencia de electores del PRD y del PRI a Morena no sólo ha sido masiva sino súbita, mostrando esta nueva realidad. Si los mecanismos clientelares no son del todo confiables para mantener una base electoral asegurada, las fuentes de votos se han vuelto elásticas y cambiantes. Como muestran muchos estudios, la constante es el voto por el partido que controla los recursos distributivos focalizados. Paradójicamente este régimen presidencial semiacotado, con un sistema selectivo inestable e imperfecto de rendición de cuentas, no es producto de una estrategia neoliberal, ya que en su etapa final resultó disfuncional e incapaz de satisfacer las demandas de seguridad y combate al crimen que requerían los empresarios y el gobierno estadounidense.

El presidencialismo que emerge en las elecciones recientes es diferente al histórico del siglo XX en México. No tiene bases corporativas, ni tampoco los recursos de legitimación del presidencialismo acotado. Es un presidencialismo

basado en el voto masivo que otorga una mayoría parlamentaria, regional, y que no depende de una organización partidista sólidamente establecida de alcance nacional. Por lo que la construcción de bases institucionales de la nueva Presidencia es crucial para su supervivencia. A corto plazo, pueden discernirse dos escenarios básicos en la elección de 2021: uno es el alineamiento de los votantes oportunistas para formar una base estable nacional para el partido gobernante, con un reforzamiento de la base electoral dura y la clientela de las políticas sociales, que resulta en una Presidencia poderosa, sin partidos de oposición significativos; esta imagen superficial de un retorno del viejo régimen post revolucionario tiene, sin embargo, serias debilidades institucionales. La primera es que la idea de un partido hegemónico se fundó en el pasado en la organización corporativa de las clases campesina, obrera y empresarial. Pero esa base ya no existe. El segundo escenario es que el presidente mantenga su popularidad, durante un plazo largo, a la vez que transforme esas preferencias electorales en un partido gobernante. Este escenario parece lejano e improbable si se considera que los electores reaccionarán a situaciones que tienden a empeorar en la economía, la seguridad y la transparencia de la administración de los recursos públicos. Un tercer escenario, es una reconstitución creativa de la agenda de construcción de instituciones estatales democráticas, basada en una efectiva división de poderes y una renovación del pacto federal. Sin la intención de pronosticar el futuro de la capacidad de gobierno de la nueva administración, las políticas sobre el control de la corrupción, la disminución de la pobreza extrema, e incluso los megaproyectos de infraestructura aún no pueden ser evaluados ni su éxito está asegurado, y los analistas debemos mantener una prudencia racional hasta que dispongamos de evidencias objetivas y verificables. Pero en cualquier situación que ofrezca el futuro político inmediato el arribo del nuevo presidencialismo plantea retos enormes sobre la capacidad del régimen y de la clase política para construir una política de Estado para el siglo XXI.

Resulta de vital importancia los indicadores económicos y sociales de México, en ellos se establecerá la confianza al actual régimen, no hay que olvidar que el liberalismo económico supone una separación de la economía con el Estado y en este sentido habrá que analizar el estatus del presupuesto nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO Norberto. Liberalismo y democracia. <http://franja.ucr.org.ar/franja@ucr.org.ar>. —, *Teoría general de la política*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOLÍVAR MEZA, Rosendo (2019). “*Desdibujamiento ideológico y pragmatismo. Morena en la coalición ‘Juntos haremos historia’, durante el proceso electoral de 2018*”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, julio-diciembre, pp. 61-76
- CARBONELL, Miguel, *La garantía de los derechos sociales*, en Carbonell, M. y Salazar, P., *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005.

- CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, siglo XXI, 1987. Crespo, José Antonio, Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional. El Estado mexicano: herencias y cambios*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1962.
- ESCAMILLA CADENA, A. y CUNA PÉREZ, Enrique (2014), *El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?* México: Miguel Ángel Porrúa, UAM-I.
- ESPEJEL, Alberto y Elizabeth COBILT (2018). “*Un acercamiento al perfil de la militancia del Movimiento Regeneración Nacional*”, *Posibilidad Política*, México, año 7, núm. 19, enero-junio, pp. 30-64.
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo y Juan Pablo Navarrete Vela (2018). “*El desempeño electoral de Morena (2015-2016)*”, *Intersticios Sociales*, pp. 241-271.
- HURTADO, Javier. *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- NAVARRETE VELA, Juan Pablo y J.R. Salas (2018). “*El Estado de México en 2017: de la hegemonía del PRI al arribo de Morena*”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 2(20), pp. 195-240.
- RUIPÉREZ, Javier, *El Constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización. Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social de Derecho*, México, IJ-UNAM, 2005.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 1997.

ELECCIONES 2020-2021 ¿PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO? DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Oscar Mauricio Guerra Ford

INTRODUCCIÓN

El proceso electoral de 2021 fue el más grande de la historia moderna en México no solo por el número de cargos que se eligieron, más de 21 mil puestos de elección popular,¹ sino también, por el número de personas electoras que tuvieron la oportunidad de participar en el proceso, 92.4 millones de votantes—incluyendo los cerca de 1.5 millones de personas que fungieron como funcionarias y funcionarios de casilla e integrantes del Instituto Nacional Electoral—(5 millones más que en las elecciones presidenciales de 2018).

Los procesos electorales constituyen la única actividad a nivel mundial que logra la mayor movilización de la ciudadanía. De manera que, aunado al reto que ya por sí mismo implicaba la realización de esos comicios, surgió uno excepcional, el desarrollo del proceso en medio de la crisis sanitaria por COVID-19, incorporándose como un factor de riesgo en las diversas etapas (campañas, capacitación de funcionarios y, particularmente, el día de la jornada electoral).

En tal contexto, el modelo de gestión electoral del Instituto Nacional Electoral se enfocó en garantizar que las actividades propias de las tareas electorales en el espacio público no causaran un incremento en el número de contagios entre la población.² Al respecto, José Roberto Ruiz, consejero de dicha institución, señaló:

¹ 500 diputaciones federales, 15 gubernaturas de estado, 1063 diputaciones locales y 1926 presidencias municipales, es decir, en todos los estados de la República hubo un tipo de elección local, además de la federal.

² En entrevista para la revista FORBES México, el consejero del INE José Roberto Ruiz señaló que se destinaron 330 millones de pesos para adquirir insumos para evitar el contagio del virus.

Hemos elaborado muchísimos protocolos para que podamos introducir medidas de cuidado en todas nuestras actividades. Esas actividades no se hacían antes, tuvimos que repensar todas nuestras funciones en función de guardar sana distancia, de introducir limpieza en los lugares, así como de utilizar insumos de protección que antes no estaban considerados.

La organización de actividades y procedimientos electorales para prevenir y evitar riesgos de contagio implicó un gran esfuerzo, no solo para promover la participación del electorado en el propio proceso de elección,³ sino, además para comunicar contundentemente respecto de la compatibilidad de dos derechos fundamentales consagrados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: el derecho al sufragio universal y el derecho a la salud. Fue entonces que, aun con la disrupción de diversos servicios públicos y privados en casi todos los ámbitos a causa de la pandemia; en las elecciones intermedias de 2021 se logró convocar un nivel de participación del 52%.

Sin duda, la tarea del Instituto Nacional Electoral como organismo especializado en materia electoral ha permitido desarrollar y mejorar continuamente, de forma estratégica y focalizada en las necesidades y exigencias de la población mexicana, acciones en materia de capacitación electoral y promoción del voto. El papel de esta institución en la promoción y defensa de la democracia ha sido elemental al orientar sus esfuerzos en garantizar la plena vigencia y respeto al derecho de sufragio universal, igual, libre y secreto, mismo que quedo consagrado como derecho humano desde 1948 mediante la *Declaración Universal de Derechos Humanos* con el objeto de garantizar la participación de las personas a participar en el gobierno de su país y a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad; así, se determinó que la voluntad del pueblo, como base de la autoridad del poder público, se expresara mediante elecciones auténticas, periódicas; como característica elemental del estado de derecho de las sociedades democráticas.⁴

Igual que esta institución, el resto de los organismos constitucionales autónomos que integran el aparato gubernamental mexicano, representan el resultado de un largo proceso orientado a la democratización de nuestro país. La importancia de su existencia radica en que las funciones que hoy desempeñan atienden al grado de especialización que las funciones del Estado requieren para atender la complejidad de las necesidades sociales siempre dinámicas; así como, la potenciación de equilibrios de la democracia constitucional mexicana.

³ De acuerdo con el *Estudio comparativo sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009, 2012 y 2015* del INE la tasa de participación electoral se incrementa de manera considerable en elecciones presidenciales (16.5%) respecto de elecciones intermedias.

⁴ Condición que también fue retomada durante la formulación de la *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (1948) en la que se estipula que la democracia será la forma de gobierno en los Estados que la integran y, de la cual México forma parte desde su creación.

1. RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

La democracia es una forma de organización político-social cuya conceptualización general es sinónimo de libertad, igualdad, gobierno de mayorías y justicia social; en la actualidad la mayoría de los países buscan presentarse a sí mismos como democracias, respetuosos de la voluntad de sus ciudadanos en un contexto de libertades garantizadas.

Etimológicamente el término “democracia” del griego *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno) hace referencia al poder superior del Estado nacional constituido bajo el principio de que el pueblo el único soberano legítimo, en virtud de ser el gobierno quien gobierna por sí y para sí. No en todas las épocas se ha entendido lo mismo por “gobierno del pueblo”, como en la época clásica en la que únicamente un conjunto de personas (ciudadanos de Atenas) eran considerados iguales entre sí con la capacidad de gobernar la sociedad en la que vivían (excluidos de este grupo se encontraban personas esclavas, minusválidas y mujeres); ha sido a lo largo de la historia y conforme las sociedades occidentales fueron complejizándose, que el pueblo ya no lo conforma sólo un grupo limitado.

En la actualidad la democracia constituye un sistema de gobierno en el que participan todos los habitantes de la sociedad con edad suficiente⁵ y, se fundamenta en los principios: a) de mayoría (ausencia de unanimidad, criterio que guía la adopción de políticas y decisiones públicas con la venia de la mayoría de participantes) y, b) de representación política (en el que se resumen y canalizan los intereses y demandas sociales y, se estructura un aparato de gobierno que les de atención). En este sentido, de acuerdo con el Programa *de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2008)* el régimen democrático se caracteriza, por fomentar:

- El *pluralismo político* (diversidad de ideologías políticas y de asociaciones ciudadanas) con el que se busque combatir la concentración del poder agregar intereses y articular grupos con capacidad de influir en la vida política, intereses: 1. políticos, que implican tratar de obtener beneficios del poder público; 2. ideológico político con proyectos de sociedad susceptibles de ser construidos mediante el uso del poder público y, 3. asociaciones ciudadanas que representen la diversidad de intereses e ideologías de la población.
- La competencia *política* (reglas claras de procedimiento electoral y existencia de diversos centros de poder) indispensable para que los distintos

⁵ El artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que son ciudadanos mexicanos quienes cumplan los tres siguientes requisitos: 1) tengan la nacionalidad mexicana (ya sea por nacimiento o por naturalización); 2) hayan cumplido 18 años; y 3) tengan un modo honesto de vivir.

intereses e ideologías políticas tengan probabilidad efectiva de acceder al poder del Estado.

- Las *elecciones auténticas* (como expresión de la voluntad de los ciudadanos) mediante las que se designe a los gobernantes y se legitime a quienes ostentan el poder, a partir de la participación política y el establecimiento de mecanismos de control entre las opciones políticas.
- El *constitucionalismo* (como estructura normativa que limita el poder de la mayoría gobernante) que procure el equilibrio entre un poder político eficaz sujeto a controles que le impidan incurrir en abusos y violentar derechos fundamentales de las personas “*la constitución no solo le da nombre al Estado, sino que además, señala su estructura orgánica, sus ámbitos competenciales, sus fines y —en lo que aquí nos interesa— la forma de articulación entre los diversos órganos que prescriben sus artículos a lo largo de su texto*” (Uribe, 2020).

En este sentido, el modelo democrático destaca por la implementación de mecanismos de negociación y concertación de compromisos que generan espacios de competencia pacífica entre posturas opuestas, evitando la generación de violencia y la imposición de opiniones y/o intereses. Siendo más específicos, los regímenes democráticos contemporáneos llamados “democracias constitucionales” refieren a una forma de organización política se dota de un texto jurídico que recoge en un nivel muy general las decisiones básicas de una determinada comunidad política.

Con el paso del tiempo los textos constitucionales han ido incorporando contenidos que parten de la misma base articuladora de los derechos fundamentales de las personas y la división del poder, enriqueciendo las reglas básicas del funcionamiento y dimensión sustancial de la democracia, no solo en lo relativo a procedimientos y elecciones, sino a lo que la democracia puede concretamente hacer para mejorar la vida de las personas, es decir, se da forma jurídica, sustancia y contenido al término para llevarlo del campo teórico a la práctica “La democracia constitucional es un régimen de gobierno que mezcla principios formales y sustanciales: por un lado, las normas formales relativas a quién y cómo gobierna; por otra parte, las normas sustanciales que nos indican lo que puede ser realizado por las autoridades y lo que no puede dejar de ser llevado a cabo, como expresión de los mandatos a través de los cuales se recogen los derechos fundamentales” (Carbonell, 2020).

De lo anterior, podemos concluir que el modelo vigente de democracia se construye más allá de visiones puramente procedimentales del momento electoral, se conciben como sistemas de gobierno en los que rige el principio de mayoría en la toma de decisiones colectivas, se establecen catálogos de derechos que imponen límites y vínculos a lo que pueden hacer, y no, autoridades y particulares, además incluyen una dimensión sustancial de los derechos fundamentales que hacen más efectivos los valores democráticos.

PRESIDENCIALISMO

Entre las estructuras bajo la cual se establecen las relaciones institucionales de los Estados (sistemas de gobierno), existen aquellos que organizan y estructuran el poder político con base en principios democráticos (cuyo origen es la voluntad popular) como el parlamentarismo, el presidencialismo y el semipresidencialismo.

El sistema de gobierno presidencial se instauró por primera vez en Estados Unidos y, constituyó una propuesta alternativa de gobierno representativo que fue adoptada por la mayoría de las naciones americanas una vez independizadas de España.

Al respecto, José Chalco hace hincapié en la importancia que tuvieron los postulados más tradicionalistas y cercanos de Montesquieu sobre la división de poderes durante el establecimiento del sistema presidencial en la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787; mismos que determinaron la independencia de los poderes del Estado, al tiempo que definían la necesaria colaboración entre ellos mediante la configuración de mecanismos suficientes de control entre unos y otros enfocados a la gestión interior del Estado.

En tiempos resientes la discusión sobre un nuevo modelo de presidencialismo ha centrado la atención en torno al llamado “hiperpresidencialismo” el cual ha sido caracterizado por investir la figura presidencial con un poder que sobrepasa a los otros poderes del Estado, abandonando el equilibrio con otros actores del poder político para hacer que descansa en el poder Ejecutivo una especie de blindaje y fortaleza que concentra en mayor medida la institucionalidad y atribuciones del Estado.

Entre las prácticas que más llaman la atención de este modelo fortalecido de presidencialismo destacan el incremento de atribuciones y competencias al presidente de la república que genera que éste mantenga un predominio ante los otros poderes del Estado y frente a la población, en consecuencia, la naturaleza de protección del instrumento constitucional se convierte en escudo y herramienta del poder político que minimiza la participación de la población; asimismo, se observa un debilitamiento del poder legislativo mediante la convocatoria presidencial a procesos de cambio constitucional en los cuales el Legislativo ni siquiera participa.

Se advierte como un modelo de gobierno que elimina cualquier posibilidad de entendimiento entre la complejidad del pluralismo social al establecer una única dirección de la gestión del aparato de gobierno, rompiendo con el principio democrático que supone el respeto a la diversidad de las sociedades modernas y excluyendo la voluntad decisoria de los distintos actores sociales en la esfera del poder político que supone el sistema presidencial original.

En Latinoamérica, históricamente ha existido un ambiente caótico e inestable generado por los desencuentros que abundaron en la región luego de los

movimientos independentistas de las colonias españolas que, con el paso del tiempo, facilitaron la adopción de formas de ejercer el poder del gobierno con un amplio margen de concesión de competencias excesivas otorgada a los presidentes de la región.

La independencia del reino español de la mayoría de naciones americanas implicaron luchas armadas internas por diversos factores (por el nuevo poder adquirido, definiciones sobre el establecimiento del federalismo o el centralismo, la defensa de cargos obtenidos vía electoral, popular o por la fuerza, o bien, por la delimitación de las nuevas fronteras) mismas que fueron dirigidas por individuos de gran personalidad que dieron lugar a una cultura política familiarizada con ese individualismo salvador del líder carismático, una figura a la que Enrique Krauze ha caracterizado, entre otras, por:

- Fabricar la verdad al “interpretar” la voz del pueblo y elevarla al rango de verdad oficial (verdad única); consecuentemente.
- Ser intolerante ante las manifestaciones de libre expresión, confundiendo la crítica con la enemistad.
- Usar recursos públicos con discrecionalidad a partir de la idea errónea de que el presupuesto público es de su propiedad y, su distribución se realiza de forma directa mediante políticas asistencialistas y como forma de manipulación del voto electoral.
- Contraponer a la sociedad mediante el discurso de la “lucha de clases” manipulando a su favor el discurso de aquellos agentes que apoyan su régimen.
- Minimizar o despreciar el orden legal fomentando la desconfianza en las leyes induciendo a la justicia que el mismo decreta.
- Pretender tomar el control de aquellas instituciones (democráticas) que pudieran limitar el ejercicio de su poder.

Es decir, se observa que el fenómeno del denominado “hiperpresidencialismo” otorga potestades y superioridad categórica al poder ejecutivo. Esta dinámica político-social ligada a personalidades fuertes que han ejercido la conducción de las naciones, ha generado que el tránsito hacia un sistema constitucionalista presidencial se adapte a una realidad distinta a la originalmente establecida para el sistema presidencial estadounidense.

Todos los países de Latinoamérica cuentan con la experiencia de haber tenido regímenes que distaban de calificarse como democráticos; durante la segunda mitad del siglo XX los golpes de Estado, las dictaduras y los conflictos internos armados fueron la regla, no la excepción.

En México, si bien el contexto no calificaba dentro de alguno de los mencionados conflictos, lo cierto es que las elecciones estaban lejos de ser consideradas libres y respetuosas de la voluntad popular. El proceso de transición democrática se dio a mediante la liberalización, y no de la ruptura,⁶ de un régimen que

⁶ A diferencia de otros países de la región, en los que la supuesta liberalización política se limitaba a permitir manifestaciones públicas y tolerar a la oposición sin cederles poder político; la

durante 70 funcionó con base en un partido hegemónico. Un proceso que inició a finales de la década de 1970,⁷ con la aprobación de reformas constitucionales que permitieron una mayor participación política y, se afianzó en 1996 con la reforma electoral que doto de autonomía constitucional del entonces Instituto Federal Electoral; elevó el umbral para obtener el registro del 1.5% al 2%; determinó que ningún partido puede tener más de 300 diputados; se instauró un robusto sistema de financiamiento público y el acceso equitativo a los medios de comunicación pública; se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, se emitió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como parte de los esfuerzos de organizaciones internacionales orientadas a la promoción y defensa de la democracia, México ha adquirido a lo largo de su historia reciente diversos compromisos a favor de la democratización manteniendo una postura de respeto a la defensa e implementación de mecanismos que fortalezcan este modelo. Sin duda, mantener una congruencia entre la política exterior y la interna en esta materia ha implicado un gran reto para las instituciones de gobierno en el país,⁸ pero hasta ahora los avances se advierten claramente con un sistema electoral sólido, instituciones autónomas que fortalecen los equilibrios entre poderes y la obligación del Estado mexicano para actuar con base en valores, principalmente, relacionados con los derechos humanos y la democracia como piedra angular.

La pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas y de la política en general, tiende a promover la distorsión en los sistemas presidenciales, hacia

transición democrática ya tenía niveles altos de liberalización política, es decir, ya se había transferido bastante poder del partido en el gobierno a los partidos de oposición.

⁷ Sin restar importancia a las movilizaciones sociales y políticas previas, como las protestas estudiantiles de 1968.

⁸ En 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, luego de manifestar su preocupación por haber recibido y tramitado diversas denuncias en las que se alegaban violaciones a los derechos políticos por la adopción de disposiciones violatorias a la reforma constitucional de 1989, así como por el impedimento para que centenares de miles de personas pudieran ejercer su derecho al voto en el entonces Distrito Federal; por lo que emitió una serie de recomendaciones al Estado mexicano que derivaron de su observación y análisis del proceso electoral presidencial de 1996, tales como: adoptar medidas para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado contemplara un acceso más amplio y participativo para los candidatos al proceso electoral; definir claramente los delitos electorales y establecer mecanismos para garantizar el castigo de los mismo y, dictar una reglamentación precisa para auditar los fondos financieros de los partidos políticos de forma efectiva.

Asimismo, respecto a sanciones sobre la difusión de propaganda política en radio y televisión durante épocas electorales, en 2010 dicha instancia especializada recomendó: Establecer una regulación que diera certeza y promoviera la desconcentración de la radio y la televisión para generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población; garantizar la asignación de licencias en radio o televisión de forma clara y transparente con criterios objetivos, públicos y democráticos; así como, establecer un órgano público independiente de la Secretaría de Gobernación para regular tiempos en radio y televisión en épocas electorales.

el llamado “hiperpresidencialismo”. De acuerdo con el *Índice de democracia 2015* en Latinoamérica eran 4 los países que presentaban algunos rasgos de este fenómeno social: Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.

Ante ello, el análisis y autoevaluación de los sistemas de gobierno en la región no solo se encuentra vigente, si no que resulta necesaria para corregir y enderezar el camino hacia la construcción de sociedades democráticas (considerando los problemas y demandas sociales actuales), a partir de una dinámica de retroalimentación efectiva entre gobierno y ciudadanía.

DIVISIÓN DE PODERES

Con miras hacia contar con un modelo de gobierno democrático que impulsara la satisfacción de las necesidades de la población sin distinciones y que permitiera la participación ciudadana en la conformación de las decisiones de la esfera pública, en México se ha optado por la conformación de un sistema de gobierno presidencial que, en términos generales, se caracteriza por: *a)* la existencia de una figura unipersonal (el presidente) que concentra la dirección del Estado y su gobierno; *b)* la elección del presidente mediante el sistema de elecciones por sufragio universal *c)* la instauración de la doctrina de la separación de poderes (ejecutivo-legislativo-judicial) y el equilibrio entre los mismos; *d)* la imposibilidad tanto del presidente como de los miembros del Congreso para destituirse entre sí (en tanto que sus titulares cumplen un periodo fijo para ocupar el cargo) y, *e)* que el presidente nombra a sus colaboradores (secretarios o ministros) de forma libre y directa.

El sistema presidencial contempla un equilibrio entre la autonomía de los representantes y sus límites de acción, al signar a distintos órganos determinadas competencias, distribuyéndose así las tareas legislativas, ejecutivas y judiciales (división de poderes), tiene por objeto separar, controlar y generar espacios de colaboración y mutua vigilancia entre dichos órganos y, doten de seguridad y certidumbre el ejercicio del poder del Estado.

Considerando como parte de los supuestos jurídicos fundamentales de la estructura constitucional democrática del Estado mexicano; el artículo 49 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el *Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial* reconociendo así la independencia, colaboración y el equilibrio entre ellos.

En este sentido, México es una república federal compuesta por 31 estados autónomos en su régimen de gobierno interno y la Ciudad de México, que se divide en tres poderes, distribuidos de la siguiente forma:

- **El Poder Ejecutivo**, lo ejerce la Presidencia de la República, las gubernaturas de cada estado y la jefatura de gobierno de la Ciudad de México y se encargan de la representación y administración pública de la Federación y estados, respectivamente (nombrados por 6 años sin posibilidad de reelección).

- En cada entidad federativa, los **poderes legislativos** se componen de una sola Cámara, mientras que el Congreso de la Unión se integra de la siguiente manera: 1. Cámara de Diputados. 500 integrantes: 300 elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional (electos cada 3 años) y 2. Cámara de Senadores. 128 integrantes: 64 elegidos por principio de mayoría relativa, 32 asignados a la primera minoría y 32 por principio de representación proporcional (electos cada 6 años).
- El **Poder Judicial** de las 32 entidades federativas lo encabezan sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia, en tanto que el Poder Judicial Federal se integra por: el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales colegiados de circuito, Tribunales unitarios de circuito y Juzgados de distrito.

En concreto, el diseño constitucional en nuestro país retoma la división de poderes clásica al contemplar desde su origen la división de poderes estableciendo en su artículo 39 que la soberanía popular reside en el pueblo; que es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal (artículo 40) y finalmente con la división de poderes establecida en el artículo 49 antes expuesto; con ello, a través de un sistema controles y equilibrios se previene la existencia de un poder absoluto que vaya en contra de los principios democráticos.

2. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Como ha sido expuesto, la democracia moderna presupone un conjunto de valores éticos y políticos en las tareas de gobierno relacionadas con la toma de decisiones en circunstancias cambiantes con un alto grado de complejidad y especialización que, si bien vuelven inviable la permanente participación de la ciudadanía, no las exime de rendir cuentas de sus resultados, como parte de una necesidad constante de mantener mecanismos de control, supervisión y restricciones del poder.

En México, con una población que cada vez demanda más espacios de actuación, se logró sortear el desafío que representa tal situación mediante diversas reformas constitucionales a partir de las cuales se han integrado al aparato de gobierno órganos constitucionales autónomos, atribuyéndoles funciones específicas y especializadas para agilizar, regular y transparentar la atención gubernamental de las demandas sociales de forma eficaz.

El origen etimológico de la palabra autonomía de origen griego hace referencia a la capacidad de darse las propias normas, es decir, de darse un ordenamiento jurídico. En este sentido, la naturaleza autónoma de estas organizaciones los convierte en poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales

(ejecutivo-legislativo-judicial) que, además de contar con personalidad jurídica, independencia presupuestaria y de gestión, son independientes de los partidos políticos lo que facilita su desarrollo técnico de control, al margen de intereses partidistas o coyunturales; a los cuales constitucionalmente se les mandata para ejercer en grado supremo funciones públicas propias, específicas y esenciales del Estado.⁹

De cierta forma, en la actualidad la democracia puede ser evaluada por su capacidad para atender institucionalmente las exigencias de la población marginada y sectores excluidos y, los órganos constitucionales autónomos facilitan la pluralidad social, política e institucional.

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se contempla esa figura institucional al mismo nivel de las instituciones tradicionales del gobierno y, la concibe como generadora del sano equilibrio constitucional que fortalece el propósito fundamental del principio de división de poderes; partiendo de la premisa que las organizaciones dotadas de autonomía constitucional que surgen como resultado de negociaciones políticas plurales, cuentan con mayor potencial para desarrollarse efectivamente y mantenerse y crecer con el paso del tiempo (a diferencia de aquellas aprobadas de forma unilateral por grupos en el poder).

En un ambiente de creciente deslegitimación de los poderes tradicionales del Estado, especialmente del Poder Ejecutivo, surgió la necesidad política de reorganizar el Estado mexicano a partir de la protección de los derechos humanos y, mediante procedimientos democráticos representativos, participativos orientados a incidir y vigilar de forma eficaz el funcionamiento de las instituciones. Así, con el objetivo de equilibrar el actuar del gobierno y multiplicar los espacios de participación política, en las últimas tres décadas han sido creados diversos órganos constitucionales autónomos entre los que se han distribuido algunas funciones que tradicionalmente correspondieron al ámbito de atención del Poder Ejecutivo y, a partir de la década de 1990 inició el surgimiento de los primeros órganos autónomos con rango constitucional.¹⁰

⁹ Es importante señalar que cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos y, si bien no están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales. Asimismo, el nombramiento de los integrantes de sus órganos colegiados supone la mayoría calificada de alguna de las dos Cámaras del Poder Legislativo y la concurrencia del poder ejecutivo.

¹⁰ [1993] Banco de México; [1999] Comisión Nacional de Derechos Humanos; [1996] Instituto Federal Electoral; [2008] Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; [2013] el ahora extinto Instituto Nacional de Evaluación de la Educación; [2013] Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica; [2014] El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y, la Fiscalía General de la República.

Los órganos constitucionales autónomos son resultado de la evolución de los poderes tradicionales del Estado mexicano (aun cuando estos no se encuentran subordinados a dichos poderes) en por lo menos las últimas 4 décadas surgieron como una forma de recuperar y fortalecer los principios democráticos en la gestión del gobierno, pues el propósito de su naturaleza es lograr que los gobiernos electos efectivamente atiendan las demandas sociales y rindan cuentas, además de que el poder político tenga límites mediante mecanismos de equilibrios. Entre sus virtudes más destacadas, podemos mencionar:

i. Atienden derechos de reciente reconocimiento, convirtiéndose en apoyo para el ejercicio de la función gubernamental ante la creciente complejidad de exigencias sociales.

ii. Su objetivo es garantizar derechos fundamentales y controlar la acción de los poderes clásicos del gobierno, contando con funciones estatales específicas en busca de una mayor especialización, agilidad y transparencia.

iii. Legitimidad la acción gubernamental, en tanto que suponen la posibilidad de que funcionarios de origen “ciudadano” forme parte del ejercicio de las instituciones democráticas.

iv. Al constituirse principalmente de ciudadanos no vinculados de forma directa con partidos políticos, se traduce en una imagen de imparcialidad ante la opinión pública.¹¹

v. Al contemplar una integración con mandatos más prolongados que el de las instituciones del Poder Ejecutivo y Legislativo (y su renovación no coincidente con estas) sus regulaciones otorgan un horizonte temporal más estable.

Una de las principal aportación de órganos constitucionales autónomos en el sistema presidencial radica en la consolidación de procesos democráticos de la toma de decisiones tiene que ver con el potencial de equilibrio interinstitucional que poseen ya que, en el desempeño de sus competencias pueden adoptar decisiones (puntuales con carácter técnico, no partidista, en todo caso, en beneficio de la ciudadanía) que vayan en contra de las preferencias de los órganos soberanos del Estado, incluso en contra de las preferencias de la mayoría de la opinión pública.

En tanto que amplían el margen de acción de las entidades estatales y redimensionan y equilibran el poder de estas, fortalecen el modelo democrático y la consolidación de un sistema que aporta igualdad y bienestar a la sociedad pues, impactan institucionalmente en la conformación organización jurídico-política de los poderes del Estado y en su concepción teórico-política. La diversidad las

¹¹ Cabe señalar que en la mayoría de los casos se han establecido como requisitos a ocupar sus cargos de dirección contar con una reconocida trayectoria profesional, formación especializada y probidad técnica; el hecho de que sus consejeros sean, además de profesionales destacados, ciudadanos no vinculados de forma directa con los partidos políticos, concreta un círculo virtuoso que se traduce en una garantía de imparcialidad en su actuar que redundará a favor de una mayor eficiencia en la gestión.

tareas encomendadas a los órganos constitucionales autónomos siguen una tendencia de crecimiento, lo que abonará a una mayor participación política y mayor control por parte de los ciudadanos sobre las autoridades.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Particularmente en materia electoral, en 1990 se creó el entonces Instituto Federal Electoral lo que implicó una modificación fundamental en el sistema político mexicano pues, se constituyó formalmente como el organismo imparcial que dota de certeza, transparencia y legalidad los procesos electorales en el país, contribuyendo a la construcción de la democracia mexicana.

En más de dos décadas de existencia, ha experimentado importantes reformas relacionadas con su integración, atributos y funciones; entre una de las más relevantes se encuentra la de 1993, cuando el Congreso de la Unión mediante la a reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales confirió al Instituto, entre otras, atribuciones para: establecer topes de gastos de campaña; expedir constancias de mayoría para los ganadores de los comicios y, declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores. Al año siguiente, se instituyeron los ciudadanos consejeros (propuestos por la Cámara de Diputados y electos por el voto de las 2/3 partes de sus integrantes); además, se ampliaron las atribuciones de la Institución a nivel estatal y distrital.

Otra reforma importante para el Instituto fue la aprobada en 1996, cuando se le otorgó autonomía e independencia, se excluyó totalmente la participación del poder Ejecutivo en sus actividades y, se diseñó una nueva forma para la integración de su Consejo General al crearse dos nuevas figuras en su estructura organizacional (Presidencia del Consejo General y Secretaría ejecutiva).

En 2007 se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se fortaleció a la Institución otorgándole nuevas atribuciones cuyo objetivo centran se orientó a: Promover la participación ciudadana; fortalecer la confianza y credibilidad en las elecciones y, asegurar condiciones de equidad y civildad en los procesos electorales.

Finalmente, con el objeto de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, éstas últimas en coordinación con los órganos electorales de cada entidad, en 2014 se aprobó una reforma político-electoral que doto de atribuciones a nivel nacional al ahora Instituto Nacional Electoral, entre sus principales mejoras al aparato organizacional electoral, se encuentran:

- El establecimiento del servicio profesional electoral nacional con el objeto de asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todas y todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local.
- La organización de elecciones para los dirigentes de los partidos políticos a petición de estos

- Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión
- La fiscalización de recursos de los partidos políticos a nivel federal y local de forma expedita
- La coordinación con los órganos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.
- La verificación de cumplimiento del requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.

Estas reformas al marco regulatorio electoral han fortalecido a la institución encargada de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al sufragio universal, permitiendo perfeccionar la organización y celebración de comicios electorales libres, equitativos y confiables, así como, garantizar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos políticos-electorales

La ciudadanía de algunas tareas estatales ha detonado nuevas modalidades en la relación de los habitantes con los gobiernos municipales, estatales y federal en México. Por ejemplo, actualmente la actividad electoral está identificada por una participación ciudadana cada vez más presente en la integración de los órganos electorales y en la organización y desarrollo de las elecciones. El Consejo General del INE y las juntas distritales electorales son muestra de una participación ciudadana significativa en estas relevantes tareas (Uribe, 2020).

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Como se ha expuesto a lo largo del texto, las organizaciones autónomas tienden a un mayor nivel de éxito en el desempeño de sus funciones y cumplimiento de sus objetivos cuando dicha autonomía surge como resultado del debate abierto entre las fuerzas políticas que conforman el sistema de gobierno y, de forma no menos importante, del nivel de transparencia respecto de sus procesos internos, relaciones horizontales, así como, de su proximidad y sensibilidad frente a cuestionamientos de la sociedad.

La rendición de cuentas¹² como concepto inherente a la democracia, se desarrolla como instrumento para prevenir, controlar e identificar abusos en el ejercicio del poder público, a través de una cadena múltiple de vigilancia orientada a mejorar la calidad de la gestión gubernamental.

¹² Actualmente, el concepto de rendición de cuentas (accountability) forma parte del lenguaje político democrático en una continua necesidad de mantener mecanismos de control, supervisión y restricciones del poder. De acuerdo con la distinción hecha por el politólogo argentino Guillermo O'Donnell la rendición de cuentas "horizontal" refiere a las relaciones de control entre las propias instancias del gobierno, lo que supone una posición de poder equiparable.

Si bien la reforma política de 1977 se centró en la institucionalización de los procesos electorales como mecanismo democratizador del sistema político y, éstos avanzaron de forma independiente a la conceptualización y práctica de la transparencia en el que hacer gubernamental, la rendición de cuentas corre paralela a la transformación de las ideas sobre legitimidad, soberanía y la democracia representativa de la que hemos hablado a lo largo del texto, pues el advenimiento de la competitividad electoral, los gobiernos divididos y la alternancia; rendir cuentas se volvió una prioridad entre amplios sectores de la sociedad, como parte de la corresponsabilidad de los gobernantes ante la confianza otorgada por quienes lo eligieron como representantes.

La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años, por ello, resulta importante subrayar la necesidad de que la gestión gubernamental se realice con transparencia (información de acceso libre y público para cualquier persona) y facilitar la detección de irregularidades de forma ágil y brinde a la ciudadanía la posibilidad de denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas.

Fue en 2002 que se emite primera ley de transparencia en el país y, con ella surgió el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública¹³ y, con la finalidad de que las instituciones pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal no se desviarán del cumplimiento de sus obligaciones habituales durante el cumplimiento de los procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información, se creó como instancia de revisión el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI), encargándose de garantizar la aplicación de criterios de transparencia homologados en el ámbito de la administración pública federal;¹⁴ así como, el cumplimiento de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados y particulares, a través de la promoción, difusión e impulso de mecanismos para su ejercicio.

En 2007 se promovió una reforma del artículo 6° constitucional para lograr la consolidación y permanencia del proyecto en materia de transparencia y acceso a la información, tras identificar una serie de fallas en la práctica de los derechos provocadas por la heterogeneidad de las leyes locales.

Aun así, persistieron diversas problemáticas en la interpretación y aplicación de los procesos en todo el país lo que motivó que, en 2014 se reformó el artículo sexto constitucional con el propósito de homologar las disposiciones normativas en materia de transparencia y acceso a la información como derecho fundamental reconocido constitucionalmente; así como, dar consistencia y

¹³ Como órgano descentralizado de la administración pública federal, contaba con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión.

¹⁴ Para efecto de sus resoluciones, tomaba sus determinaciones con plena independencia pues no se encontraba subordinado a autoridad alguna. No obstante, las decisiones del Instituto estaban sujetas a control del Poder Judicial de la Federación.

sistematizar los principios, procedimientos y criterios para la apertura informativa en todos los entes públicos de los tres niveles de gobierno.¹⁵

Previo a la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015), no existía ninguna obligación por parte de los partidos políticos para transparentar información sobre su administración y financiamiento, la única forma de acceder a este tipo de información era mediante el Instituto Nacional Electoral. Actualmente, es más sencillo acceder a la información en materia electoral pues, se quedaron establecidas diversas responsabilidades para los partidos políticos (como sujetos obligados de las leyes en materia de transparencia) y se ampliaron las obligaciones las de las autoridades electorales, a saber:

Sujeto obligado	Obligaciones comunes	Obligaciones específicas	Total	Materia
Partidos políticos	48	30	78	Propuestas y proyectos de gobierno; gastos de candidatos y partidos políticos; objetivos de plataformas electorales; currícula de candidatos; cuotas de afiliados; padrón de proveedores; arrendamientos; agendas de actividades
Autoridades electorales		14	62	Registros de candidatos; montos de financiamiento; topes de gastos de campañas; informes presentados por los partidos políticos; cómputos totales; monitoreo de medios; resultados y declaraciones de validez; voto de mexicanos en el extranjero

Cuando los procesos de alternancia en el gobierno transcurren de forma fluida se genera un ambiente de certidumbre al interior y exterior del país; ahí el origen de la necesidad de contar con procesos de elección claros, que den certeza de los resultados. En este sentido, podemos señalar que la transparencia dota de integridad al sistema electoral en tanto que:

¹⁵ Resultado de la reforma el ahora INAI transitó de ser un ente descentralizado a un organismo constitucional autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de coordinar una política nacional en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos y archivos, y garantizar su cumplimiento.

- Fortalece las condiciones de confianza y legalidad
- Facilita el seguimiento de cada etapa del proceso
- Garantiza acceso a información útil y oportuna para que los electores tomen una decisión informada al definir su voto
- La publicación y actualización de la información sobre el origen y destino de los recursos da certidumbre del proceso
- Promueve que las estructuras institucionales (actores en el proceso) sean ampliamente accesibles, claras y comprensibles en cuanto a sus acciones y determinaciones
- Junto con el escrutinio del público brinda motivación adicional para que los órganos y funcionarios electorales cumplan con las reglas y estén preparados para asumir la responsabilidad de sus determinaciones

El papel del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en materia electoral es fundamental pues, contribuye al respeto de los comicios como procesos de equilibrio en el ejercicio del poder; que el proceso electoral se desarrolle dentro del marco jurídico establecido; así como, a procurar que la certeza, transparencia y legalidad sean pilares del proceso electoral.

Contar con buenas prácticas de transparencia y acceso a información electoral veraz y oportuna refuerza el prestigio de los procesos electorales como instrumento de la democracia participativa. Hoy, es muy sencillo acceder a este tipo de información¹⁶ cuyo valor intrínseco consiste en facilitar conocimiento con base en el cual los votantes tengan la posibilidad de emitir su voto de manera razonada; siendo uno de los compromisos de esta institución, contribuir a la democracia a partir de la participación crítica de una sociedad cada vez mejor informada.

CONCLUSIONES

Ahora bien, en sociedades tan grandes y complejas como las contemporáneas (en las que abunda el pluralismo de intereses y opiniones) resulta necesaria la existencia de procedimientos que permitan unificar democráticamente la tomar decisiones públicas legítimas, como el principio de mayoría guía democráticamente la adopción de las políticas y las decisiones en beneficio de la mayoría de la población.

Sin embargo, en tiempos recientes han sido revelados diversos casos de funcionarios corruptos que han puesto en tela de juicio la idoneidad de este modelo de organización social, propiciando una actitud global de profundo desencanto

¹⁶ Mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. Disponible en: www.plataformadetransparencia.org.mx

y decepción popular hacia el funcionamiento de la democracia y los sistemas de representación que esta conlleva.¹⁷

Actualmente la mayor parte de los regímenes democráticos enfrentan una crisis de legitimidad ante el desencanto manifiesto de la población respecto a la satisfacción de necesidades básicas relacionados, principalmente con problemas de pobreza, desigualdad, violencia, corrupción e impunidad; la desconfianza en las instituciones democráticas ha surgido como un medio legítimo de protesta y organización de la sociedad en contra de crisis económicas, humanitarias y conflictos provocados por los movimientos migratorios y de refugiados.

En el caso de América Latina, los resultados del *Índice de democracia 2019*, refiere que el puntaje general de la región lleva 4 años consecutivos con un índice a la baja a consecuencia de la insatisfacción popular con la gestión de los gobiernos, la desconfianza en las instituciones públicas y una mala percepción del ejercicio de la democracia. Lo anterior resultado de: 1. el declive de los procesos electorales, el pluralismo y las libertades civiles, categorías en las que la región se ha estancado respecto de los promedios mundiales y, 2. el desempeño deficiente en términos de funcionamiento del gobierno para atender las demandas en materia de corrupción, violencia, tráfico de drogas y crimen organizado.

En 2019 el puntaje general de la región bajo .11 puntos respecto de 2018, obteniendo una calificación de 6.13 en ese año, debido a la disminución de los puntajes generales en casi la mitad de los 24 países que conforman la región (México ocupa el puesto décimo sexto lugar con un puntaje general de 6.09, alcanzando la clasificación de democracia defectuosa).

En el marco del proceso electoral de 2021 en nuestro país, y aunado a los retos que ya de por sí planteaba el contexto de la pandemia en que se realizó, académicos y especialistas destacaron y manifestaron su preocupación por la marcada participación activa que tuvo el Ejecutivo Federal mediante descalificaciones, la falta de reconocimiento de los contendientes, así como, intentos de manipulación del voto a través de los denominados “*influencers*” y, que afectaron de forma importante la equidad en los comicios propiciando un clima de total división entre la población.

En consideración de tal contexto, la importancia de fortalecer a las instituciones, procesos y sistemas de gobierno que eviten el resurgimiento de estructuras de gobierno personales y permanentes en la administración de las naciones resulta evidente. Al respecto, los órganos constitucionales autónomos encontramos,

¹⁷ De acuerdo con la División de Investigación y Análisis de *The Economist Group* (en inglés, *The Economist Intelligence Unit*) enfocada a la investigación y análisis del panorama global en materias como desarrollo geopolítico, comercio internacional, seguridad alimentaria y ciudades sostenibles; desde la primera medición del índice de democracia (2006), el puntaje global promedio llegó a su peor calificación en 2019 (registrando un incipiente 5.44); lo anterior ha sido identificado como una oleada mundial de recesión democrática con una tendencia creciente hacia sistemas de organización política autoritarios.

como rasgo común, que la naturaleza de su creación se orienta a disminuir el abuso de las facultades y funciones del Poder Ejecutivo; así como, extender una vía tendiente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política del Estado mexicano y evitar el resurgimiento de un sistema político vertical, cerrado y autoritario en su funcionamiento.

Con base en la autonomía e independencia que les es atribuida, su objetivo primordial de estas organizaciones es “obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”¹⁸ y, en un contexto de mayor pluralidad y complejidad de las exigencias sociales se presentan como una opción innovadora y especializada para la satisfacción de requerimientos cada vez más específicos (desvinculada de los poderes constitucionales tradicionales).

El principal objetivo de los organismos constitucionales autónomos, como mecanismos de control interinstitucional, es evitar que el gobierno cometa actos discrecionales, arbitrariedades y/o excesos y, al constituirse efectivamente como equilibrios eficientes, representan un mecanismo para que las instituciones se comprometan con la rendición de cuentas en una lógica de democracia constitucional.

La democracia implica el respeto a valores, actitudes y conductas apegadas a un verdadero Estado de derecho que reconoce la dignidad humana, así como la facultad de las personas a decidir y elegir sobre los asuntos públicos. El valor de estas instituciones radica en que minimizan el riesgo de escenarios que erosionan los sistemas democráticos protagonizados por actores que bien pueden ser elegidos mediante procesos electorales propios del sistema político presidencial, pero que en el desarrollo de sus gobiernos tienden a adoptar posturas antidemocráticas que debilitan el estado de derecho para fortalecer el Poder Ejecutivo del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, José. (2015). *Transparencia y régimen democrático*. En *Transparencia y democracia: claves para un concierto —Cuadernos de transparencia—* (pp. 10-29). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de datos personales. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, disponible en: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/Cuadernillo%2010.pdf>
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLI, núm. 121, enero-abril de 2008, pp. 421-426. Recuperado 27 de octubre de 2021, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3970>

¹⁸ Ugalde, F. Órganos constitucionales autónomos. *Revista de la Judicatura Federal*, (29), 253-264. Recuperado el 22 de julio 2020, sitio web: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-conocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

- CARBONELL, M. (2020). *Derechos fundamentales y democracia*. México: Colección de Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Nacional Electoral.
- Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2010). *Régimen democrático*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CHALCO, J. (2017). *Pluralismo asfixiado e hiperpresidencialismo en Ecuador*. En *Constitucionalismo y Nuevos Saberes Jurídicos: construcciones desde las diversidades* (pp. 223-236). Ecuador: Corporación Editorial Nacional. Recuperado el 15 de noviembre de 2020, disponible en: https://www.academia.edu/34979265/Pluralismo_Asfixiado_e_Hiperpresidencialismo_en_Ecuador
- FABIÁN, J. (julio-diciembre 2017). *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*. En *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 37, pp. 85-120. Recuperado el 17 de noviembre 2020, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454>
- Forbes México. (2021, 2 junio). *La elección de 2021 desde lo local*. forbes.com.mx. Recuperado 27 de octubre de 2021, de <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-la-eleccion-de-2021-desde-lo-local/>
- Forbes México. (2021, 4 junio). *El mayor reto de las elecciones es hacerlas en pandemia: consejero del INE*. forbes.com.mx. Recuperado 27 de octubre de 2021, de <https://www.forbes.com.mx/el-mayor-reto-de-las-elecciones-es-hacerlas-en-pandemia-consejero-del-ine/>
- HURTADO, J. (Segunda edición, 2019). *Gobiernos y democracia*. En *Principios y valores de la democracia —Cuadernos de divulgación de la cultura democrática—* (pp. 15-48). México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/02/cuaderno_19.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2017). *Estudio comparativo sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009, 2012 y 2015*. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, 2-3-176-177.
- Instituto Nacional Electoral. (2021, 3 enero). *Prepara INE las elecciones más grandes de la historia el próximo 6 de junio*. centralectoral.ine.mx. Recuperado 27 de octubre de 2021, de <https://centralectoral.ine.mx/2021/01/03/prepara-ine-las-elecciones-mas-grandes-de-la-historia-el-proximo-6-de-junio/>
- Instituto Nacional Electoral. (2021, 9 julio). *Participación ciudadana del 52% a pesar de contextos adversos que marcaron las elecciones de 2021: Especialistas*. centralectoral.ine.mx. Recuperado 27 de octubre de 2021, de <https://centralectoral.ine.mx/2021/07/09/pese-a-los-contextos-adversos-que-marcaron-las-elecciones-de-2021-se-logro-una-participacion-ciudadana-del-52-porciento-especialistas/>
- NUÑO, A. (2016). *Democracia y organismos internacionales*. México: Colección de Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Nacional Electoral.
- O'DONELL, G. (abril, 2001), *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*. En *Isonomía*, Núm. 14,. Recuperado el 17 de noviembre 2020, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-02182001000100007
- PESCHARD, J. *Elecciones y democracia. Un binomio indisoluble*, p.p. 101120, en *Estado de derecho, democracia y educación ciudadana*, Vázquez Cardozo, Rodolfo, Coordinador, INE, primera edición 2018, México. 16
- SALAZAR, L. & WOLDENBERG, J. (Segunda edición, 2019). *De la soberanía popular a la democracia*. En *Principios y valores de la democracia —Cuadernos de divulgación*

- de la cultura democrática— (pp. 15-58). México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/02/cuaderno_01.pdf
- SERRANO, F. (julio-diciembre 2014). *Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México*. En AÍDA Opera prima de derecho administrativo, Núm. 16, pp. 217-241. Recuperado el 18 de noviembre 2020, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/issue/view/105>
- URIBE, E. (2020). *Las relaciones interorgánicas*. En Autonomía de los órganos constitucionales —Cuadernos de transparencia— (pp. 28-33). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de datos personales.
- VÁZQUEZ, L. (2016). *De la democracia al elitismo*. En Democracia, populismo y elitismo —Cuadernos de divulgación de la cultura democrática— (pp. 9-60). México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacionpdfs/36-Democracia-populismo-elitismo.pdf>
- VILLANUEVA, L. (2014). *La división de poderes: teoría y realidad*. En Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales (pp. 149-186). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 15 de noviembre de 2020, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bju/libros/8/3634/8.pdf>
- Versión estenográfica de la ponencia *¿Es el liderazgo carismático una característica de la democracia latinoamericana, o el resultado de una falla estructural de los sistemas y procesos políticos de la región?* presentada por Edgar Dario Castillo Morales, en el Foro “Aspectos Constitucionales en el Sistema Presidencial y en el Sistema Parlamentario” organizado por la Universidad Nacional de la Plata y el Instituto de Relaciones Internacionales en septiembre de 2009. Recuperado el 16 de noviembre de 2020, disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/cerpi%20censud%2009/fichas/CastilloTR.pdf
- Versión estenográfica de la conferencia dictada por Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en el Foro “Aspectos Constitucionales en el Sistema Presidencial y en el Sistema Parlamentario” celebrado en la sede central del Instituto de la Judicatura Federal el 20 de junio de 2006. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, disponible en: https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/22/22_8.pdf

EL INAI COMO FUENTE DE PODER SOCIAL SOLUCIONES COTIDIANAS CONSTRUIDAS DESDE EL DERECHO A SABER

Blanca Lilia Ibarra Cadena

INTRODUCCIÓN

Según el teórico de la democracia, Guillermo O'Donnell, existen dos tipos de rendición de cuentas: la vertical y la horizontal. La vertical se da cuando las autoridades rinden cuentas a los ciudadanos; la horizontal, cuando los propios aparatos administrativos del Estado crean esquemas de control entre sí.

La rendición de cuentas se posibilita gracias a la existencia de esquemas institucionalizados de control, tanto verticales como horizontales, y ello permite contrarrestar una de las amenazas más constantes del poder político: la concentración del poder en una sola persona o grupo.

En las sociedades modernas, marcadas por una significativa desconfianza de los ciudadanos hacia sus autoridades, son deseables y necesarios mecanismos de contención y distribución del poder.

Es precisamente bajo esa lógica que se encuadran los organismos constitucionales autónomos (OCAs), quienes, encargados de tutelar principios y derechos democráticos imprescindibles, fungen como mecanismos de desconcentración de poder para evitar los abusos, excesos o negligencias de los diferentes órdenes y órganos de gobierno.

Sin embargo, los OCAs no solo son estructuras institucionales que defienden o velan por el bienestar e integridad del ciudadano. También son una fuente de poder político y social, toda vez que empoderan a la ciudadanía, al brindarle la posibilidad de influir en la toma de decisiones públicas e, incluso, de determinar la ejecución de acciones concretas.

Así, por ejemplo, el Instituto Nacional Electoral cuenta con el mecanismo de la consulta popular, un esquema que posibilita que, a través del voto, las y los ciudadanos decidan el rumbo que seguirán diferentes acciones públicas.

De la misma forma, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), y los órganos garantes locales en la materia son: por un lado, entes que salvaguardan derechos

y que logran abrir información que antes estaba oculta o que no se proporcionaba de manera íntegra a los ciudadanos; por otro lado, también son fuentes de poder político para la sociedad, pues sus labores permiten impulsar agendas y apuntalar la resolución de problemáticas sociales.

Así, los beneficios de los institutos garantes de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, trascienden ya la garantía de los derechos que tutelan. Falso sería resumir la utilidad de estas instituciones a dicha función pues, además, también posibilitan o coadyuvan a que las y los ciudadanos mejoren su calidad de vida. Desde esa visión, estamos ante dos grandes funciones: la garantía de derechos y el empoderamiento social.

Suele decirse con frecuencia que el acceso a la información es un *derecho llave*, en tanto que posibilita el goce de otros derechos, mas vale la pena una clarificación teórica y una demostración documental que permitan evidenciar la validez y alcances de tal premisa. Bajo esa línea, este texto es, precisamente, un repertorio de la utilidad del derecho a saber y, por ende, de los órganos garantes que lo tutelan.

Para ello, en el primer capítulo, a manera de marco teórico, veremos qué es el derecho de acceso a la información y como resulta útil o benéfico para la ciudadanía. Se busca plantear a dicho derecho desde dos dimensiones: la individual y la social, es decir, el cómo beneficia a los individuos en lo particular y cómo le resulta útil a la sociedad en su conjunto. En este capítulo demostraremos que el provecho de estos órganos constitucionales autónomos no se resume solo a velar por los derechos que tutelan, sino que, además, producen beneficios generales indirectos, además de los que devienen de la promoción del conocimiento, uso y aprovechamiento del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

En el segundo capítulo, introduciremos una discusión que aún está en proceso de consolidación y que es necesario que se posicione en el debate académico: lo referente a la construcción taxonómica de los diversos casos de aprovechamiento de la información pública. Al respecto, se expondrán los esfuerzos encaminados a crear una tipología de casos de aprovechamiento, mismos que se retomarán, en lo sucesivo, para clasificar una decena de casos de éxito a manera de demostración de la utilidad social de este derecho.

En el capítulo tercero, abordaremos el marco histórico en la materia, una exposición que nos permitirá identificar que lo relativo al aprovechamiento del derecho a saber es un tema de vanguardia y que aún requiere de amplias discusiones teóricas, metodológicas y taxonómicas. Con ello, en suma, lograremos un marco general para contextualizar lo referente a la materia, desde lo histórico hasta lo conceptual.

En el capítulo cuarto, ejemplificaremos, a través de diferentes casos documentados, cómo la sociedad puede apoyarse en el derecho a saber y los órganos locales garantes para construir beneficios sociales o acceder a derechos. El objetivo es demostrar lo planteado teóricamente en los primeros dos capítulos,

esto es: que el derecho a saber plantea beneficios sociales e individuales en tres grandes categorías taxonómicas: el aprovechamiento cognitivo, el aprovechamiento reactivo y el aprovechamiento instrumental.

En consecuencia, y he aquí el mayor aporte de este trabajo, no sólo ilustraremos documentalmente la utilidad de tal derecho, sino que, además, lo clasificaremos tipológicamente. Este ejercicio es sugerente toda vez que da pauta, a la postre, a más esfuerzos de ordenamiento y diferenciación de los casos de aprovechamiento del derecho a saber. Así, trascenderemos el debate en torno a la neta recopilación y documentación de los casos de aprovechamiento y avanzaremos a la necesaria labor de sistematización de éstos.

A su vez, la labor taxonómica y de ordenamiento nos brindará mayores y más atinados insumos para la discusión teórica, conceptual y metodológica, aún en proceso de construcción, sobre lo referente al aprovechamiento de la información pública. Esto resulta de sumo relevante y pertinente, pues tener mayor claridad al respecto nos permitirá dar luz sobre los mecanismos o rutas más sofisticadas que propicien e impulsen el aprovechamiento de la información. He ahí la relevancia última de este trabajo.

I. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO FUENTE DE PODER CIUDADANO

Existe diferentes vías mediante las cuales el derecho a saber beneficia a los individuos y a las comunidades. La Suprema Corte de Justicia de la Nación plantea dos dimensiones para definir el derecho de acceso a la información: la individual y la colectiva.¹ De tales se desprende dos dimensiones de aprovechamiento, esto es, de utilidad de la información pública:

- 1) En la dimensión individual, el derecho a saber posibilita la construcción de juicios y opiniones, así como su publicación y difusión, lo cual constituye un elemento fundamental de la autodeterminación de los individuos.
- 2) En la dimensión colectiva, al ser un pilar de todo sistema democrático, el derecho de acceso a la información fomenta, al propiciar la construcción de difusión de ideas y opiniones de todo tipo, la tolerancia, el pluralismo político y la participación ciudadana, elementos imprescindibles de los sistemas democráticos modernos.

Paulina Gutiérrez Jiménez, plantea una idea análoga al referir el derecho a saber cómo un principio fundamental para la sociedad en dos grandes sentidos:

¹ Eva Grissel Castro Coria & Carolina Rosales Huerta, “El derecho a la información como llave de acceso a nuevas formas de gobierno”, *Estudios en Derecho a la Información*, núm. 10, julio-diciembre 2020, pp. 58-59.

primero, porque protege el acceso de las personas a información relevante como un bien básico que garantiza su autonomía individual: La información relevante permite a las personas elegir y desarrollar los proyectos de vida que más les convengan; segundo, porque el acceso a la información en posesión de los órganos del Estado es una condición básica para el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión, asociación, reunión y opinión, a efecto de participar en la creación de la voluntad colectiva.²

Pero esta utilidad dual del derecho de acceso a la información significa aún más para el entorno mexicano, donde aún está en construcción un Estado de Derecho y un sistema de justicia accesible e imparcial para todos los rincones y estratos sociales del país. En ese contexto, el derecho de acceso a la información es un aliciente y una ruta para hacer valer lo ya instituido por nuestra Carta Magna, convirtiéndose en una herramienta “para la exigencia y justiciabilidad de los derechos fundamentales en México”.³

Sin embargo, la utilidad del derecho saber encuentra más significaciones si lo observamos en el entorno sociopolítico global, uno marcado por una profunda y sistemática desconfianza de la sociedad hacia sus autoridades, originando lo que Pierre Rosanvallon llamó *contrademocracia*, esto es: un sistema político donde la sociedad, motivada por dicho sentimiento de desconfianza hacia el poder, se organiza para hacerle frente, lo que se traduce en un sistema democrático donde se buscan esquemas de equilibrio del poder entre sociedad y gobierno.⁴

En ese contexto global, particularmente acentuado en el caso mexicano, el derecho de acceso a la información se posiciona como una válvula de escape que permite dar cauce a dicho desencanto democrático y, además, en una vía para ejercer acciones de exigencia ciudadana que detonan procesos de rendición de cuentas.

Frente a la parálisis política para dar soluciones a los problemas que merman cada día la confianza de los ciudadanos respecto al valor de participar en la construcción de decisiones colectivas que nos benefician, el derecho de acceso a la información pública representa no sólo la oportunidad para involucrarnos en los asuntos públicos, sino también la posibilidad de cuestionar las razones de las decisiones del gobierno y de dar soluciones a los problemas nacionales, así como de exigir que las autoridades cumplan con nuestros derechos por encima de los intereses de los poderes fácticos.⁵

² Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales* (México, INFODF, 2008), p. 8.

³ *Ibid.* p. 18.

⁴ Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza* (Buenos Aires, Manantial: 2007).

⁵ Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales* (México, INFODF, 2008), p. 18.

Con lo anterior, queda demostrado que la utilidad y beneficios de los organismos garantes de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales trascienden más allá de las funciones que le son propias, pues permiten dotar de herramientas y posibilidades, tanto al ciudadano como a la sociedad en su conjunto, para el goce de otros derechos, acceder a beneficios públicos y coadyuvar en la consolidación del sistema democrático.

II. HACIA UNA TIPOLOGÍA DE APROVECHAMIENTO DEL DERECHO A SABER

El reconocimiento del derecho de acceso a la información como un imperativo que posibilita un Estado democrático es una tesis que se ha desarrollado vertiginosamente desde finales del siglo XX, cuando se sucedió lo que se denominó desde el argot académico como la *explosión de la transparencia en el mundo*.⁶

Desde entonces y hasta hoy, se ha consolidado la idea de que el derecho a saber deviene en beneficios no solo para la persona que lo ejerce, sino para el mismo sistema democrático. Con ello, las utilidades del derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva están ya posicionadas como indiscutibles e imprescindibles.

Sin embargo, en lo que refiere a la utilidad individual de este derecho, existen pocos casos de tratamiento teórico y taxonómico que nos ayuden a identificar qué tipos de aprovechamiento existen y qué ejemplos avalan dichas clasificaciones. En un lenguaje epistémico, estamos aún en un primer nivel de construcción teórica, donde contamos con elementos generales de abstracción, pero carecemos de elementos taxonómicos y herramientas conceptuales que nos permitan aprehender los elementos últimos de la realidad.⁷

Es decir, sabemos a ciencia cierta que el derecho a saber es un derecho llave, que posibilita el acceso a otros derechos, tenemos casos concretos que lo demuestran, pero desconocemos las categorías y especies de este aprovechamiento o utilidad social. En un ejercicio de analogía, estamos en el momento en que Darwin llega a las Islas Galápagos y comienza recién a descubrir nuevas criaturas, pero aún no termina por organizarlas, nombrarlas y clasificarlas taxonómicamente.

La inexistencia de acervo teórico documental en la materia es entendible, pues el derecho de acceso a la información está todavía en un proceso de socialización, particularmente en poblaciones con marcadas brechas de desigualdad

⁶ Enrique Quintana, "Economía política de la transparencia", *Cuadernos de transparencia*, núm. 9, Instituto Federal de Acceso a la Información (México, IFAI, 2005), & Alasdair Roberts, *Blacked out: Government secrecy in the information age* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006).

⁷ Giovanni Sartori, *La política. Método y lógica en las ciencias sociales* (México, Fondo de Cultura Económica, 2012).

como la mexicana. En consecuencia, lo referente a su conocimiento, uso y aprovechamiento aún está en ciernes. Así, y como refiere la máxima metodológica de las ciencias, no *hay teoría sin praxis*: no se puede teorizar sin fundamentos empíricos o sin referentes de realidad.

Tal ausencia taxonómica es natural, pues la evidencia demuestra que aún existe una amplia área de oportunidad en cuanto al aprovechamiento de la información pública se refiere. Al respecto, la Encuesta Nacional De Acceso A La Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) nos ofrece 3 datos reveladores:

- 1) Sólo el 54.8% de las personas en el país tienen conocimiento acerca de una ley o institución relacionada con el derecho de acceso a la información (DAI);
- 2) Apenas el 3.6% dice haber realizado una solicitud de información a lo largo de su vida, y
- 3) Sólo el 16.1% refirió que ha visitado alguna vez un portal de gobierno en internet.

Aunado a ello, del porcentaje que refirió ejercer su derecho a saber, se desconoce si realmente han aprovechado la información recabada para resolver alguna problemática concreta. En ese sentido, este texto busca clarificar la utilidad de la transparencia para construir soluciones públicas desde una perspectiva teórica y no solo documental. En otras palabras, no solo referiremos un abanico amplio de casos de aprovechamiento, sino que los organizaremos a partir de categorías conceptuales.

Así, este trabajo es, más que una compilación de casos de éxito, una comprobación de los preceptos teóricos y taxonómicos sobre el aprovechamiento del derecho a saber existentes. Para ello, nos fundamentaremos tanto en los casos de éxito documentados como en los trabajos teóricos, clasificatorios y esfuerzos de política pública que dan luz sobre las diversas formas en que la información puede aprovecharse desde una dimensión individual.

Para comenzar, y en lo que refiere a la labor de documentación de los casos de aprovechamiento del derecho a saber, existen diversos textos que recuperan casos varios en el afán de demostrar su utilidad social. El INAI ha sido un promotor editorial de esta causa y de tal empeño han surgido textos fundamentales. Por ejemplo, *El poder de la transparencia: seis derrotas a la opacidad*, coordinado por Pedro Salazar Ugarte y coeditado por la UNAM y el entonces IFAI.⁸ Esta obra tuvo una reedición donde se agregaron tres casos relevantes más, para intitularse *Nueve derrotas contra la opacidad*.⁹

⁸ Pedro Salazar Ugarte, coord., *El poder de la transparencia: seis derrotas a la opacidad* (México: IFAI/UNAM, 2005).

⁹ Pedro Salazar Ugarte, coord., *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad* (México: IFAI/UNAM, 2007).

Más recientemente, el INAI publicó la obra *El poder social de la transparencia en voz de la sociedad civil*,¹⁰ cuyo objetivo fue precisamente ejemplificar la utilidad social de este derecho en materia de acceso a la justicia, integridad, igualdad, seguridad, anticorrupción y libertad.

En lo que refiere a la labor de política pública, destaca el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI) del Sistema Nacional de Transparencia y el INAI, que plantea la socialización de dicho derecho a partir de propiciar la construcción de historias de aprovechamiento en la sociedad. Esta política resulta útil a efectos de este trabajo pues, luego de dos ediciones de implementación, brinda un amplio repertorio de casos de aprovechamiento que permiten dimensionar los múltiples beneficios del derecho a saber y nos dotan de la materia prima para el ejercicio clasificatorio.

No obstante, en lo que refiere al esfuerzo taxonómico los apuntes son más bien escasos. En la mayoría de los casos las labores clasificatorias se enfocan en agruparlos según el campo de acción donde se concretan los beneficios. Por ejemplo, Paulina Gutiérrez Jiménez discurre sobre el derecho a saber como control ciudadano del poder público según en los espacios o temáticas de aprovechamiento, como en el terreno de la participación política, en el impulso a políticas públicas, en el ejercicio presupuestario, en la prevención del delito y procuración de justicia, o en el acceso a derechos humanos.

Por su parte, el PlanDAI, y de ahí que resulte tan pertinente mencionar dicha política pública nacional, se desarrolla a partir de preceptos teóricos. En tales, se plantea que el aprovechamiento del derecho a saber puede dividirse en dos grandes categorías: el aprovechamiento cognitivo y el aprovechamiento instrumental:

El primer caso se refiere a cuando la información, por sí misma, implica una ganancia (o beneficio) para la persona solicitante. Por ejemplo, el conocimiento sobre algún asunto o tema de interés en particular. En cambio, en la segunda función, la información se convierte en un medio para obtener un beneficio ulterior e incluso potenciar otros derechos. He aquí la visión del DAI como un “derecho llave”.¹¹

Empero, en lo que refiere a la labor teórica en la materia, son aún más escasos los trabajos existentes. Resalta la labor realizada por Samuel Bonilla, quien plantea una tipología tripartita del aprovechamiento de la información pública en un breve artículo llamado *Hacia una tipología del derecho a la información*.

¹⁰ Eduardo Bohórquez, Lucía Petersen, Ricardo Joel Jiménez González, Mariana Niembro, Ana Pecova, David Ramírez, Ana Cristina Ruelas, Cinthya Alvarado, Tomás Severino, *El poder social de la transparencia en voz de la sociedad civil. Acceso a la justicia, integridad, igualdad, seguridad, anticorrupción y libertad* (México, INAI, 2021).

¹¹ INAI, “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información” (México: INAI, 2018). Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2021/04/1.PoliticaPublicaPlanDAI.pdf>

En tal, refiere que los casos de aprovechamiento pueden clasificarse en tres tipos: cognitivo, reactivo e instrumental.

1) *Cognitivo*

La información en sí misma representa un beneficio para el solicitante. Al respecto, Bonilla nos refiere:

Se encuadran aquí los casos más simples del aprovechamiento del DAIP. Quienes buscan o solicitan información sólo desean saber algo concreto... Una vez que el usuario del DAIP ve satisfecha su necesidad informativa, que es lo único que pretendía, estamos ante un caso de éxito de la categoría uno. Este tipo de experiencias, además de las aportaciones de conocimiento que genera a sus protagonistas, tiene el valor potencial de poder posibilitar, con la presencia de otras variables, casos de éxito de las siguientes categorías.¹²

2) *Reactivo*

Se refiere a aquellos casos donde la solicitud de información produce que los sujetos obligados resuelvan alguna situación en particular. La solicitud se convierte en un medio de exposición de una necesidad y motiva a su resolución. En ese sentido, Bonilla refiere que dichos beneficios pueden darse incluso sin una respuesta formal a la solicitud de información. Aquí, la respuesta a dichas solicitudes resulta secundaria. Es la acción del sujeto obligado lo que importa. Asimismo, resulta importante destacar que “Este tipo de resultados no podrían ocurrir con sistemas de datos abiertos o en la vertiente de las obligaciones de transparencia (información pública de oficio), en los que la persona interesada accede de manera directa, por lo general vía Internet, a la información que requiere”.¹³

3) *Instrumental*

Esta significa que la información obtenida se convierte en un instrumento para obtener beneficios ulteriores, que suelen demandar una acción complementaria al ejercicio del derecho a la información. Así, la información recabada se convierte en un “insumo estratégico —en acciones, trámites o procedimientos— para la exigibilidad y disfrute de otros derechos o el alcance de determinados propósitos... Si bien esta categoría es la más compleja de las tres referidas, porque demanda acciones adicionales por parte del usuario del DAIP, suele ser en la que se producen los resultados más significativos”.¹⁴

El valor de esta propuesta taxonómica radica en que brinda tres esquemas generales de aprovechamiento o, vistos de otra forma, tres rutas para dotarle de utilidad a la información pública. Esta claridad teórica tiene el potencial de

¹² Samuel Bonilla, “Hacia una tipología de casos de éxito en acceso a la información pública”. *Red de rendición de cuentas*. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-tipologia-de-casos-de-exito-en-acceso-a-la-informacion-publica/>

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

propiciar acciones (solicitudes) con sentido y dirección. Ese decir, resulta más factible construir casos de aprovechamiento del derecho a saber si, de antemano, se conocen las rutas generales de aprovechamiento. He ahí la relevancia de reflexionar sobre los preceptos teóricos y referentes conceptuales: que dan pie a la construcción de estrategias más certeras y productivas en la materia.

III. EL APROVECHAMIENTO DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA NUEVA ETAPA DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

Lo primero que debemos reconocer es que estamos ante un derecho relativamente nuevo y que, por tanto, aún está en vísperas de construir sus mayores beneficios. Pues, si bien es cierto que el DAI tiene antecedentes muy lejanos, también lo es que éstos estaban muy alejados de su significado actual. Por ejemplo, la Real Ordenanza sueca de 1766, comúnmente señalada como “la primera ley de acceso a la información”, es realmente una ley que permitía la libertad de prensa sobre los asuntos del parlamento y que posibilitaba, para ello, acceder a las sesiones.

Bajo la influencia de la tradición política del liberalismo se tomarían medidas tendientes a crear leyes y mecanismos de control social sobre la información pública y el acceso de los ciudadanos a dicha información. El progreso fue lento, y aunque encontremos avances significativos como la publicación de reportes parlamentarios en Inglaterra, en 1774, o el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que versa sobre la libertad de expresión y opinión, no fue sino hasta 1990 cuando inició una ola de exigencia de transparencia gubernamental y proliferación de leyes de acceso a la información en el mundo.¹⁵

De acuerdo con el Center for Law and Democracy de Canadá, en los noventa sólo 12 países contaban con leyes en materia de transparencia; para 2015 la lista había aumentado a 105 países y las leyes eran más robustas. Así, hoy día, el derecho de acceso a la información se encuentra presente en la legislación de

¹⁵ Que en la década de los noventa hayan proliferado las leyes de acceso a la información, se debe a dos factores principales. El primero, la globalización, puesto que en los años noventa alcanzó su apogeo, especialmente en la cooperación y la información compartida entre funcionarios públicos, lobbies profesionales, actores políticos y financieros de diversos países. De ese modo se generaron redes que resultaron ser un campo de difusión de mejores prácticas gubernamentales, experiencias de los efectos causados al adoptar las leyes de acceso a la información y fuente de capacitación supranacional de los funcionarios públicos. El segundo factor, es el desgaste de la democracia representativa, debido a la desconfianza y a que no puede canalizar la participación de toda la ciudadanía. Las leyes de acceso a la información permiten que nuevos actores se conviertan en jugadores en la arena política y tengan incidencia en la misma. Véase: Bruce E. Cain, Patrick Egan y Sergio Fabbrini, *Towards More Open Democracies: The Expansion of Freedom of Information Laws*. En: *democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. (Oxfordshire: Oxford University Press, 2003), 115-139.

más de 100 Estados, es reconocido por los tribunales internacionales y forma parte de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

En el caso de América Latina, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13.1, introduce el acceso a la información como una ampliación de la libertad de pensamiento y expresión: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.¹⁶

En el panorama nacional la situación es similar pues, aunque existen antecedentes, no fue sino hasta inicios del siglo XXI que comenzó la conquista y materialización de la transparencia y el derecho de acceso a la información. El primer antecedente en México se dio en la Constitución de 1917, donde se señalaba que: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”.

Luego, en las reformas políticas de 1977 se adhirió que “el derecho a la información será garantizado por el Estado” pero no se estableció canal alguno para hacer efectivo este derecho y, además, la naturaleza de esta modificación respondía a la búsqueda de la equidad en la contienda electoral. Es decir, posibilitar que los partidos políticos publicitaran, con el amparo económico del Estado, sus principios y propuestas.

No sería sino hasta 2002 que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) estableció los procedimientos y las instituciones que permitirían, a nivel federal, que cualquier persona pudiera presentar una solicitud de acceso a la información pública (SAI) y las autoridades estuvieran obligadas a responder.

Por tanto, y como se apuntó en el capítulo anterior, lo referente a la discusión teórica sobre el aprovechamiento del derecho a saber aún es un tema reciente. Esto es, sin embargo, una consecuencia lógica del devenir histórico y de los avances en materia de transparencia y acceso a la información en México, pues el creciente posicionamiento del aprovechamiento de la información pública en la resolución de problemáticas cotidianas resulta un asunto novedoso.

Para llegar a este punto, tuvimos que transitar al menos por cinco etapas en la construcción de la transparencia en México. La primera de ella se dio en los inicios del siglo XXI, cuando el objetivo primigenio era posicionar la transparencia en la discusión y agenda pública. Hasta entonces, el concepto era relativamente de reciente creación y en el mundo comenzaba a ubicarse como un tema central en los asuntos públicos. Fue en ese entorno que un grupo de inves-

¹⁶ Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2> (fecha de consulta: 14 de septiembre, 2021)

tigadores, periodistas y figuras públicas, el denominado Grupo Oaxaca, logró posicionar el tema en 2001 en la agenda nacional.

El segundo momento de esta historia se da en el ámbito legislativo y tiene que ver con la creación de un marco normativo para definir y regular el acceso a la información en México, hecho que se concreta en 2002 con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es en este momento que el Estado mexicano crea las condiciones mínimas para garantizar el derecho a saber. Esta segunda etapa se consolida en 2006, cuando desde el impulso de la iniciativa Chihuahua, que demandaba homologar las leyes de transparencia en el país, se logró la reforma constitucional al artículo 6º en 2007 que establecía criterios mínimos para garantizar la transparencia, permitiendo un marco legal más claro y homogéneo.

No obstante, garantizar la accesibilidad de la información pública no es algo que pueda lograrse únicamente mediante una ley o decreto, y esto nos lleva a la tercera parte de esta historia: el fortalecimiento del Instituto de Acceso a la Información, el IFAI. Este fortalecimiento también vino de la mano de reformas constitucionales. Primero, en el año 2009, se reformó el artículo 16 constitucional para reconocer la protección de datos personales. Tras ello, el entonces IFAI adquirió nuevas atribuciones y facultades convirtiéndose en una institución innovadora y modelo a nivel global dada su naturaleza bicéfala, es decir: ahora velaba simultáneamente por la transparencia que por la protección de datos personales. Luego, en 2014, el IFAI terminó de fortalecerse y se convirtió en el INAI, un órgano autónomo con competencia sobre una amplia gama de sujetos obligados que van más allá de la esfera del Poder Ejecutivo, a los cuales puede ordenar que publiciten datos antes ocultos.

La cuarta etapa tiene que ver con el uso e impacto del derecho de acceso a la información a nivel nacional, pues gracias a las investigaciones de académicos y periodistas, que lograron instrumentalizar el DAI y la transparencia, se develaron escandalosos casos de corrupción, tales como la Estafa Maestra o la Casa Blanca, noticias de relevancia nacional que dejaron patente el valor de nuestros órganos garantes y la profunda utilidad de los derechos que tutelamos.

Tras ello, estamos ahora en una quinta etapa de esta historia, una donde el reto ya no está en lo legal ni en lo institucional, tampoco en demostrar junto a los expertos la utilidad del derecho en nuestro país, el reto ahora es lograr que las y los ciudadanos no expertos en transparencia logren utilizar este principio para impactar positivamente en sus vidas cotidianas y mejorar, así, su calidad de vida.

Una cita de la Dra. Jacqueline Peschard, ex presidenta del entonces IFAI, ilustra este punto:

El gran reto que persiste es superar el debate del acceso por el acceso mismo para abordarlo en función de su utilidad social y de su efecto concreto en las relaciones entre los gobernados y los gobernantes. Quizá más que continuar hablando de los grandes mecanismos de transparencia y de acceso a la información, o más que

evaluar las leyes, a partir de su calidad normativa, o de las dependencias gubernamentales, en función de la cantidad de información que proporcionan, habría que comenzar a hablar de los diversos mecanismos complementarios mediante los cuales es posible enlazar la transparencia con el ejercicio de derechos fundamentales, que es el objeto último de un régimen democrático.¹⁷

Esa es la nueva etapa en la que debemos posicionarnos. Y es justamente bajo esa línea que el INAI ha diseñado distintas estrategias y políticas públicas, tales como PROSEDE, la cual busca acercar, de la mano de la sociedad civil, la transparencia a las poblaciones vulnerables; o bien, como el PlanDAI, una política que busca resolver problemáticas comunitarias a partir del ejercicio estratégico del DAI. Con ello, no sólo se socializa el derecho, sino que se utiliza como punta de lanza para solucionar necesidades o acceder a beneficios públicos e impactar, así, de manera tangible en la vida diaria de las personas.

Y es precisamente en esta nueva etapa que se encuadra este texto, cuya intención es evidenciar el poder que le significa a la sociedad el derecho de acceso a la información y el cómo puede utilizarlo para transformar sus realidades concretas.

IV. UN REPERTORIO DE APROVECHAMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

A continuación, presentamos 10 casos de aprovechamiento de la información pública. Con ellos, demostraremos la validez de las categorías clasificatorias antes expuestas.

A. CASOS DE APROVECHAMIENTO COGNITIVOS

Los aprovechamientos cognitivos, como ya referimos, se dan cuando la información en sí misma es útil o benéfica para el usuario. Aquí, el derecho a saber facilita el acceso a informaciones que pueden, incluso, estar ya publicadas, pero que están poco difundidas o son de difícil acceso para el ciudadano. Por ejemplo, lineamientos de convocatorias o apoyos gubernamentales, el costo de determinada obra pública, el monto de los recursos económicos otorgados a los partidos políticos en cierto período, los criterios en que se basó determinada acción de gobierno o los requisitos para para ser acreedor de los beneficios de un programa social.¹⁸ He aquí un primer nivel de aprovechamiento.

¹⁷ Jacqueline Peschard, *Transparencia: promesas y desafíos* (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Colegio de México, 2018), p. 274.

¹⁸ Samuel Bonilla, “Hacia una tipología de casos de éxito en acceso a la información pública”. *Red de rendición de cuentas*. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-tipologia-de-casos-de-exito-en-acceso-a-la-informacion-publica/>

I. *Acoso sexual*

En el municipio de Aguascalientes, una mujer, que sufría acoso sexual, preguntó a qué autoridades acudir y qué protocolos de protección a víctimas existían frente al acoso sexual, así como los trámites que debía realizar para denunciar acoso sexual y los servicios de atención psicológica correspondiente. Las respuestas a sus solicitudes le permitieron recibir el apoyo correspondiente además de atención psicológica.¹⁹

II. *Techo Digno*

En el municipio de León, Laura quería inscribirse al programa Techo Digno. Pero siempre que intentó inscribirse, se le negó la atención aludiendo que su domicilio estaba fuera de la zona definida para implementar el programa. Por ello, realizó una SAI para corroborarlo. Sin embargo, el municipio indicó que su colonia sí estaba contemplada en el programa techo digno. Con esa información en mano, ahora tiene la certeza de solicitar su inclusión al programa.²⁰

III. *Socialización universitaria*

Profesores pertenecientes a la Universidad Autónoma de Chihuahua identificaron, gracias a su participación dentro del PlanDAI, la utilidad de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y del derecho de acceso a la información como herramientas que potencian la búsqueda de información pública. Esto quedó patente por medio de la realización de solicitudes de información sobre diferentes temas de su interés. Ahora, incluirán en sus clases el cómo y por qué realizar solicitudes en aras de fortalecer las habilidades de investigación de sus alumnos.²¹

B. CASOS DE APROVECHAMIENTO REACTIVOS

Consiste en propiciar que las autoridades den soluciones de manera proactiva, sin oficio o petición expresa de por medio. Aquí, el aprovechamiento está dado por una doble voluntad del sujeto obligado: por un lado, la de responder a las solicitudes de información planteadas; por otro, la de subsanar las inquietudes o problemáticas que motivaron el requerimiento de información. Por ejemplo, cuando se pregunta sobre por qué no hay luminarias o por qué hay baches en determinadas calles, y la autoridad cuestionada no solo responde con la información solicitada, sino que, además, resuelve la problemática planteada.

¹⁹ INAI, “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. Informe final nacional 2019”, 17 de enero de 2020. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/plandail/wp-content/uploads/2021/04/InformeFinalPlanDAI2019.pdf>

²⁰ *Ibid.*

²¹ INAI, “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. Informe nacional de resultados 2020”. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/plandail/wp-content/uploads/2021/05/Informe_Final_PlanDAI_2020.pdf

I. Posicionamiento

Uno de los casos cumbres de esta categoría se dio en los años 2000 y 2003, cuando ocurrieron dos de los mayores escándalos financieros del nuevo siglo. El caso Enron,²² en los Estados Unidos de América, y el caso Parmalat,²³ en Europa. En ambos,²⁴ se trató de empresas privadas, que fueron falazmente auditadas por otras entidades privadas, y que ocultaron información sobre la crisis de sus estados financieros. El desenlace: cientos de familias perdieron su patrimonio y hubo desestabilización macroeconómica.²⁵

El hecho deja una lección: los entes privados deben ser sujetos del escrutinio público en tanto su presencia o desaparición influya o afecte a los intereses sociales.²⁶ Por ello, la transparencia no puede estar circunscrita sólo al ámbito gubernamental. Es preciso, entonces, ampliar sus fronteras para que la opacidad no sea la causa de desavenencias económicas, sociales o políticas.

Estos casos resultan representativos de esta categoría porque, además de compartir características generales en cuanto a los esquemas de opacidad y sus consecuencias, fueron dos casos que presionaron en el terreno del debate público global sobre la necesidad de instaurar medidas para transparentar informaciones en materia económica.

II. Servicios públicos

En Yucatán, y dentro del marco de implementación del PlanDAI 2020, se cuestionó al Ayuntamiento del Progreso sobre el presupuesto asignado para atender las inundaciones y el mantenimiento en la Calle 8 de la Colonia Felipe Carrillo Puerto, en la Comisaría de Chicxulub. La autoridad respondió los cuestionamientos y, además, dio mantenimiento a la alcantarilla en cuestión.²⁷

III. Instalación de luminarias

En el Estado de México, y también dentro del marco de implementación del PlanDAI 2020, específicamente en la Colonia Parque residencial del Municipio

²² Francisco Ibarra, “Enron o érase una vez en los Estaos Unidos”, en *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, coord. Pedro Salazar, 1-44 (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007).

²³ David Gómez y Verónica González, “La leche es blanca pero no transparente. Parmalat, breve recuento de un gran fraude”, en *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, coord. Pedro Salazar, 45-78 (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007).

²⁴ El primero, una compañía energética que tras prácticas fraudulentas dañó la credibilidad financiera de Estados Unidos. El segundo, una empresa de lácteos italiana que sin advertencia se vino abajo en un parpadeo y puso a temblar la economía europea.

²⁵ Pedro Salazar, “Introducción” en *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, por Pedro Salazar (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional de Acceso a la Información, 2007) xi-xii.

²⁶ *Ibidem.*, xii.

²⁷ INAI, “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. Informe nacional de resultados 2020”. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2021/05/Informe_Final_PlanDAI_2020.pdf

de Coacalco, vecinos identificaron que la falta de iluminación en algunas avenidas afectaba a 500 personas aproximadamente. Por lo cual, cuestionaron al municipio si repararía las luminarias y el trámite necesario para ello. Antes de responder, el municipio se dio a la tarea de reparar las luminarias.²⁸

IV. *Obra pública*

Samuel Bonilla, para ilustrar esta categoría, plantea que en una colonia de reciente creación dentro del municipio de Puebla se carecía de alumbrado público. Ahí, una ciudadana se enteró que la obra que les dotaría de dicho servicio iniciaría en agosto de 2010. Sin embargo, tal no inició. En una ocasión, ella se encontró con el presidente municipal y le preguntó que cuándo iniciaría dicha obra. Él le respondió, no sin desdén: “Un día de estos”. Mas no sucedía nada.

En ese contexto, la ciudadana en cuestión realizó una solicitud de información dirigida al referido presidente municipal y le solicitó la información de los programas de obras considerados para su colonia en el presupuesto 2010, además de solicitar cuáles ya se habían realizado y cuándo se realizarán las obras pendientes.

Ella narra el desenlace de esta historia así:

Entregué la información por escrito, no me ha contestado el presidente municipal, y lo he visto pero me saca la vuelta. Yo entregué mi solicitud el jueves, para el martes siguiente ya habían colocado los postes. Y el viernes nos avisaron que el día de mañana extienden el cableado para que los que tenemos ya contrato hagamos nuestras “bajadas” al frente de nuestra casa. La obra beneficia a nuestra calle y a otros 10 ó 15 vecinos más. No me han contestado de manera escrita pero el hecho cuenta mucho.²⁹

C. CASOS DE APROVECHAMIENTO INSTRUMENTAL

Este tipo de aprovechamiento demanda realizar acciones complementarias para dotar de provecho al ejercicio del derecho a saber. Es decir, se deben ejercer acciones posteriores a la solicitud de acceso a la información para resolver una problemática concreta o para acceder a derechos. Aquí la obtención de información debe ser un insumo documental que permita apuntalar soluciones que antes no se hubiesen vislumbrado sin dicho requerimiento. Así, la información es un primer paso para identificar posibles soluciones, pero debe acompañarse de acciones complementarias, por ejemplo, ejercer el derecho de petición ante una autoridad determinada.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Samuel Bonilla, “Hacia una tipología de casos de éxito en acceso a la información pública”. *Red de rendición de cuentas*. [En línea]. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-tipologia-de-casos-de-exito-en-acceso-a-la-informacion-publical>

I. *La Guerra de Bolivia por el Agua*

En Bolivia, en 1999, el gobierno arrendó el agua de Cochabamba a una empresa privada para un periodo de 40 años. Se trató de un proceso de licitación opaco, a puerta cerrada, y sin competencia, pues hubo con un único postulante, a quien se le garantizaría una utilidad de 16% anual durante la vigencia del contrato, pero se le eximió de la obligación de realizar algún tipo de inversión. Al tiempo, el Congreso aprobó una ley que permitía el dominio de la empresa sobre los sistemas rurales de riego y pozos comunitarios, mismos que fueron construidos y pagados por los habitantes sin ayuda del gobierno. A las pocas semanas, comenzaron los efectos perniciosos contra la comunidad y, por si fuera poco, la empresa aumentó las tarifas del agua hasta 200%.³⁰

La mayor parte de esta historia estaba oculta, hasta que el derecho de acceso a la información se hizo presente, lo que incentivó a la población a tomar acciones y virar el rumbo de los acontecimientos:

Cuando los habitantes de Cochabamba tuvieron acceso al documento de arrendamiento, se movilizaron logrando que el gobierno rescindiera dicho contrato. Cabe apuntar que la empresa ocultó su razón social, resultando ser una filial de un poderoso corporativo internacional. El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Cochabamba se puso en manos de un consejo público nombrado por el gobierno y por los líderes de la movilización ciudadana, el cual regularizó las tarifas y hasta el día de hoy, funciona de manera eficiente y en números negros.³¹

II. *Acceso a derechos*

Otro caso que nos plantea Bonilla es el de una egresada universitaria que, gracias al derecho de acceso a la información, logró agilizar su titulación. El caso es el siguiente. Una bibliotecaria realizó estudios de posgrado en el extranjero y llevaba más de dos años esperando a que la Secretaría de Educación Pública se los revalidara.

Ella intentó, sin éxito, acelerar su trámite y obtener soluciones a su excesivo tiempo de espera. Cansada de dicha situación, ella presentó una solicitud de información a la SEP donde solicitó saber cuál era el tiempo estimado necesario para realizar el trámite de revalidación nacional de estudios.

Para su sorpresa, la respuesta que recibió refería que dicho trámite debía efectuarse en quince días hábiles y que el plazo para trámites de revalidación total podía extenderse hasta 4 meses, mucho menos de lo que ella llevaba esperando.

Aquí, hasta el momento se ha realizado una solicitud de información pertinente pero el problema sigue intacto, aún sin resolverse. “La respuesta que recibió sólo ha servido para documentar su enojo y frustración”, para posibilitar el aprovechamiento de la información debe suceder lo que Bonilla denomina

³⁰ Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales* (México, INFODF, 2008), p. 28.

³¹ *Ibid.*

como enfrentarse al “*rio de cocodrilos*, para que logre resolver su problema debe cruzar el río y llegar a la otra orilla”.³²

Aquí, resulta fundamental establecer nuevas acciones para dotarle de utilidad a la información obtenida o, de lo contrario, “puede resultar contraproducente a la socialización de este derecho. ¿Cuántos usuarios del derecho de acceso a la información pública, con la información ya en sus manos, terminan como damnificados del “río de cocodrilos” y decepcionados de este derecho? Me atrevo a decir que no son pocos”, apunta con atino Bonilla.

Por tanto, el principal componente de esta categoría es implementar acciones para darle salida, tratamiento, uso, a la información recibida: “De las capacidades de que disponga cada usuario dependerán sus posibilidades de eslabonar en forma adecuada o no el DAIP con el derecho que persigue”. De ahí la relevancia de contar con asesoría adecuada porque los casos de éxito de la categoría cognitiva pueden convertirse en casos de aprovechamiento instrumental y con ello aumentar sustantivamente sus beneficios.³³

En lo que refiere a este caso, el aprovechamiento instrumental concluyó de la siguiente forma: “la protagonista entregó la respuesta de la SEP al órgano interno de control de esa secretaría, junto con la información relativa a su trámite de revalidación de estudios. Tres semanas después la SEP le informó que ya podía pasar a recoger la resolución de su revalidación de estudios”.³⁴

III. *Servicios públicos*

En el Estado de Durango, vecinos de la Colonia Las Huertas cuestionaron a sus autoridades municipales sobre las falencias de los servicios públicos. A partir de ello, y a través de un ejercicio conjunto, exigieron se atendieran dichas problemáticas por medio de oficios de petición. En respuesta, las autoridades establecieron un comité de seguridad, rondines de vigilancia, instalaron luminarias LED, realizaron rastreo en calles principales; entregaron árboles para áreas verdes y orientación sobre los apoyos que da el DIF. Aquí, la organización y la institucionalización de las inquietudes a través de solicitudes de acceso a la información devinieron en soluciones públicas, mismas que tuvieron como canal el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional.

CONCLUSIÓN

Este trabajo ofrece cuatro grandes conclusiones:

- 1) la relevancia de los órganos garantes de transparencia trasciende la protección de los derechos que tutela,

³² Samuel Bonilla, “Hacia una tipología de casos de éxito en acceso a la información pública”. *Red de rendición de cuentas*. [En línea]. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-tipologia-de-casos-de-exito-en-acceso-a-la-informacion-publical>

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

- 2) existen rutas diferenciadas de aprovechamiento del derecho a saber,
- 3) la discusión teórica, conceptual y taxonómica aún está en ciernes, pero es vital para clarificar los tipos y vías de aprovechamiento de la información pública,
- 4) una tipología de los casos de aprovechamiento puede impulsar el diseño de políticas públicas en la materia, al brindar fundamentos metodológicos sólidos para la construcción de nuevos casos de aprovechamiento.

Estas lecciones, a su vez, implican los siguientes beneficios:

I) *Reivindica la utilidad y beneficios sociales de los órganos garantes de transparencia.*

Como hemos visto, los órganos garantes en transparencia, acceso a la información y protección de datos personales no solo velan por los derechos que tutelan, sino que, además, permiten empoderar a la sociedad para que esta se encuentre en las condiciones de posibilidad para resolver distintas problemáticas. Con ello, dichas instituciones adquieren una nueva y polifónica utilidad que les dota de una relevancia social mayor a lo que constitucionalmente se les ha conferido, pues su labor permite brindar los fundamentos de mayores y más complejas resoluciones ante diferentes problemáticas sociales.

II) *Impulsa la construcción de más casos de aprovechamiento al clarificar las rutas de construcción de estos.*

Con ello, este texto nos posiciona en la antesala de una nueva etapa de la transparencia en México, una donde la publicidad del poder público no sólo es un principio aceptado por todas y todos, sino que, además, también es una herramienta que permite, cada vez más, que las y los ciudadanos logren resolver problemas tanto públicos como privados. He aquí la relevancia social de este trabajo: que clarifica los caminos del aprovechamiento y, con ello, también los impulsa.

III) *Incentiva el diseño y ajustes de políticas públicas en la materia.*

Julio Franco Corzo, en su obra *Diseño de Políticas públicas* (“la mejor guía en español disponible para diseñar políticas públicas factibles”, a decir de la autoridad en la materia Luis F. Aguilar Villanueva) apunta una de las máximas más consensuadas en la literatura sobre metodología de políticas públicas: éstas no pueden diseñarse de una vez y para siempre. Al contrario, una *condition sine qua non* para su éxito es una continua, y no pocas veces extenuante, reformulación a partir de los aprendizajes y experiencias producto de su implementación. En otras palabras, diseñar una política pública significa ajustarla constantemente, año tras año, si se quiere que tal sea efectiva y eficiente.

Resulta natural, en consecuencia, que las mejores versiones de una política pública no se observen en su versión primigenia, sino hasta que estas se acen-túen y adecúen en función del entorno particular donde se implementan.

El breviarío anterior, más que un exordio metodológico, es la anunciación de una las ventanas de oportunidad más significativas de reflexionar sobre una tipología de aprovechamiento y que dota de insumos para el necesario y natural ajuste y rediseño de políticas públicas en la materia. Es importante mencionar este beneficio pues el INAI, de la mano del Sistema Nacional de Transparencia, hoy está ante la ocasión de perfeccionar una de las políticas públicas más innovadoras, cercanas y útiles para la sociedad: el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI), cuyo objeto último es propiciar el aprovechamiento del derecho de acceso a la información, esto es: resolver problemáticas cotidianas de la ciudadanía a partir del uso estratégico del DAI.

Para ello, y para el diseño y mejora de todas la políticas afines, este trabajo y los esfuerzos de ordenamiento y sistematización de los casos de aprovechamiento de la información pública resultan fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- BOHÓRQUEZ, Eduardo, Lucía PETERSEN, Ricardo Joel JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Mariana NIEMBRO, Ana PECOVA, David RAMÍREZ, Ana Cristina RUELAS, Cinthya ALVARADO, Tomás SEVERINO. *El poder social de la transparencia en voz de la sociedad civil. Acceso a la justicia, integridad, igualdad, seguridad, anticorrupción y libertad*. México, INAI, 2021.
- BONILLA, Samuel. “Hacia una tipología de casos de éxito en acceso a la información pública”. Red de rendición de cuentas. [En línea]. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-tipologia-de-casos-de-exito-en-acceso-a-la-informacion-publical>
- CAIN, Bruce E., & Egan, Patrick, & Fabbrini, Sergio. “Towards More Open Democracies: The Expansion of Freedom of Information Laws”. En: *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 115-139.
- Eva Grissel CASTRO CORIA & Carolina ROSALES HUERTA. “El derecho a la información como llave de acceso a nuevas formas de gobierno”, *Estudios en Derecho a la Información*, núm. 10, julio-diciembre 2020, pp. 58-59.
- GÓMEZ, David & GONZÁLEZ, Verónica. “La leche es blanca pero no transparente. Parmalat, breve recuento de un gran fraude”. En: *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, Pedro Salazar, coord. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007, pp. 45-78.
- GUTIÉRREZ JIMÉNEZ, Paulina. *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*. México, INFODF, 2008.
- IBARRA, Francisco. “Enron o érase una vez en los Estaos Unidos”. En: *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, Pedro Salazar, coord. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Federal de Acceso a la Información, 2007, pp. 1-44.
- INAI. “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información” (México: INAI, 2018). Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2021/04/1.PoliticaPublicaPlanDAI.pdf>

- INAI. “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. Informe final nacional 2019”, 17 de enero de 2020. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2021/04/InformeFinalPlanDAI2019.pdf>
- INAI. “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. Informe nacional de resultados 2020”. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2021/05/Informe_Final_PlanDAI_2020.pdf
- INAI. “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información. Informe nacional de resultados 2020”. Disponible en: https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2021/05/Informe_Final_PlanDAI_2020.pdf
- Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Artículo 13 de la convención americana de los derechos humanos”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2>
- PESCHARD, Jacqueline. *Transparencia: promesas y desafíos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Colegio de México, 2018.
- QUINTANA, Enrique. “Economía política de la transparencia”, *Cuadernos de transparencia*, núm. 9, Instituto Federal de Acceso a la Información. México, IFAI, 2005.
- ROBERTS, Alasdair. *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- ROSANVALLON, Pierre. *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Manantial: 2007.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, coord. *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad* México: IFAI/UNAM, 2007.
- , coord. *El poder de la transparencia: seis derrotas a la opacidad* (México: IFAI/UNAM, 2005).
- , “Introducción” en: *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, Pedro Salazar Ugarte, coord. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional de Acceso a la Información, 2007, pp. xi-xii.
- SARTORI, Giovanni. *La política. Método y lógica en las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

ELECCIONES 2021, EL VOTO INFORMADO A TRAVÉS DE LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Josefina Román Vergara

INTRODUCCIÓN

Los OCA's, en tiempos recientes, han ganado la mayor de las trascendencias, debido a su papel dentro del control democrático en el Estado mexicano. Éstos se han reconfigurado como un esquema institucional, que no se encuentra adscrito a los Poderes de la Unión, y a su vez, representan un contrapeso y bien pudieran ser considerados como “el cuarto poder”.

En las elecciones del año 2021, según Transparencia Mexicana hubo sendos vacíos de información en materia electoral, especialmente a nivel local;¹ obstáculos que podían haber limitado el acceso a la información sobre las diversas propuestas políticas y, sin la cual, el 52 por ciento del padrón electoral no habrían emitido un voto informado.²

Sobre esta base, a través del presente documento se pretende exponer el papel de dos OCA's: el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), su relevancia y contribución a la rendición de cuentas y a la optimización en la toma de decisiones de ciudadanía y autoridades; como catalizadores de un voto consciente e informado.

Lo anterior, a través de la clara exposición sobre la importancia de la transparencia proactiva, la participación ciudadana, el acceso a la información y la rendición de cuentas, como herramientas indispensables para el fortalecimiento democrático del Estado y que contribuyan a la generación de certeza y confianza en los procesos electorales.

¹ Información obtenida de: <https://www.tm.org.mx/observacionelectoral2021cv-candidatos/>
Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2021.

² Información obtenida de: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/07/ine-reconoce-y-agradece-alta-participacion-ciudadana-en-la-jornada-electoral-2020-2021/>

A. LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN MÉXICO

1. EL SURGIMIENTO Y SU NATURALEZA JURÍDICA

En México, como en la mayoría de los países de América Latina, contamos con un sistema presidencial “puro”. Y nuestro sistema político se mantiene en el marco del presidencialismo, por la forma de elección de la figura presidencial.

A partir de 1977, considerado convencionalmente el proceso de la creación democrática de México, se ha transformó notoriamente el sistema político en su conjunto. Por ello, la desarticulación del hiper-presidencialismo mexicano ha generado procesos para la descentralización y desconcentración del poder público, por ejemplo, con la creación de organismos autónomos en nuestro sistema político.

El artículo 49 constitucional dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Sin embargo, en México ante la exigencia social de que el aparato del Estado no sólo actúe, sino que preste especial atención los problemas sociales, se han producido cambios en la estructura organizativa, así como, en el modo del ejercicio de la actividad estatal.

De acuerdo con Ruíz, los organismos constitucionales autónomos están caracterizados por

... la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.³

Bajo esta consideración, en México se han creado una serie de órganos dotados de mayores rangos de autonomía, en materias que se encontraban anteriormente a cargo de la administración centralizada o bajo la tutela del Ejecutivo.

Dichos organismos constitucionales autónomos, deben revestir ciertas características, así, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis jurisprudencial:⁴

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del

³ Ruíz, J. F. (2017). “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 37, pp. 85-120.

⁴ Época: Novena Época; Registro: 170238; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXVII, Febrero de 2008. Materia(s): Constitucional; Tesis: P/J. 12/2008, Página: 1871.

poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: *a)* estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b)* mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; *c)* contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, *d)* atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

De este modo, nuestro Máximo Tribunal ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.⁵

Y, por esta razón, los organismos constitucionales autónomos deben contar con las siguientes características:

- a)* Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b)* Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c)* Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- d)* Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Bajo este contexto, la razón primordial para contar con organismos constitucionales autónomos es, sin duda, **la especialización y la eficiencia**, es decir, en generar condiciones más favorables para que el Estado pueda desempeñar sus funciones de forma más ágil y expedita.

⁵ Época: Décima Época, Registro: 2015478, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional.

Tesis: 2a. CLXVI/2017 (10a.), Página: 603. Tesis titulada: GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

Por supuesto, es relevante también hacer mención al aspecto de **autonomía**, misma que conforme a lo sostenido por Ballinas, puede ser **vista como discreción** y como **nivel de independencia** en relación con el gobierno o el titular de la secretaría a la cual está sectorizada esa agencia. Esto es, a la inexistencia de limitaciones sobre el uso real de las competencias normativas de la agencia, como restricciones financieras, jurídicas y operativas, mientras el segundo se relaciona con el estatus jurídico-estructural de la organización.⁶

Por su parte, para José Fabián Ruíz, se destaca el **potencial contra-mayoritario**⁷ que poseen los OCA's. El argumento contramayoritario se basa en el hecho, por ejemplo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un órgano cuya integración no responde a criterios de selección democrática, puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes y, de esta forma, anular una decisión de la mayoría legislativa.

En seguimiento a lo anterior, plantea Rivera León⁸ que, aunque el argumento contramayoritario está formulado pensando en las decisiones de la Corte, ésta no es la única instancia del Estado capaz de adoptar tales decisiones. Entonces, se reconocen, cuatro agentes capaces de tomar medidas contramayoritarias:

- 1) una **contramayoría legislativa**, esto es cuando el propio Congreso adopta decisiones en contra de la propia mayoría a la que representa;
- 2) una **contramayoría administrativa**, representada por el Ejecutivo;
- 3) una **contramayoría judicial**, cuando los jueces rechazan una decisión legislativa, y
- 4) una **contramayoría diversa en el orden institucional**, esto es: “Aquellas decisiones contramayoritarias tomadas desde un marco institucional, pero fuera de las categorías expuestas”.

Así, los OCA's **pueden adoptar decisiones contramayoritarias** en el sentido que no son órganos elegidos democráticamente. Su misión no es la de representar a la ciudadanía, sino ejercer funciones puntuales con carácter técnico, no partidista, y **en beneficio de la ciudadanía**; en el desempeño de sus competencias pueden adoptar decisiones que vayan en contra de las preferencias de los órganos soberanos del Estado e, incluso, en contra de las preferencias de la mayoría de la opinión pública.

⁶ Ballinas, Christopher. *Luchas políticas en el diseño de los organismos autónomos*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.: Ciudad de México

⁷ Fabián Ruíz, José. “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”. Artículo Cuest. Const. no.37 Ciudad de México jul./dic. 2017.

Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454>

⁸ Rivera León, Mauro Arturo, “Esbozo de teoría contramayoritaria: consideraciones de la countermajoritarian difficulty”, *Teoría y Realidad Constitucional*, (28), 2011, pp. 407-428.

2. LA EVOLUCIÓN DE LOS OCA'S EN MÉXICO

A consideración de la Dra. Marván Marván Laborde, el proceso para la descentralización y desconcentración del poder público en el Estado Mexicano, a través de la creación de organismos constitucionales autónomos, ha tenido dos grandes olas:⁹

a. La primera de **1993 a 2012**, con el entramado institucional con los primeros tres organismos de esta naturaleza: el Banco de México, el otrora Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Así, en los años 90 se sentaron las bases para la desestructuración del hiperpresidencialismo que caracterizó al país, durante 70 años.

Posteriormente, en el **2008**, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) fue elevado al rango de organismo constitucional autónomo.

b. La **segunda oleada** acontece en el sexenio del **2012 al 2018**, en la que corresponden otros seis: el ahora extinto Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el INAI, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y la Fiscalía General de la República (FGR).

En el presente sexenio, de acuerdo con las más recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen en nuestro país nueve OCA's; a saber: el Banco de México; el INE; la CNDH; el INEGI; la COFECE; el IFETEL; el INAI; la FGR y el CONEVAL.

En efecto, dichos Organismos se caracterizan por tener un alto nivel de especialización; por lo que, de manera adicional a las tres funciones tradicionales atribuidas a los órganos de poder del Estado Mexicano, estos nueve OCA's tienen encomendados a nivel constitucional actividades, como:¹⁰

- La **función de banca central**, consistente en la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y encargada de manera preferente al Banco de México, según lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (art. 28 constitucional y art. 2º, Ley del Banco México)

⁹ Marván Laborde, María. "Transparencia en los Organismos Constitucionales Autónomos". Colaboración en "Hacia un Sistema Nacional de Transparencia". pp. 201-214.

¹⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, Ariel, Barcelona, 1979, pp. 55 y ss. citado en Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., Oxford University Press, México, 1999, p. 32.

- La **función de protección a los derechos humanos**, misma que ha sido designada a la CNDH, en términos de lo previsto en el artículo 102 constitucional.
- La **función electoral**, atribuida de manera preferente al INE, conforme al numeral 41 del texto constitucional, como el órgano especializado en garantizar los derechos políticos-electorales (art. 1 y 2, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).
- La **función de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información y Estadística Geográfica**, confiada al INEGI, conforme a lo dispuesto por el apartado B del artículo 26 constitucional.
- La función relativa a la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, designada al CONVEAL, conforme a lo dispuesto en el apartado C del artículo 26 constitucional.
- La función de **garantizar la libre competencia y concurrencia**, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, encargada de manera preferente a la COFECE, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.
- La función dedicada al **desarrollo eficiente de la radiodifusión**, las telecomunicaciones, la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, atribuida de manera preferente al IFT, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 constitucional.
- La función relativa a dar cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley, encomendada de manera preferente al INAI, conforme a lo dispuesto en la fracción VIII del apartado A del artículo 6° constitucional.
- La función relativa a la procuración de la justicia y la organización del Ministerio Público, en términos del artículo 102 constitucional, se creó a la FGR, como un organismo independiente de cualquier influencia presidencial.

De lo anterior, se verifica que las características y la lógica de creación de los OCA's, muestran que si bien han sido dotados de una robusta autonomía para llevar a cabo funciones altamente especializadas y de gran relevancia para la Democracia Mexicana; lo cierto es que, su creación y autonomía tienen una lógica de control y contrapeso para evitar los excesos de los otros poderes del Estado, lo que ha ido construyendo una nueva relación democrática entre ellos.

B. EL INAI Y EL INE: ACTORES CLAVE PARA UN VOTO INFORMADO

En el seno de una Democracia y del presidencialismo en sí, los organismos constitucionales autónomos, tienen funciones específicas y limitadas para garantizar que se puedan desempeñar sus facultades en el margen de la influencia de cualquiera de los tres poderes de la Unión.

En este sentido, en gran medida, el fortalecimiento de la Democracia en México, depende de la suma de esfuerzos entre los OCA's. Aun y cuando cada organismo está regulado por un artículo diferente de la Carta Magna, y no se encuentra concentrado en algún capítulo de ésta; lo cierto es que tienen un objetivo en común: “robustecer” la confianza ciudadana respecto de las actividades encomendadas al Estado.

Como se ha dicho al inicio del presente manuscrito, tiene como propósito evidenciar la convergencia de las atribuciones entre dos OCA's, con miras a la emisión de un voto informado, a propósito de los comicios del año 2021.

Y, para tales efectos, en principio, se abordarán las atribuciones de ambos organismos: el INAI y el INE; y posteriormente; con base en las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se expondrán acciones concretas emprendidas por los mismos que han abonado a la participación ciudadana, a través de ejercicios de rendición de cuentas y transparencia proactiva.

1. EL INAI: ORGANISMO GARANTE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

La Constitución de 1917 consagró, en su artículo 6º, la concepción tradicional de la libertad de expresión. Luego entonces, en 1977 como parte de las “reforma política”, se incluyó en la parte final de ese artículo sexto la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Indudablemente, este hecho transformaría las dinámicas entre las autoridades y los gobernados. Y abriría la posibilidad a un entorno más plural en el intercambio de ideas y opiniones. Significó la génesis y apertura en los canales de comunicación y el comienzo de un proceso democrático donde las voces serían reconocidas y tomadas en cuenta para la esfera pública.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ese entonces, consideró que en esa reforma “no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información”.¹¹ En una resolución que emitió con motivo de la matanza de un grupo de cam-

¹¹ Vega Vera, David. *El derecho a la información en México: La experiencia Federal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 89.

pesinos en Aguas Blancas, en el estado de Guerrero, la Corte consideró que el derecho a la información exigía “*que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en una violación grave a las garantías individuales ...*”.¹²

Fue a partir de esto que, en lo subsecuente, la Corte reconoció que el derecho a la información sí era una garantía individual y que el artículo 6° de la Constitución consagraba el derecho de todo ciudadano a la información.

Luego entonces, en el año 2002 se aprobó, con voto unánime de todos los partidos políticos en el Congreso, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Esta normativa creó los procedimientos y las instituciones para permitir que, a nivel federal, cualquier persona pudiera presentar una solicitud de acceso a la información y las autoridades estuvieran obligadas a responderla en el plazo de un mes.

El 20 de julio de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adiciona con un segundo párrafo el artículo 6° de la Constitución mexicana. Esta modificación a la Constitución estableció el acceso a la información como un derecho fundamental de las y los mexicanos.

Así pues, el 7 de febrero de 2014, fue publicado 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*. Como parte fundamental de la reforma, destaca el artículo 6, fracción VIII, de la Constitución que cita:

[...]

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

[...]

¹² Amparo en revisión 10556/83. Ignacio Burgoa Orihuela. 15 de abril de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Octava Época, Segunda Sala, Seminario Judicial de la Federación, t. X, agosto de 1992, p. 44, tesis aislada 2ª I/92, materia constitucional, en Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como se puede apreciar, uno de los aspectos fundamentales de la reforma constitucional fue la autonomía constitucional del organismo garante de acceso a la información y la protección de datos personales en México, con lo que se garantiza imparcialidad e independencia en sus decisiones; se asegura que sus determinaciones estén alejadas de intereses no legítimos, y se fortalece la defensa objetiva y especializada de los derechos de acceso a la información pública, y de protección de datos personales.

De este modo, podríamos considerar, desde la óptica de la transparencia y el acceso a la información, que la construcción del Sistema Nacional de Transparencia —creado con la reforma constitucional del año 2014—, ha buscado darle una homogeneidad al derecho de acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno y, en lo particular, a la Federación, asegurar consistencia en los criterios en los tres poderes y demás organismos constitucionales.

2. LA FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DEL INE

En el año de 1990, como resultado de las Reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordena la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.¹³

Luego de las reformas electorales, en 1996, se otorgó la autonomía al INE como el órgano especializado en garantizar los derechos políticos-electorales. A partir de dichas reformas, el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁴

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 estas modificaciones a la Carta Magna, se rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral en una autoridad de carácter nacional: el INE, a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.

Dentro de las atribuciones conferidas al INE, la reforma constitucional, contempló las siguientes: organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones; garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas; verificar que se cumpla el requisito mínimo

¹³ Información obtenida de: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

¹⁴ *Idem*.

(2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizará las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados; así como fiscalizar los recursos de los partidos políticos nivel federal y local en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.¹⁵

En el mismo sentido, el artículo 2 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, le confiere al INE la regulación especializada de: a) Los derechos y obligaciones político-electorales de las ciudadanas y 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.

C. LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA: LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. ASPECTOS GENERALES

Conviene referir que la reforma constitucional del 7 de febrero del 2014, dio lugar a la expedición de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, instrumento que representa un logro de la sociedad y cuya entrada en vigor permitió al INAI consolidarse como una institución autónoma, independiente y ciudadana.

Asimismo, dicha legislación en su artículo 23, estableció que son **sujetos obligados** a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, **órganos autónomos**, **partidos políticos**, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

De la misma manera, en su artículo 37, la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, reconoce la autonomía de los organismos garantes en materia de transparencia, por supuesto, incluyendo al Nacional, en los siguientes términos:

Artículo 37. *Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases*

¹⁵ *Idem.*

establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables. En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.

Asimismo, la referida Ley General, le otorgó al INAI las atribuciones siguientes:¹⁶

- Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, la Ley General;
- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal;
- Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información;
- Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten;
- Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia;
- Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;
- Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;
- Suscribir convenios de colaboración con los Organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia;
- Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público, y
- Las demás que dispongan las leyes.

¹⁶ En términos del artículo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como se advierte, con nuevas atribuciones, un catálogo mayor de sujetos obligados y la posibilidad de vigilar el debido cumplimiento del mandato constitucional, la *Ley General*, sentó las bases para garantizar que el derecho de acceso a la información se ejerza en igualdad de condiciones, sin restricciones, incorporando perspectiva de género y sin discriminación alguna.

Igualmente, la *Ley General* ha contribuido a acabar con las asimetrías en el ejercicio de este derecho mediante la armonización de las leyes locales y la homologación de principios, criterios y procedimientos que nos permitan asegurar que las y los mexicanos cuenten con una misma base normativa en la materia en todo el país.

Conforme a lo establecido en esta *Ley General*, el Sistema Nacional de Transparencia se encargará de coordinar y evaluar la política transversal en materia de acceso a la información y protección de datos personales, y estará integrado por el propio INAI y los organismos garantes de las entidades federativas; así como por la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI.¹⁷

2. LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL

De los artículos 70 al 80, la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* dispone un catálogo de obligaciones de transparencia comunes y específicas, mismas que deben estar a disposición del público en general; esto es, toda aquella información que por ministerio de ley, los sujetos obligados deben publicar y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas.

En lo que toca a las obligaciones de transparencia específicas, el numeral 74 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, señala que al INE y a los organismos públicos locales electorales de las Entidades Federativas, deben difundir por disposición legal expresa:

- Los listados de partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos registrados ante la autoridad electoral;
- Los informes que presenten los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos;
- La geografía y cartografía electoral;
- El registro de candidatos a cargos de elección popular;
- El catálogo de estaciones de radio y canales de televisión, pautas de transmisión, versiones de spots de los institutos electorales y de los partidos políticos;

¹⁷ Así lo dispone el artículo 30 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

- Los montos de financiamiento público por actividades ordinarias, de campaña y específicas otorgadas a los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas o de ciudadanos y demás asociaciones políticas, así como los montos autorizados de financiamiento privado y los topes de los gastos de campañas;
- La metodología e informes sobre la publicación de encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos financiados por las autoridades electorales competentes;
- La metodología e informe del Programa de Resultados Preliminares Electorales;
- Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana;
- Los resultados y declaraciones de validez de las elecciones;
- Las franquicias postales y telegráficas asignadas al partido político para el cumplimiento de sus funciones;
- La información sobre votos de mexicanos residentes en el extranjero;
- Los dictámenes, informes y resoluciones sobre pérdida de registro y liquidación del patrimonio de los partidos políticos nacionales y locales, y
- El monitoreo de medios.

Por otro lado, dentro de estas obligaciones, el artículo 76 de la Ley General en referencia, señala que **los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente**, según corresponda, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia;
- Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos;
- Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil;
- Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios;
- Las minutas de las sesiones de los partidos políticos;
- Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos;
- Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político;
- Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes;
- Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados;

- El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas;
- El acta de la asamblea constitutiva;
- Las demarcaciones electorales en las que participen;
- Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión;
- Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos;
- El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales;
- 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;
- 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;
- El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal;
- Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;
- 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;
- Los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos a cargos de elección popular, conforme a su normatividad interna;
- Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres;
- Las resoluciones dictadas por los órganos de control;
- 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;
- 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;
- Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;
- Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente;
- Los mecanismos de control y supervisión aplicados a los procesos internos de selección de candidatos;

- 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
- Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos.

Como se colige, y de acuerdo con lo sostenido por la Dra. Jacqueline Peschard Mariscal: “Por el solo hecho de participar en comicios y postular a candidatos para los cargos de elección popular; los partidos políticos tienen que estar reglamentados de alguna forma por el derecho público y no solamente por el privado”.¹⁸

En esta consideración, las entidades reguladas por el INE y él mismo, también tienen a su cargo, distintas obligaciones en materia de transparencia, por disposición legal expresa.

En efecto, los principios de transparencia y de rendición de cuentas, a través de las disposiciones de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, han alcanzado a los procesos electorales. De esta suerte, el INE y los partidos políticos, tienen la encomienda de difundir aquella indispensable para el ejercicio el voto de la ciudadanía.

3. TRANSPARENCIA PROACTIVA

De acuerdo con los artículos 56, 57 y 58 de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, los Organismos garantes, como el INAI, emitirán políticas de transparencia proactiva, en atención a los lineamientos generales definidos para ello por el Sistema Nacional de Transparencia; al efecto, éstas se diseñarán para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley.

Dichas políticas tendrán por objeto, entre otros, **promover la reutilización** de la información que generan los sujetos obligados, considerando la demanda de la sociedad, misma que deberá ser publicada por los sujetos obligados, en el marco de la política de transparencia proactiva, se difundirá en los medios y formatos que más convengan al público al que va dirigida.

De esta suerte, conforme a los preceptos invocados, la información que se publique, como resultado de las políticas de transparencia, deberá permitir la generación de conocimiento público útil, para disminuir asimetrías de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y deberá tener un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables.

¹⁸ Peschard Mariscal, Jacqueline. Cuadernillo de Transparencia 8. “Transparencia y Partidos Políticos”. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Sobre esta base legal, y según los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de Transparencia Proactiva, definen la **Transparencia Proactiva** como “*el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, con la finalidad de generar conocimiento público útil con un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables*”.

¿Para qué sirve la transparencia proactiva? A través de estas actividades, se pretende publicar información no como producto de la visión institucional, sino de un diálogo abierto y efectivo con la sociedad, y a través de las cuales se resuelvan sus demandas y necesidades de información más apremiantes.

Mediante los ejercicios de transparencia proactiva, la sociedad con su participación, conocimiento y experiencia, orientará al sector público en la generación de información útil para: tomar mejores decisiones; acceder de manera sencilla; y ser un agente de cambio activo en la identificación de actos irregulares, abusos de autoridad y el fortalecimiento de nuestra democracia. Información para saber y decidir.

D. ACCIONES CONCRETAS PARA UN VOTO INFORMADO

MICROSITIO:

INFORMACIÓN ÚTIL SOBRE EL PROCESO ELECTORAL 2021

Por su naturaleza, el INE y el INAI son sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se encuentran en fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público.

Bajo esa lógica, y atentos que el pasado 6 de junio del 2021, con miras a que más de 93 millones de electores contaran con información fidedigna, oportuna y confiable, surge el micrositio “**Información Útil sobre el Proceso Electoral 2021**”,¹⁹ como respuesta a la necesidad ciudadana de contar con datos certeros sobre quienes nos representarán en los próximos años, y que le permitiera a las personas electoras tomar una decisión informada.

Este micrositio es parte de una serie de trabajos colaborativos a nivel interinstitucional entre el INAI, el INE, la FEDE y el Tribunal Electoral del Poder

¹⁹ El micrositio se encuentra disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/procesoelectoral/>

Judicial de la Federación. En esta sinergia interinstitucional, se consolidó el actuar entre las autoridades electorales y el INAI, como una dinámica eficaz y pertinente de trabajo.

Es así como, mediante la construcción del micrositio de Transparencia Proactiva se persiguieron, los siguientes objetivos generales:

- Construir conocimiento público útil de cara al proceso electoral de 2021 que permita disminuir asimetrías de información entre la población usuaria del sitio, así como optimizar su toma de decisiones, a partir del procesamiento y transformación de información pública en materia electoral, con miras a propiciar que la plataforma desarrollada sea un instrumento de consulta relevante y referencial sobre el proceso 2021.
- Coadyuvar a la implementación de esquemas de rendición de cuentas efectivos a partir de la publicación de información de calidad sobre el trabajo de los organismos electorales y los partidos políticos desde una perspectiva de utilidad ciudadana y atendiendo a criterios de accesibilidad, usabilidad y medición de impacto de la información.

Efectivamente, este micrositio concentró la información sobre los y las candidatas en plataformas estatales, federales o nacionales, lo cual, sin duda redujo las barreras de acceso a la información y facilita el poder comparar entre diferentes opciones políticas y, con ello, abonar a la consolidación de la democracia participativa en nuestro país.

Gran parte del valor añadido del proyecto, se encontró precisamente en este trabajo de identificación, recopilación, procesamiento y **ciudadanización de información pública** en posesión de las autoridades electorales y los partidos políticos, obligaciones de transparencia, así como de la retroalimentación constante y del diálogo derivado del trabajo interinstitucional que hemos tenido como INAI con las autoridades electorales.

Vale la pena enfatizar, la importancia de estos trabajos, ya que no es menor la cantidad de información oficial existente en materia electoral, tan sólo del portal el INE,²⁰ se ubican datos relevantes de las como: Cargos a elegir y fechas relevantes; la Logística electoral; el Padrón y listado nominal; Violencia política contra las mujeres en razón de género; Financiamiento y topes de campaña; Monitoreo realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México; Fiscalización; Quejas y denuncias; y sobre la Jornada electoral y resultados.

Por ello, dentro de la estructura general de micrositio, se priorizó la publicación y divulgación de información útil y estratégica con una perspectiva que privilegie la rendición de cuentas de las autoridades electorales y los partidos políticos.

²⁰ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118602/numeralia-final05082021.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

La estructura del micrositio, es la siguiente:

1. *Menú principal y buscador de información.* En este apartado se despliegan las categorías de información y análisis en materia de Transparencia Proactiva del proceso electoral 2021. En el menú principal se aborda información sobre las autoridades electorales y los partidos políticos, desde un enfoque sustentando en dar prevalencia a la publicación de información que abone a detonar procesos de rendición de cuentas y vigilancia social en materia electoral. Adicionalmente, se agregó un buscador de información que facilite la búsqueda de contenidos de interés ciudadano y que facilite la consulta de información específica.

2. *Introducción al micrositio.* Esta sección busca brindar un panorama general sobre el micrositio, el contexto en el que surge y sus principales características. En este sentido, destaca el énfasis en la publicación estratégica de información con perspectiva de rendición de cuentas y la importancia que adquiere la información pública dentro de los procesos electorales.

3. *Numeralia de las elecciones 2021.* En este apartado se plantean, de forma general, las cifras más relevantes sobre el proceso electoral 2021. Esta información busca contextualizar y caracterizar al proceso electoral de 2021 en México.

4. *Sección ¿Quiénes son las Autoridades Electorales Federales?* La sección presentará información procesada y sistematizada, con énfasis en detonar procesos de rendición de cuentas, sobre las autoridades electorales a nivel Federal. Por ello, se despliegan tres submenús con información relevante y estratégica sobre las autoridades electorales, a saber: el INE, el TEPJF, la FEDE. Para cada institución, se explicará de manera general, la información de mayor interés ciudadano como: ¿qué es?, ¿qué hace? ¿cuáles son sus principales funciones y atribuciones? e información específica que contribuya a detonar procesos de vigilancia social y rendición de cuentas.

En el caso del INE, se abordan sus atribuciones en materia de fiscalización, los principales resultados de los procesos de fiscalización a partidos políticos durante el ejercicio de 2019, su estructura e integración, funcionarios de casilla y su selección, el calendario electoral 2021, las etapas de las elecciones 2021, el mapa con las elecciones locales 2021, financiamiento de partidos políticos, sanciones a partidos políticos, y se vincula al usuario al micrositio de la autoridad electoral.

Para lo relativo al TEPJF, se procesó información sobre la incidencia del tribunal en la vida electoral de México, su estructura e integración, los medios de impugnación para acceder a la justicia electoral, la clasificación de los medios de impugnación, ¿cómo interponer un medio de impugnación?, resoluciones y sentencias, así como sentencias relevantes en materia de género, libertad de expresión, candidaturas independientes, transparencia y acceso a la información, etcétera.

Con lo que respecta a la información de la FEDE, se trabajó en la sistematización de datos sobre delitos electorales y sus tipos, ¿cómo se denuncian los delitos electorales?, ¿cómo se sancionan los delitos electorales?, datos abiertos sobre delitos electorales vinculados al proceso electoral 2021, así como información relevante sobre el Programa Nacional de Blindaje Electoral.

Es necesario señalar, que, tanto para el caso de las autoridades electorales, especialmente la FEDE y el TEPJF, como de los partidos políticos, se seguirá avanzando en la actualización e incorporación de mayores rubros de información útil y relevante, conforme avance la jornada electoral 2021.

5. *Sección ¿Quiénes son los Partidos Políticos Nacionales?* En este apartado se explica de manera global la importancia de los partidos políticos en la vida democrática de los Estados contemporáneos y se brinda información específica, con perspectiva de rendición de cuentas, para los partidos políticos con registro oficial en México, a saber: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Morena, Partido Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México.

Adicionalmente se despliega una ficha informativa para cada partido político con información relevante como: fecha de fundación, acrónimo, fundadores, fecha de registro, presidente/coordinador, ideología y contacto.

Asimismo, se agregó una sección denominada Plataformas Electorales de los Partidos Políticos, donde se trabajó en la elaboración de fichas-síntesis con las propuestas más relevantes de la plataforma electoral 2021 de cada partido político, vinculando al usuario a la plataforma electoral completa para cada caso.

Asimismo, se ofrece la posibilidad de vincular al usuario con las páginas oficiales de cada partido político para mayor referencia. Es necesario señalar, que, tanto para el caso de los partidos políticos como de las autoridades electorales, especialmente la FEDE y el TEPJF, se seguirá avanzando en la actualización e incorporación de mayores rubros de información útil y relevante, conforme avance la jornada electoral 2021.

6. *Sitios de interés.* Dados los objetivos y la particularidad del énfasis en rendición de cuentas del micrositio, se incorporan sitios de interés de los actores relevantes en el proceso electoral 2021 para mayor referencia y detalle de los contenidos. Se agregan las páginas oficiales de las autoridades electorales y los partidos políticos con registro.

7. *Mecanismos de participación ciudadana.* Con la finalidad de garantizar que la información publicada cuente con atributos de calidad y de mantener un diálogo constante con la sociedad, se propone la incorporación de mecanismos de participación ciudadana como Encuestas de Satisfacción y Buzón ciudadano. A partir de ello, se revisarían de manera periódica las opiniones y requerimientos ciudadanos sobre el micrositio y se realizarían los ajustes pertinentes.

Con información, la ciudadanía participa y decide. Con información se posibilitó la elección objetiva de 20 mil cargos públicos, entre ellos, los gobernadores de 15 de las 32 entidades federativas y los 500 miembros de la Cámara de Diputados.

Desde el INAI, tenemos clara la importancia de seguir trabajando en proyectos que permitan que la transparencia proactiva, la participación ciudadana, el acceso a la información y la rendición de cuentas, como herramientas indispensables para el fortalecimiento democrático del Estado y que contribuyan a la generación de certeza y confianza en los procesos electorales.

En virtud de la relevancia de los procesos electorales en la vida democrática de México, y la necesidad de satisfacer las demandas ciudadanas de información completa y útil sobre elecciones, el INAI —en colaboración con un OCA hermano: el INE—, ha considerado relevante la creación de proyectos de generación y divulgación proactiva de contenidos de interés ciudadano en materia electoral.

De esta forma, el micrositio “Información útil sobre el proceso electoral 2021” pretende aportar información socialmente útil, digerida y sistematizada en materia electoral, poniendo especial énfasis en los componentes de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas.

Como se advierte, acciones como el micrositio expuesto, el contribuyen al fortalecimiento de la credibilidad electoral del país; ello, frente a la desinformación y de noticias falsas, y a su vez, pretende informar de manera clara y eficaz a la ciudadanía, para motivarla al acudir a las urnas y ejercer libremente el derecho al voto.

Las reformas constitucionales del 2014, que impactaron al INE y al INAI, han rendido frutos; en su momento, dieron inicio a un proceso de transparencia para los partidos políticos, y hoy por hoy, han demostrado que el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la transparencia son tres pilares de la democracia consolidados.

La autonomía constitucional del INE y del INAI, así como el resto de los OCA's previstos en la Carta Magna, han cumplido su función técnica; y con ello, se ha permeado en la confianza ciudadana. Las atribuciones de los OCA's, sin duda, son el punto de partida de la credibilidad de la cosa pública.

Institutos de Transparencia en entidades federativas de México

**Instituto de Transparencia,
Acceso a la Información Pública,
Protección de Datos Personales y Rendición
de Cuentas de la Ciudad de México**

LA TRANSPARENCIA COMO PILAR DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO

Julio César Bonilla Gutiérrez

INTRODUCCIÓN

Los procesos electorales sirven en los Estados democráticos constitucionales para la atribución del poder y la representatividad ciudadana a través del sufragio. La emisión del mismo sirve, a su vez, a los fines de ejercer control y exigir rendición de cuentas a los gobernantes de un modo vertical. El voto a favor es así una especie de refrendo de la confianza pública, mientras que el voto en contra es una forma de sanción por una inadecuada gestión, por los errores cometidos, así como por las conductas o actitudes indebidas, ilegales o incluso corruptas, atribuibles a los gobernantes o representantes.

Sin embargo, la emisión del voto presupone dos principios fundamentales en toda democracia y que se vinculan indisolublemente entre sí: la equidad y la consecuente posibilidad de tomar parte en esas condiciones en la toma de decisiones en torno a los temas públicos. Además, presupone, por otro lado y de igual modo, la existencia y dotación de información, así como su efectiva comunicación a las personas electoras para que puedan participar y decidir en condiciones de no solo equidad, sino también de certeza frente a las opciones políticas que se les presentan y que compiten por votos y, así, por el poder.

Es de la mayor importancia mantener esto en mente, sobre todo porque históricamente el secreto y el poder han estado vinculados al ser el primero una herramienta que los poderosos utilizan para mantenerse fuera del escrutinio público y así salvaguardar sus intereses de interferencias ajenas al no tener que responder, en un sentido amplio, de cara a la sociedad.¹

En este siglo, sin embargo, el paradigma del secretismo y la opacidad no tienen más cabida al ser la transparencia y la rendición de cuentas elementos que guardan relación entre sí en la actualidad y que subyacen a la democracia como concepto y conjunto de prácticas políticas al vincularse ambas, de un

¹ Vid. Peschard, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, Capítulo 1.

modo directo, con el derecho humano de acceso a la información y sus capacidades potenciadoras de otras muy diversas libertades y derechos.

La nación mexicana ha avanzado desde finales de los años setenta del siglo XX, hacia la apertura democrática y, en paralelo, ha ido incorporando constitucional e institucionalmente a la transparencia y a la rendición de cuentas como conceptos, valores y principios normativos cuya práctica y eficacia gradualmente han dado una forma diferente al Estado mexicano.

La asociación de la transparencia en la actualidad con nociones relativas a libertades y derechos fundamentales ha permitido la aceptación de este concepto dentro de los Estados democráticos constitucionales como un hecho, como un elemento de cómo son y deben ser las cosas y, por ende, que se le conciba como incuestionable.²

Para efectos del presente trabajo, daremos por sentado que en la actualidad, tanto en México como en los más diversos países de la mayoría de los continentes, las leyes de acceso a la información existen y se encuentran respaldadas por marcos normativo e institucionales para su eficacia; y las mismas establecen que los sujetos obligados de transparencia no son solo las entidades públicas, sino también las privadas que desarrollan funciones públicas o que reciben recursos públicos.³

En ese sentido, partiremos de la idea anterior para reflexionar en torno a la transparencia de los partidos políticos como organizaciones que, de algún modo, se encuentran entre la esfera pública y la privada en las que inciden al ser, en el sistema constitucional mexicano, entidades de interés público encargadas de articular y dar forma a la representación política y hacer posible el acceso de las personas al poder público en los términos previstos en la legislación respectiva.⁴

Así, desde esta ubicación especial que guardan los institutos políticos, nos parece que se encuentran obligados a cumplir a cabalidad, con los deberes complejos a su cargo consignados en la normativa aplicable, con la máxima transparencia posible como elemento indispensable para la eficacia de los ejercicios de comunicación política que realizan y que en las democracias representativas, son de una medular relevancia. Es justamente para ello que a los partidos políticos en México, por ejemplo, les son otorgadas prerrogativas en numerario y en especie, por los conceptos relacionados con los fines que el propio texto constitucional les asigna.

² Vid. Adams, Rachel, *Transparency (New Trajectories in Law)*, Reino Unido, Routledge (Edición de Kindle), 2020, p. 17.

³ Vid. Peschard, Jacqueline, *op. cit.*, Capítulo 2.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020, art. 41. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/1_080520.pdf

De este modo, buscaremos resaltar el relevante papel que tiene y puede tener la transparencia en relación con los procesos electorales en general y, en específico, en el Estado democrático mexicano.

Lo anterior, con el objeto de identificar algunas áreas susceptibles de mejora que se traduzcan en una representación y una comunicación política cualitativamente superiores, así como en un mayor, y cada vez más efectivo, control de la ciudadanía sobre la actividad política. En ese sentido, claramente presuponemos la necesaria existencia de ingredientes cualitativos al interior de estos elementos vinculados con los procesos electorales, así como la necesidad de su paulatino perfeccionamiento para trascender la forma y poder acercarnos, cada vez más, a una democracia sustancial que rinda frutos de manera tangible, en la vida de las personas.

I. TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN MÉXICO

A. BREVES ANTECEDENTES

Aunque una exhaustiva revisión de antecedentes en relación con este apartado I no es el objeto directo de las reflexiones de este trabajo porque, como lo hemos advertido, asumimos la actual existencia, validez y regular eficacia y aplicación de marcos normativos e institucionales en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México; es preciso decir que, tanto la vinculación, como el avance conjunto y paralelo del desarrollo democrático y la transparencia en este país iniciaron con la reforma constitucional de 1977 por la que se incluyó en el artículo 6° de la misma, la frase consistente en que “[el] derecho a la información, será garantizado por el Estado”.⁵

En ausencia de legislación secundaria que desarrollara el contenido constitucional recientemente incluido, el derecho a la información fue moldeado y construido por interpretaciones jurisdiccionales realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en sus inicios, fueron muy restrictivas. Ello, en tanto no le concebían o asociaban con una *garantía*⁶ individual sino únicamente social, en el ámbito político y cuya función era precisamente que los partidos políticos pudiesen difundir sus plataformas y propuestas por los medios

⁵ Decreto de reforma al artículo 6° Constitucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1977. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

⁶ No olvidemos, que no fue sino hasta la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de junio de 2011, que el término garantía(s) individual(es), fue sustituido por el de derecho(s) humano(s). Vid. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

de comunicación masiva.⁷ De ahí que hablemos de una vinculación de origen entre ambas materias.

Posteriormente, diversos eventos y casos resueltos por la propia Corte fueron ampliando y abriendo conceptualmente, las interpretaciones de este derecho y le fueron dando forma a través de la definición de sus límites y sus alcances a partir de la interacción entre elementos jurídicos y políticos y la agencia de dicho órgano en ejercicio de sus facultades de interpretación constitucional.⁸

Así, tras la reforma constitucional de 1994 por la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquirió el carácter de Tribunal Constitucional, la misma realizó una verdadera ampliación jurídico-conceptual del derecho de acceso a la información al vincularle con el derecho a saber, el cual, tiene un carácter básico relacionado con la construcción de una conciencia ciudadana más enterada con el derecho a la verdad y el papel esencial que la misma tiene para el progreso social.⁹ Asimismo, a través de posteriores resoluciones, emitidas a finales de los años noventa del siglo pasado, el referido Tribunal Constitucional amplió la comprensión de este derecho fundamental entendiéndolo, también, como un derecho de naturaleza individual, aunque limitado en su extensión por los intereses nacionales, los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.¹⁰

Las interpretaciones jurisdiccionales referidas, previas a la existencia de legislación secundaria en la materia, así como la incidencia de la academia y de diversos liderazgos provenientes de la sociedad civil, sirvieron a la construcción de la base conceptual que ayudó a la conformación en México de las primeras leyes de transparencia a inicios del siglo XXI cuando en el año 2002 se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y le siguieron las normas locales.

⁷ Vid. Sentencia Amparo en revisión 10556/83, Actor: Ignacio Burgoa Orihuela, Autoridad responsable: C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo X, octubre de 1992. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, p. 71. Disponible en: <https://hchr.org.mx/puntal/acervo-digital/decisiones-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/pagel2/> (Consultado el 17 de septiembre de 2021).

⁸ Vid. Bonilla, Julio C. y Perea, Marcos J., *Jueces y política. El derecho de réplica y su desarrollo en México*, México, Tirant lo Blanch, 2019, p. 206.

⁹ Jurisprudencia LXXXIX/96. GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo III, junio de 1996. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, p. 153.

¹⁰ Vid. Jurisprudencia P. XLV/2000. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XI, abril de 2000. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, p. 72.

A partir de entonces, se han sucedido diversas reformas constitucionales y legales en la materia, hasta que como derivado de la reforma constitucional de 2014-2015, en el año 2015 se emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se creó el organismo garante nacional, denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) como instancia de coordinación nacional y encargada de formular la política nacional en la materia; los tres, con sus réplicas a nivel local, pero unificados por una lógica nacional y transversal que deriva de la Constitución y se desarrolla en la norma general referida para su aplicación en todo ámbito y nivel de gobierno.

El marco normativo e institucional en materia de transparencia, perfeccionado gradualmente en México desde 1977, nos parece que de manera exitosa y a pesar de su perfectibilidad, ha servido al objetivo e ideal de transformar y empoderar paulatinamente a la sociedad mexicana para que tienda eficazmente, hacia una versión más abierta, plural, incluyente, equitativa, participativa y democrática de sí misma.

Ahora bien, en lo tocante al desarrollo democrático en México, tenemos que decir que el mismo ha sido construido y avanzado también desde 1977, a través de reformas constitucionales y legales incrementales.

Dichas reformas sin embargo, partieron de un sistema de partido hegemónico que había moldeado el sistema jurídico en consecuencia y que, por ende, había prevalecido en el poder durante todo el periodo posrevolucionario. Sistema político que en esa época y ante diversas presiones sociales, económicas y políticas buscaba, de cierto modo, mantenerse en tal posición de hegemonía a través de lo que en un inicio fueron graciosas concesiones al efecto, en forma de espacios de participación otorgados a la oposición, pero con incidencia relativamente limitada o controlada por el partido en el poder. Espacios que paulatinamente, y por muy diversos factores políticos, sociales y económicos también, fueron eficazmente utilizados por diversos actores y por esa oposición que, con esfuerzo, logró ir incrementando sus posibilidades de incidencia a través de institutos políticos diversos a aquel que venía detentando el poder con una lógica de hiperpresidencialismo, el Partido Revolucionario Institucional.

En virtud de lo anterior, no es sorpresa que los referidos espacios de incidencia que fueron obtenidos, y posteriormente ganados y reivindicados, por una oposición cada vez mejor organizada que finalmente, daba cauce y voz a la diversidad política y a la pluralidad social; hayan sido aprovechados en dos sentidos e incrementalmente. Esto es, por un lado, para (i) generar mayores posibilidades de ejercer y acrecentar dicha incidencia y, por otro, para (ii) construir y hacer prevalecer condiciones de equidad en todos los tramos de la actividad política y especialmente en la contienda.

Las reformas constitucionales que se han realizado desde 1977 y hasta nuestros días,¹¹ respecto de la conformación e integración de los órganos representativos, la función electoral y el marco institucional encargado de realizarla, el sistema electoral, la naturaleza de los partidos políticos, así como sus funciones, derechos y prerrogativas, sus formas y modalidades de financiamiento y su acceso equitativo a medios, entre otros aspectos correlativos a la materia político-electoral, dan cuenta de la lógica incremental ya aludida y también denotan los sentidos apuntados en el párrafo precedente.¹²

Ahora bien, es preciso hacer notar que en materia política electoral, la reforma constitucional de 1977 modificó y adicionó diversas disposiciones constitucionales y no solo un artículo como ocurrió en el caso de la materia de acceso a la información ya revisado. Del mismo modo, debe señalarse que otra diferencia sustancial entre ambas materias y el tratamiento que se les dio, es que en materia política electoral si existía un marco legislativo secundario que con cada reforma constitucional, sufría consecuentes adecuaciones en los sentidos ya apuntados. Estas dos diferencias, desde un punto de vista conceptual, brindaron una base más amplia tanto para la normativa que se iba generando, su desarrollo y su aplicación, como a su interpretación y argumentación como elementos que sirven a la extensión de sus límites, a su revisión, evaluación y paulatino perfeccionamiento incremental.

El desarrollo democrático en México desde los años setenta del siglo anterior, se construyó y avanzó por medio de un andamiaje normativo e institucional que en lo adjetivo, sin duda, ha rendido frutos transformando las contiendas electorales en esquemas de participación política con cada vez mayor competencia. Lo anterior, al grado que desde esa primera reforma enunciada, no solo ocurrió la alternancia en el poder ejecutivo en el año 2000, sino que en los últimos veinte años en México el mismo ha sido obtenido por tres partidos diferentes; con lo que ello representa en un país de diseño presidencial. Del mismo

¹¹ De entre las que son destacables, las de los años 1977 (determinación de la naturaleza de los partidos como entidades de interés público y su acceso a medios), 1980 (determinación de la función electoral a cargo del Poder Legislativo y Ejecutivo y establecimiento de bases generales para un tribunal electoral), 1993 (se fijan reglas aplicables al financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas electorales, se crea el Tribunal Federal Electoral), 1994 (se crea un órgano autónomo encargado de la función electoral aún con concurrencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo y el cual, también integra a los partidos), 1996 (se establece un régimen detallado de financiamiento a partidos políticos y la prevalencia de recursos públicos sobre los privados, asimismo, se dotó de plena autonomía al órgano encargado de organizar las elecciones), 2014-2015 (se le dota de carácter nacional al órgano encargado de organizar las elecciones, se reforma el sistema de fiscalización electoral, se crea legislación nacional aplicable en todo el territorio, etc.)

¹² *Vid.* Para un recuento pormenorizado de estas reformas, *vid.* H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, *La Constitución nos une y Miguel Ángel Porrúa* (eds.), *Primer centenario de la Constitución del pueblo mexicano: 1917-2017*, México, Miguel Ángel Porrúa, 5ª. ed., 2017. Lo anterior, sobre todo, en relación con los artículos 41 y del 51 al 61 de la constitución mexicana y las reformas mencionadas como destacadas en la nota que antecede.

modo, desde finales de los años ochenta del siglo pasado, la composición del órgano legislativo ha sido de una diversidad que promueve la negociación entre fuerzas políticas y que generalmente, desincentiva o resta posibilidades al ejercicio de prácticas autoritarias o de concentración de poder.

B. LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Habiendo revisado de manera muy sucinta los antecedentes y desarrollo paralelos y conjuntos de ambas materias, transparencia y democracia en México; es preciso también hacer un muy breve recuento del tratamiento que en este país se ha dado a la transparencia en relación directa con los partidos políticos.

Ello, considerándolos primeramente como actores centrales de las democracias representativas actuales y en las que cumplen, como veremos, funciones fundamentales para la comunidad política y cuya existencia, desde el punto de vista de Singh, es crucial e inevitable para traer revolución en forma de cambio social, político, económico y democrático, a través de los procedimientos constitucionales respectivos y su materialización en decisiones de gobierno;¹³ mismas que, añadiríamos, siempre se traducen en ejercicio de *poder*, entendido como incidencia actual o potencial en los contextos y marcos válidos de actuación de las personas.¹⁴

Asimismo, considerando a los institutos políticos como organizaciones ciudadanas que en su diversidad dan cabida, expresión y cauce a la pluralidad como elemento inevitable y, sobre todo, deseable en toda democracia sana. Ello, por medio de su participación en los procesos electorales como subconjunto de prácticas normadas e institucionalizadas que forman parte de la democracia, pero que suelen enfocarse más en la forma o mecánica de atribución del poder que en aspectos sustanciales¹⁵ de la relación de representación que por medio de su celebración surge, entre votantes y votados, percibiendo desde tales enfoques a la transparencia de los partidos políticos en México.

Debemos decir que hasta 2007 imperaba un tratamiento muy poco uniforme de la materia en las diversas entidades integrantes de la federación mexicana. Lo cual, entre otras cosas, paulatinamente se traduciría en la necesidad de reformar el artículo 6º constitucional con el fin de establecer principios generales que fueran aplicables y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional, tanto para este tema específico, como para otros que de igual modo, se trataban de modo heterogéneo.

¹³ Vid. Singh, Mahendra P., "Elections and electoral systems in constitutional regimes", en Tushnet, Mark, Fleiner, Thomas y Saunders Cheryl (eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Reino Unido, Routledge, 2015, pp. 139-140.

¹⁴ Vid. Hay, Colin, *Political Analysis: A Critical Introduction*, Inglaterra, Palgrave, 2002, capítulo 5.

¹⁵ Vid. Singh, Mahendra P., *op. cit.*, p. 132.

Con el objeto de paliar la situación referida, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 2008¹⁶ le fue incorporado un capítulo específico, el Capítulo Quinto, cuyas disposiciones definían las obligaciones de los partidos en materia de transparencia, y así nos parece que podemos concebirlas como un claro avance hacia un trato homogéneo del ejercicio del derecho de acceso a la información en materia político-electoral y en congruencia, sobre todo, con los principios contenidos en el artículo 6° de nuestra Constitución; lo anterior, aún en un momento previo a la reforma 2011 a la constitución mexicana en materia de derechos humanos.

Consideramos que podemos describirlo como un avance, en razón de que fue la primera ocasión en que el foco del referido derecho se puso finalmente en las personas como titulares del mismo (artículo 41 numerales 1 y 2, COFIPE 2008) puesto que de manera expresa, se estableció que *toda persona* tenía derecho a acceder a la información de los partidos políticos de conformidad con las reglas previstas en la propia legislación secundaria en mención, así como las que resultaran aplicables conforme al reglamento del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) en la materia. A pesar de lo anterior, de igual modo se estableció que las personas podrían acceder a la información de los partidos a través del IFE, por medio de la presentación de solicitudes de información específicas. Lo anterior, sin embargo y a pesar del avance mencionado en materia de transparencia de los partidos políticos, implicaba que los mismos, tenían la calidad de sujetos obligados indirectos respecto de las obligaciones de transparencia que les fueron atribuidas, al tener que pasar por el canal de la autoridad administrativa electoral.

No obstante lo anterior, es digno de mencionarse que en el propio COFIPE se estableció, en aquel momento un catálogo de información que, tanto el IFE como los propios partidos políticos, debían hacer pública a través de sus páginas de internet y que se refería esencialmente a sus documentos básicos: la identificación de sus órganos partidarios, sus facultades y directorio, su tabulador de remuneraciones, sus plataformas electorales y en relación con el origen y destino de sus recursos, los montos de financiamiento recibido, sus informes anuales o parciales de ingresos y gastos desagregados en ordinarios, de campaña y precampaña, entre otros conceptos. Asimismo, en un adecuado ejercicio de técnica legislativa, se estableció como sancionable el incumplimiento de los partidos a sus obligaciones de transparencia (COFIPE 2008, artículo 342, numeral 1, inciso k).

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 mencionada con anterioridad y publicada el 10 de julio de ese año en el *Diario Oficial de la Federación*, sobrevino un cambio de paradigma en la materia,

¹⁶ Vid. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/abro/cofipe/COFIPE_abro_14ene08.pdf

mismo que tuvo también, y así debe entenderse, su impacto específico en relación con el modo de comprender, entender, argumentar y visibilizar los derechos político-electorales de las personas, incluido el derecho de acceso a la información de los partidos y la definitiva incorporación de la transparencia como principio aplicable en el ámbito de los institutos políticos. Lo anterior, al guardar la transparencia una indisoluble relación con el referido derecho humano y, por virtud de los principios de indivisibilidad e interdependencia, con muchas otras libertades y derechos de cuño democrático. Libertades y derechos que toman la forma de expresión, asociación y participación política y que se basan en el presupuesto referido de información accesible a las personas para que puedan, precisamente, ejercer dichas libertades en plenitud y con base en certezas.

Lo anterior, es de la mayor relevancia porque tal ejercicio pleno de libertades en el ámbito político-electoral y la existencia, disponibilidad y accesibilidad de la información de los partidos políticos intuitivamente se relacionan con una mejor representación política desde un punto de vista cualitativo, dado en términos de la deseable congruencia entre la voluntad de las y los votantes al sufragar y los actos de gestión, las acciones, conductas y actitudes que la o el representante de que se trate despliegue en ejercicio y cumplimiento de la representación política que le es asignada o atribuida.

Si consideramos el mandato constitucional derivado del artículo 1º con toda seriedad, estimamos que la protección más amplia de la que habla el texto constitucional mexicano, así como la efectiva vigencia de los principios aplicables en materia de derechos humanos, sobre todo el de “progresividad”, pueden servir de manera eficaz al proyecto de imaginar y construir escenarios ampliados y superiores de transparencia en relación con el ámbito político, así como con la información de todos y cada uno de los actores que participan en el mismo, es decir, tanto autoridades e instituciones del Estado, como partidos y sus integrantes bajo cualquier modalidad y las personas candidatas que por cualquier principio se postulen a cualquier cargo de elección popular en el país.

En este breve recuento de la evolución en México de la transparencia en los partidos políticos, es preciso mencionar que en razón del sistema federal existente en esta nación, algunos estados integrantes de la federación mexicana trascendieron primero que otros los contenidos del COFIPE ya comentado. Lo anterior, se tradujo en que hasta el año 2013, en más de la mitad de las entidades federativas mexicanas se considerara a los partidos políticos como sujetos obligados directos y en los otros, tal como en la legislación federal, como indirectos. Como es obvio, esto implicaba, en relación con el derecho humano de acceso a la información en esta relevantísima materia, la existencia de diferencias injustificables a la luz del artículo 1º constitucional, en cuanto al procedimiento aplicable para que las personas ejercieran este derecho y pudieran materializar su debido acceso a la información en poder de los institutos políticos. Diferencias que en tal lógica, debían hacerse de lado para dar mayor

eficacia tanto a la transparencia como, por consecuencia, a los derechos político-electorales de la gente.

En esta lógica de homogeneización que se fue perfilando tanto en materia de transparencia como electoral, la reforma constitucional de 7 de febrero de 2014 es de fundamental importancia para el objeto de nuestras reflexiones. Ello, porque a través de dicha reforma, expresamente y desde el propio texto fundamental mexicano, se amplió el catálogo de sujetos obligados y se incorporó a los partidos políticos con la calidad de sujetos obligados directos.

Esta misma reforma, dio lugar al nacimiento y fortalecimiento del organismo garante nacional, al Sistema Nacional de Transparencia y permitió sentar las bases para la creación de organismos garantes locales autónomos en todas y cada una de las entidades federativas del país. Asimismo, esta misma reforma, resultó en el reconocimiento y promoción del derecho humano de acceso a la información como medio fundamental para el desarrollo de la vida democrática del país.

Por último, en este breve recuento del desarrollo de la transparencia aplicada a los partidos políticos, debe subrayarse la relevancia de que en mayo de 2015, y como resultado de la reforma constitucional 2014, se emitiera la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), cuya naturaleza es la de Ley Suprema de toda la Unión a la luz del artículo 133 constitucional y la cual no solo ratifica la calidad de los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de transparencia (arts. 1 y 23), sino que prevé obligaciones específicas para los institutos políticos al respecto y de cara a la ciudadanía (artículo 76).

C. TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA. TRASCENDIENDO LAS ELECCIONES

Tras haber expresado tanto (i) los antecedentes relevantes al entendimiento del desarrollo conjunto y paralelo de las materias de transparencia y desarrollo democrático en México desde la reforma de 1977 y hasta nuestros días, como (ii) algunos aspectos que tienen que ver con el tratamiento que se ha dado en este país a la transparencia de los partidos políticos como actores imprescindibles de las democracias representativas actuales, es necesario hablar de la transparencia en relación con la democracia desde un punto de vista sustancial, así como de algunas de las mutuas vinculaciones que ambos conceptos guardan.

Lo anterior, como lo hemos dicho, con el objeto de pensar en opciones que se sirvan de las referidas vinculaciones entre transparencia y democracia de un modo más efectivo y así garanticen a las personas la protección más amplia en forma del empoderamiento amplio posible y al que tienen derecho en razón de los dispositivos constitucionales relacionados con los derechos humanos, el acceso a la información, las libertades de conciencia, expresión, asociación y participación política, entre otros.

El punto es que como lo hemos ya referido, las elecciones como conjunto de mecanismos de atribución del poder público que conforman un subconjunto de elementos que encontramos en el concepto de democracia, no suelen enfocarse en cuestiones substanciales o cualitativas de la representación política a la que dan surgimiento, sino en el funcionamiento formal y en la eficiente operación o administración de los propios mecanismos electorales y la aplicación del sistema electoral respectivo. Las elecciones son así tan solo un aspecto o expresión de la democracia.

Sin embargo, nos parece de la mayor importancia subrayar que la actividad política de la gente en forma de participación política, idealmente, debe estar permeada por un pleno y permanente acceso a la información que le resulte relevante para tales ejercicios democráticos y para conocer a profundidad, si lo desea, los programas y plataformas de los institutos políticos y a quienes eventualmente son o serán sus representantes inmediatos.

Es decir, aquellos más cercanos o pertenecientes a los ámbitos y niveles de gobierno con la ciudadanía tiene en su vida diaria un mayor y más frecuente contacto, porque es en este contexto en el que hay que valorar aspectos como las estructuras y la política de los partidos, el derecho al voto y las cuestiones relacionadas con las elecciones libres y justas.¹⁷ Dicho de otro modo, es en esa cercanía en la que se debe trabajar para poder en simultáneo abonar a la legitimidad de los órganos representativos que surgen de los procesos electorales y a la de su gestión, reconocida por quien sufraga en su vinculación con ella o él mismo como autor de esta.

Reconocimiento que deriva en confianza pública y que junto con la legitimidad hecha posible tienen el potencial de provocar un mayor y muy deseable involucramiento de la ciudadanía en los temas públicos. Involucramiento que al pasar por la transparencia, no solo es susceptible de mejorarse desde una óptica cualitativa al estar cimentado en certezas disponibles y accesibles en condiciones de equidad por las personas, sino que, a su vez, posibilitan un control de la ciudadanía que trasciende a las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas en su vertiente de exigencia de responsabilidad vertical y, de ese modo, son congruentes con una idea de democracia más viva y con posibilidades permanentes para la incidencia de las personas a través de los cauces institucionales.

En razón de lo anterior, nos parece que es dable trazar la vinculación entre transparencia y democracia hasta el principio mismo de equidad.

Nos referimos a que el concepto de sufragio universal se vincula con y deriva de los conceptos de igualdad de las personas ante la ley y de su materialización en el principio de equidad inserto en la estructura básica de la sociedad y garantizado, idealmente, por todas y cada una de las instituciones de un Estado de modo originario.

¹⁷ *Vid.* Singh, Mahendra P., *op. cit.*, p. 135.

Es decir, desde la equitativa dotación por parte de la constitución, a todas y todos, de iguales libertades, derechos y sus garantías, en la única lógica aceptable en la actualidad y que es el irrestricto respeto a los derechos humanos de las personas como una de las condiciones impuestas a cualquier régimen para ser susceptible de ser admitido como miembro en una sociedad políticamente justa de pueblos.¹⁸

Desde una perspectiva personal o individual, podemos decir que el derecho al voto implica necesariamente el reconocimiento del derecho que en democracia, tienen las personas a participar en los procesos de toma de decisiones y les da el control en lo individual, aún mediante un solo voto, para diseñar su propia vida y la sociedad de acuerdo con sus convicciones, ideas y posiciones ontológicas acerca de lo que es justo y equitativo. El derecho al voto reconoce el interés expresivo de las personas en la igualdad de posición política que es inherente a la calidad de ciudadano en los Estados.

Ahora bien, desde un punto de vista de grupo, el derecho al voto también protege, como una cuestión de derecho positivo, los intereses que los grupos de ciudadanas y ciudadanos tienen en los sistemas de elección y representación que distribuyen el poder político de manera justa o adecuada entre estos diversos grupos. Esta distribución justa y apropiada del poder a la que podemos identificar con la equidad en el ámbito, es un requisito básico, de hecho fundamental, de la democracia.

La equidad entonces, como principio democrático imprescindible y apreciado en la dualidad de ópticas o dimensiones descritas, la individual y la colectiva, nos parece que no deja de ser uno y el mismo principio, simplemente proyectado en esferas de actividad humana más o menos extendidas en las que se debe, en todo caso, garantizar la protección más amplia a las personas.

Lo anterior, en la forma del mayor empoderamiento y posibilidad de incidencia que el Estado pueda provocar y generar en favor de las personas, a través de legislación que de modo efectivo, transparente por completo toda la información de los partidos y actores políticos como vehículos por los que, observándose y garantizándose la aludida equidad, es posible conformar la representación política como relación vinculante por medio del acceso a la información, el principio de rendición de cuentas permanente y la transparencia misma como elementos del paisaje institucional de los Estados democráticos constitucionales hoy en día.

Si a la luz de lo hasta aquí expresado, consideramos que los partidos políticos son una condición *sine qua non* de las democracias, cuya importancia está implícita en la naturaleza del gobierno democrático¹⁹ y, asimismo, el carácter de entidades de interés público que la constitución mexicana les atribuye junto con

¹⁸ Vid. Rawls, John, *Collected Papers*, Estados Unidos de Norteamérica, Harvard University Press, 1999, pp. 560-1.

¹⁹ Vid. Singh, Mahendra P., *op. cit.*, p. 139.

un importante cúmulo de funciones, obligaciones, derechos y prerrogativas vinculadas en lo más profundo con elementos fundamentales de la democracia como la conformación de la representación política, la construcción de ciudadanía y de una cultura democrática, la estructuración de la incidencia de las personas para su canalización y transformación en poder público y, sobre todo, con el ejercicio de las libertades y derechos democráticos por excelencia, nos parece que la transparencia absoluta de los partidos políticos, es un estado de cosas hacia el que debemos avanzar decididamente.

La racionalidad de lo anterior, radica en que los ejercicios de apertura y transparencia efectiva, proactiva, responsiva, útil y responsable por parte de los partidos políticos, así como de las candidatas y candidatos en lo particular, son herramientas valiosísimas y pueden serlo aún más si las aplicamos de manera irrestricta y de hecho expansiva o progresiva a la materia política y a la totalidad de sus actores. Ello, con base en un enfoque de derechos humanos que, claramente, no admite argumento en contra y, de manera muy especial, con base en los principios de progresividad e interdependencia que en su existencia, relevancia y efectos positivos y empoderantes para la vida de las personas, el ejercicio del derecho humano de acceso a la información y la transparencia en general han evidenciado de manera irrefutable.

Lo anterior, al proveer este derecho humano a las personas que tomarán parte en los procesos de toma de decisión y/o en los procesos electorales respectivos, pero también en periodos interelectorales a través de los mecanismos de incidencia con que disponen, de lo que nos parece que podemos concebir y describir como elementos mínimos deseables, exigibles, garantizados y siempre susceptibles de expandirse de manera equitativa a favor de las personas. Elementos que en una lógica adecuada, deben trascender por mucho y sobre todo en materia política, la forma legal y la taxativa estipulación de obligaciones que se enuncian en la normativa aplicable y que corren a cargo de los institutos políticos.

La inadmisibilidad de argumentos en contra de esta absoluta transparencia hacia la que nos parece que debemos transitar, nos parece que radica en que las y los representantes, al igual que los partidos políticos, deben entenderse para todos los efectos legales y de responsabilidad pública, como encargados ante las personas cuyos intereses, en consecuencia, deben privilegiar y hacer prevalecer por encima de los propios o los de grupo.²⁰

Tal entendimiento, idealmente debe reflejarse en la emisión de normas aplicables a los partidos políticos que tiendan a develar, en una profunda y sustancial rendición de cuentas, todos y cada uno de sus actos y los de sus integrantes en un sentido amplio, es decir no solo de sus afiliados, sino también de sus simpatizantes aportantes. Igualmente, sus fuentes de financiamiento privado,

²⁰ Vid. Fukuyama, Francis, *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 321-2.

vinculaciones formales y/o de facto con terceros que pudieren incidir en su autonomía o limitarla, antecedentes penales, el destino y aplicación de sus recursos, sus conflictos de intereses, declaraciones fiscales y patrimoniales, entre otros elementos que son susceptibles de incluirse en la legislación respectiva, o bien de perfeccionarse en su operación y eficacia.

Si comprendemos a la rendición de cuentas en un doble aspecto, (i) como obligación de explicar a las personas las decisiones adoptadas, así como las razones y justificaciones para ello, y, por otro lado, (ii) como la obligación de responder por los actos incurridos en el ejercicio del servicio o la función pública, nos parece que hay que mencionar otro aspecto que es de la mayor importancia.

Por lo que hace a la difusión y promoción de los programas y plataformas de los partidos políticos, mismos que no solo tienen relevancia rumbo a las elecciones sino que se deben corresponder sustancialmente con el ejercicio a través del tiempo de la representación conferida por el electorado y con la base ideológica partidista correspondiente; es preciso que tales elementos de fundamental relevancia se publiquen y pongan disponibles y accesibles de cara a las personas. Hacerlo así, no colma deber, obligación y/o fin u objetivo alguno.

Es preciso que avancemos hacia un ejercicio de comunicación política diferente, en el que la rendición de cuentas en el primero de los aspectos señalados, se dirija a establecer canales de comunicación, retroalimentación e incidencia recíproca entre las estructuras partidistas básicas y las personas. Es decir, comenzando por las más próximas a la gente, a nivel distrital, municipal, estatal y, finalmente, nacional.

Debemos obligar a los partidos políticos a cumplir con sus funciones de esa forma, trabajando de cerca y con las personas para que se expliquen y se justifiquen de cara a las mismas como es debido si asumimos, en verdad, como directriz del rumbo del Estado mexicano, la prevalencia de la dignidad de las personas por encima de todo y, en consecuencia, la centralidad de la persona humana para la construcción de una democracia sustancial.

Democracia que no es dable si, por ejemplo, en vez de procesos transparentes y dialógicos como los mencionados y sugeridos, los políticos reparten beneficios individualizados o selectivamente a las personas votantes en el momento de las elecciones o con miras a ellas, porque la ciudadanía puede terminar por percibir a las opciones políticas frente a sí en términos estrictos de contraprestaciones y perder interés en los procesos electorales, sus objetivos de fondo y sus implicaciones para la vida de todas y todos. Las personas votantes, en tales circunstancias, no hacen que los representantes electos o potenciales rindan cuentas por su comportamiento corrupto y pasan por alto el trastocamiento de la equidad que dicho comportamiento importa en detrimento de la sociedad.²¹

²¹ Vid. Rose-Ackerman, Susan y Palifka, Bonnie J., *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, Nueva York, Cambridge University Press, segunda edición, 2016, p. 419.

Procesos de esa naturaleza, no solo desvinculan al electorado de sus representantes, sino que desnaturalizan a los principios, valores, libertades y derechos democráticos más relevantes e impiden la efectiva comunicación política que idealmente, debe prevalecer antes de asignarse la representación y asimismo, a lo largo de todo su ejercicio.

Así como trazamos en los párrafos precedentes, la vinculación entre transparencia y democracia hasta el principio de equidad aplicable a lo social, lo político y así a lo público, en las líneas siguientes nos ocuparemos de una vinculación entre ambas materias, que es mucho más natural y directa.

Nos referimos a la vinculación existente entre la libertad de expresión y el derecho a la libre asociación que dan lugar a la participación política. Vinculación que por indivisibilidad, interdependencia y progresividad pasa en la actualidad por el derecho humano de acceso a la información y por la transparencia, y pueden potenciar y expandir los alcances de las libertades mencionadas, proporcionando así a las personas, la protección más amplia posible.

Pensemos en lo siguiente, todos los países que cuentan con una Declaración de Derechos protegen la libertad de expresión e incluso, aquellos que no tienen una Declaración de Derechos como Australia, el Reino Unido e Israel, por ejemplo, la consideran y protegen como una especie de principio constitucional.²² Este derecho se encuentra protegido por todos los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y su ubicuidad en los sistemas constitucionales ha generado una jurisprudencia masiva y diversa, y un cuerpo igualmente masivo y abrumador de literatura secundaria al respecto.

En la previsión y reconocimiento de la libertad de expresión en diversos tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 19, numeral 2)²³ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 13, numeral 1), se plantea a la misma en su directa y obvia relación con la libertad de pensamiento o conciencia, pero vale la pena subrayar que asimismo, se dice que es un derecho que tiene toda persona y que “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.²⁴

²² Vid. Stone, A., “The Comparative Constitutional Law of Freedom of Expression”, en Ginsburg, T. y Dixon, R. (eds.), *Comparative Constitutional Law*, pp. 406-421, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2011. Disponible en: https://scholar.google.com.mx/scholar_url?url=https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html%3Fid%3D566d88326225ff00738b4575%26assetKey%3DAS%253A306215471517696%25401450018865328&hl=es&sa=X&ei=rDZWYbz5Ib6P6rQPuaye8As&scisig=AAGBfm3AVChZY6LoLQ2MAEHauGllr7Rcpw&oi=scholar

²³ Vid. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/spl/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

²⁴ Vid. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

La redacción usada en los tratados internacionales de referencia y de los que el Estado mexicano es parte, pareciera fusionar la libertad de expresión con el derecho humano de acceso a la información, mismos que en derecho constitucional mexicano y a pesar de la indivisibilidad que como principio aplica en la materia, suelen ser tratados como dos derechos diferenciables y distinguibles uno del otro, aunque evidentemente, relacionados de origen.

Si volteamos, sin embargo, al numeral 1 del artículo 19 del PIDCP en su versión en inglés, veremos que más allá de que “nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones”, como se tradujo desafortunadamente al español, el texto original entraña una clave que apunta hacia nuestra línea de argumentación en este trabajo. Y es que el texto de la disposición en comento, en inglés es “[e] veryone shall have the right to *hold opinions* without interference”, lo que en lo que consideramos una mejor traducción, incluso actualizada con el lenguaje actual en materia de derechos humanos, debería leerse como sigue: “Toda persona tiene el derecho de *mantener* opiniones sin interferencias (indebidas)”.

La lectura o traducción que se propone, no solo se estima superior al implicar un enfoque positivo correspondiente con el original (“toda persona”) y muy diverso al negativo (“nadie”) con el que fue traducido al español el texto del numeral 1 del artículo 19 del PIDCP y que pone el énfasis o se centra además en las molestias o interferencias que las opiniones de alguien pudieren suscitar o detonar.

Nos parece también, que la idea de “sostener” o “mantener” una opinión sin ser objeto de molestias o interferencias indebidas,²⁵ por ello implica la libertad de hacerlo sin tales molestias o interferencias, para que puedan sostenerse o mantenerse desde un punto de vista sustancial o material. Ello, porque en un plano ideal, nos parece que válidamente podemos implicar también que estos textos normativos no solo se refieren a que se pueda decir cualquier cosa sin referente alguno con cualquier tipo de realidad sin ser objeto de interferencias indebidas,²⁶ sino que, sobre todo, se refieren al derecho de toda persona a participar en la construcción de la vida y la sociedad, conforme a sus convicciones, posiciones ontológicas, planes de vida decididos en libertad, intereses personales y a través de los canales con los que cuenta para incidir en los temas públicos

²⁵ Aunque para efectos de nuestras reflexiones no discutimos expresamente las limitaciones existentes a la libertad de expresión (seguridad nacional orden e interés público y derechos de terceros) y que de igual modo, se reflejan como lo sabemos en el derecho de acceso a la información con igual naturaleza, asumimos tales limitaciones como dadas. Razón por la cual, en nuestra propuesta de traducción al PIDCP, art. 19, numeral 1, estimamos viable sumar la palabra “indebidas”, misma que implica la existencia de los casos mencionados y así, la válida posibilidad de limitar en los mismos, la libertad de expresión y el derecho de acceso aludidos. Del mismo modo, traducimos el término “*everyone*” como “toda persona” y no como el vocablo genérico “todos”, reconociendo el desarrollo de la materia de derechos humanos desde 1966 hasta la fecha.

²⁶ *Vgr.* El caso en el que alguna persona afirmare haber visto un unicornio o algún ser mitológico similar.

que le atañen conforme a su propia idea de lo que es justo y debido. Esto, sin interferencias indebidas que se traduzcan en su exclusión, discriminación o eliminación como participante de los procesos dialógicos de construcción del cambio social y el desarrollo social.

Este último escenario que es el que protegen la constitución de la mayoría de los Estados y las normas de derecho internacional mencionadas, se refiere a que nadie puede ser silenciado, marginado o excluido del diálogo público por mantener opiniones divergentes a las de la mayoría o a las de cualquier otra persona. Se refiere e implica también, a la equidad como principio y a su aplicación sin distinciones a todas y a todos, percibidos como miembros de la comunidad en cuyo diálogo público y político participamos por derecho, como interlocutores válidos al tener dignidad y, así, ser titulares del derecho a la autodeterminación de *a)* conciencia, *b)* pensamiento y *c)* expresión.

Esta última, con base en nuestra lectura propuesta del artículo 19, numerales 1 y 2 del PIDCP que nos parece más congruente con la lógica progresiva aplicable en materia de derechos humanos, y proyectada por indivisibilidad e interdependencia al ámbito del derecho humano de acceso a la información en su relación con el ámbito político electoral objeto de nuestras reflexiones consideramos que se desdobra y da lugar a dos vertientes de estudio.

Dos vertientes entrelazadas de análisis y posible incidencia que en la actualidad, corren ambas por la transparencia y, así, por las complejas vinculaciones conceptuales, normativas e institucionales que existen también, entre esta y (i) las libertades y los derechos humanos de las personas a los que puede potenciar; (ii) el principio de equidad y su efectiva materialización en el ámbito político y el de sus actores, como elementos que dan lugar al nacimiento de la representación política como relación fundamental y vinculante a través del acceso a la información y la rendición de cuentas; y (iii) con la democracia sustancial.

Esta última, la democracia sustancial, y sin tratar de ser exhaustivos en su descripción, entendida como complejo concepto y principio normativo social de construcción histórica, política, económica y, por ende, contingente y específica al Estado en el que se actualiza. Asimismo, como conjunto de instituciones, reglas, prácticas políticas, públicas y privadas que tienen como presupuesto lógico necesario a la dignidad de las personas, las libertades y los derechos humanos; y que, en muchos sentidos, contiene a su vez a todos los elementos de los dos primeros tipos de relaciones apuntadas en los incisos (i) y (ii) del párrafo inmediato anterior.

Todo esto resulta en una idea de democracia concebida, por lo mismo, como compleja en su estructura y con posibilidades de ser planteada o propuesta en su descripción y valor normativo social, más allá de las formas. Ello, con base en los derechos humanos y con una visión proyectiva y fundada en una comunicación constante y permanente entre las personas y las instituciones políticas y sus actores para poder producir el desarrollo, la evolución y el cambio social a partir de la equidad y su aplicación, garantizada por el Estado y exigible por las personas a los actores políticos.

La primera de las vertientes que nos parece que puede resultar fértil en su exploración, estudio y consideración, tiene que ver con la libertad de expresión entendida como propusimos a partir de nuestra lectura del contenido del PIDCP en los numerales 1 y 2 de su artículo 19, en el sentido de derecho de las personas a mantener o sostener opiniones o posiciones políticas sin interferencias indebidas y, también, como derecho a manifestar, buscar, solicitar, recabar y difundir información e ideas de cualquier índole y por cualquier medio o formato de su elección. Así comprendida, proponemos analizarla a la luz de sus vinculaciones con el derecho o libertad de asociación en materia política, considerada o concebida a su vez, en un sentido amplio.

Esto es, relacionada no solo con el derecho de las personas a participar en los procesos decisorios institucionalizados al interior de un Estado a través de su formal afiliación y/o registro a un determinado grupo y/o partido político y su ejercicio de acción política o participación. Hablamos de la asociación o disociación material de las personas con las ideas, valores, principios y/o conceptos que son puestos sobre la mesa por los actores políticos individuales y/o colectivos y que en los procesos electorales consustanciales a la democracia, cobran la forma de incidencia política ciudadana en forma de votos o sufragios emitidos a favor o en contra de una determinada opción política al identificarse o no las personas con las propuestas, programas, plataformas y programas de acción de los partidos y/o con las personas que los representan.

Esta asociación política, más allá de las formas, depende del argumento, de la convicción y del trabajo cercano a las personas; depende de la comunicación efectiva y no solo de la información disponible y accesible para mantener el apoyo ciudadano y así, los votos.

Sostener o mantener opiniones o posturas políticas sin interferencias indebidas, a la luz de todo lo expresado hasta este punto, es una forma de ejercer la libre expresión y una forma de libre asociación al mismo tiempo. Ambos aspectos corren, sin embargo, por la libertad de expresión como el derecho a la recepción pasiva de información y el derecho, activamente ejercitable, a acceder a la información (PIDCP y CADH), lo que en derecho mexicano se denomina derecho de acceso a la información y que, en general, en dicho sistema se trata por cauces normativos e institucionales diferentes a aquellos por los que se ejerce y garantiza la libertad de expresión. No obstante lo anterior, la interacción y cercanía de los elementos referidos, expresión, asociación y democracia es producto de una clara influencia de la filosofía política liberal que considera a tales derechos y libertades, junto con la libertad de reunión, como elementos constitutivos de la libertad individual y fundacionales para cualquier comunidad política democrática.²⁷

²⁷ Vid. Currie, Iain, "Freedom of expression and association", en Tushnet, Mark, Fleiner, Thomas y Saunders Cheryl (eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Reino Unido, Routledge, 2015, p. 232-238.

En ese sentido, nos parece que la libertad de asociación es susceptible de apreciarse de ese modo ampliado que sugerimos, a partir de su interacción con la participación política y con la libertad de expresión en su doble aspecto ya resaltado, el mantener o sostener posturas u opiniones sin interferencias indebidas y recibir información.

La transparencia en este contexto, puede proveer a las personas con elementos ciertos, cabales, oportunos y útiles con los que los actores políticos se expliquen y justifiquen frente a sus electores no solo rumbo a los procesos electorales, sino de manera permanente, rindiendo cuentas de manera vertical y horizontal.

Tales elementos, idealmente deben servir a las personas como base para la construcción de sus posiciones o consideraciones trascendentes al efecto de participar en los procesos públicos de toma de decisión y para sostener o mantener el sentido de su incidencia como expresión de su voluntad política, en congruencia con la asociación formal o informal que se da o no entre dicha voluntad y las ideas, valores, principios, conceptos, prácticas y demás elementos que en un sentido amplio, expresan o despliegan los actores políticos individuales o colectivos de una sociedad. En todos los tramos de lo aquí descrito, es claro que se hace necesaria la existencia, disponibilidad y accesibilidad de toda la información pertinente para empoderar a la ciudadanía.

La segunda vertiente que nos parece importante señalar, es la que tiene que ver con la paulatina construcción en México de controles democráticos no electorales en materia de transparencia y que, dirigidos a una rendición de cuentas horizontal, han potenciado y potencian el ejercicio de muchas otras libertades y derechos usualmente fuera de la esfera política-electoral. Sin embargo, nos parece que vale la pena explorar el modo de extender y llevar a una absoluta transparencia y rendición de cuentas, el quehacer de las y los actores y partidos políticos para generar los incentivos debidos para provocar su permanente cercanía y su trabajo de cara a las personas o ser condenados al desprecio ciudadano materializado en la ausencia de votos por su proyecto.

La reflexión en torno a los conceptos revisados en sus vinculaciones y posibilidades de avance y crecimiento progresivo y conjunto por el lado de los derechos humanos, debe instarnos como sociedad mexicana a fortalecer los controles democráticos no electorales que operan organismos garantes investidos de autoridad constitucional tanto en materia de transparencia como electoral, y que permiten a las personas, en todo momento, incidir en la toma de decisiones públicas dejando de lado a las elecciones como proceso vertebral de la democracia al canalizar la acción ciudadana, individual o colectiva, a través de mecanismos o instancias diversos a los procesos electorales.²⁸ Dicho fortalecimiento y avance de los controles referidos habrá de rendir frutos por medio de la rendición

²⁸ Vid. Isunza Vera, Ernesto y Gurza Lavalle, Adrián (eds.), *Controles Democráticos no electorales y Regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, Reino Unido, Peter Lang AG, 2018, pp. 2-4.

de cuentas como práctica necesaria y constante del quehacer institucional y su perfeccionamiento, al tiempo de que servirá idealmente, a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

CONCLUSIONES

El avance hacia una democracia sustancial como la descrita en el presente trabajo, precisa de la ampliación conceptual, así como del fortalecimiento normativo e institucional de las prácticas de la transparencia en relación con la materia político-electoral y sus actores individuales y colectivos.

Si bien ha habido claros avances conjuntos en ambas materias en México desde 1977 y que se han traducido en modificaciones y reformas constitucionales y legales incrementales, es de la mayor importancia visibilizar que la transparencia transversalizada a lo político tiene el potencial de preservar la equidad debida que sustenta el principio de sufragio universal, básico para todo sistema democrático al relacionarse con la participación de las personas en los temas públicos, en un plano de igualdad y con base en certezas que la preservan.

Asimismo, con base en los principios de interpretación de los derechos humanos, nos parece que debemos explorar las relaciones entre derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas como diversas proyecciones de la libertad de expresión, pero de cara a la libertad de asociación concebida más allá de la formalidad, es decir, como asociación de ideas y conceptos políticos con los que las personas se identifican o no y que les mueven a la acción política. Asociación política que es transitoria en sus definiciones al compartir la incertidumbre de la política y de la propia democracia, y que se cruza con la transparencia al pasar por la argumentación, la explicación y la justificación tendentes a promover o mantener el apoyo de la ciudadanía.

La transparencia es hoy en México uno de los pilares de los procesos electorales, pero la historia y el avance de los derechos humanos no pueden tenerse por concluidos. México debe avanzar hacia esquemas de mayor apertura y consolidación de la transparencia de los partidos políticos, candidatas y candidatos. Las tecnologías y los medios existen para hacerlo posible ya. La dogmática de los derechos humanos nos permite construir una argumentación bastante sólida para ello, por lo mismo debemos avanzar por esa ruta para abrir a los actores políticos a la verdadera expresión ciudadana.

REFERENCIAS

- ADAMS, Rachel, *Transparency (New Trajectories in Law)*, Reino Unido, Routledge (Edición de Kindle), 2020.
- FUKUYAMA, Francis, *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

- GINSBURG, T. y Dixon, R. (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2011. Disponible en: https://scholar.google.com.mx/scholar_url?url=https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html%3Fid%3D566d88326225ff00738b4575%26assetKey%3DAS%253A306215471517696%25401450018865328&hl=es&sa=X&ei=rDZWYbz5Ib6P6rQPuaye8As&scisig=AAGBfm3AVChZY6LoIQ2MAEHauGllr7Rcpw&oi=scholar
- H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXIII Legislatura, La Constitución nos une y Miguel Ángel Porrúa (eds.), *Primer Centenario de la Constitución del Pueblo Mexicano: 1917-2017*, México, Miguel Ángel Porrúa, 5ª. ed., 2017.
- ISUNZA VERA, Ernesto y Gurza Lavalle, Adrián (eds.), *Controles Democráticos no electorales y Regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, Reino Unido, Peter Lang AG, 2018
- PESCHARD, Jacqueline, *Transparencia: promesas y desafíos*, México, El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.
- RAWLS, John, *Collected Papers*, Estados Unidos de Norteamérica, Harvard University Press, 1999.
- ROSE-ACKERMAN, Susan y Palifka, Bonnie J., *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, Nueva York, Cambridge University Press, Segunda edición, 2016.
- TUSHNET, Mark, Fleiner, Thomas y Saunders Cheryl (eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Reino Unido, Routledge, 2015.

Normatividad

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Decreto de reforma al artículo 6º Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1977. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
- 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, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2011. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 1966. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE_abro_14ene08.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2015. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf

Resoluciones

- Amparo en revisión 10556/83, Actor: Ignacio Burgoa Orihuela, Autoridad responsable: C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época, Tomo X, octubre de 1992. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, p. 71. Disponible en: <https://hchr.org.mx/puntal/acervo-digital/decisiones-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion/page/2/> (Consultado el 17 de septiembre de 2021)
- Jurisprudencia LXXXIX/96. GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo III, junio de 1996. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno. p. 153.
- Jurisprudencia P. XLV/2000. DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XI, abril de 2000. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, p. 72.

LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS GARANTES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DESDE SU SUSTENTO INTERNACIONAL

Marina Alicia San Martín Reboloso

I. INTRODUCCIÓN

En materia de derechos humanos, la tendencia internacional apunta a una constante mejora y evolución de los ordenamientos jurídicos, los mecanismos y las instituciones que los promueven, protegen y garantizan. En el caso de los derechos de acceso a la información o también llamado “derecho a saber”, y de la protección de datos personales, se ha apostado por la creación de autoridades autónomas y especializadas que se encarguen de su tutela frente a otros organismos del propio Estado e incluso de poderes fácticos; las cuales, además de fortalecer y eficientar la labor estatal garante, se han vuelto esenciales en un contexto de pluralidad democrática, todo esto para el beneficio de las personas. Bajo esta premisa, en el presente ensayo se analiza la razón de ser de los organismos autónomos, contemplados principalmente en ordenamientos de rango Constitucional, sus características, competencias y funcionamiento. En segundo término, se revisan desde el ámbito internacional, aquellos órganos independientes cuyas funciones van dirigidas a la salvaguarda de los derechos de acceso a la información y de la protección de datos personales, para lo cual se aborda la manera en que se ha impulsado su creación, a través de diversos instrumentos internacionales y desde iniciativas de la sociedad civil. Concatenado con lo anterior, con base en el contexto mundial, se mencionan algunas de las autoridades autónomas de control en materia de acceso a la información y de protección de datos personales, entre ellas de México. Y por último, se ahonda en la importancia de evitar retrocesos en la consolidación de estos organismos garantes de los dos derechos revisados, que contribuyen al fortalecimiento democrático, y para preservar la estabilidad social y el Estado de derecho.

II. DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

La acumulación de todos los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) en unas mismas manos, sean las de una sola persona o las de muchas, sea por herencia, autoproclamación o elección, constituye en rigor la definición misma de tiranía.

JAMES MADISON

La teoría moderna de la división de poderes, atribuida a Montesquieu por su obra *El Espíritu de las Leyes*,¹ adoptada en diversas formas de gobierno en el mundo y en México, abogaba por depositar la distribución de las funciones esenciales del Estado en tres distintos órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de nuestro país, ha interpretado que el objetivo del principio de la división de poderes, es establecer un equilibrio de fuerzas del poder público, a través de un sistema de pesos y contrapesos que evite la concentración del poder público en un órgano absoluto, que pudiera ser capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias constitucional o, como consecuencia de ello, una afectación a la democracia, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.²

La SCJN ha señalado también que, el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, funcionan en un régimen de coordinación o colaboración y control recíproco que limite y evite el abuso en el ejercicio del poder, garantizando la unidad política del Estado y asegurando el Estado de derecho, toda vez que cada poder tendrá las facultades que la Constitución le asigna, y no podrá arrogarse otras que correspondan a uno diverso.³

A la par de la concepción de los tres poderes tradicionales, en los sistemas constitucionales, se gestaron los Órganos Constitucionales Autónomos (OCAs), entes públicos creados por la propia Carta Magna, que también fungen como herramientas de balance y fortalecimiento en el sistema de pesos y contrapesos; así como para hacer más eficaz determinadas actividades encomendadas al Estado.

Refiere García Pelayo que el origen de los OCAs se remonta a la Segunda Guerra Mundial, siendo el Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana el primer antecedente de éstos que, como “regulador de la constitucio-

¹ Cfr. Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, tomo I, vertido al castellano por Siro García del Mazo, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1906, https://proletarios.org/books/Montesquieu-Espiritu_De_Las_Leyes.pdf

² Jurisprudencia P./J. 52/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 954.

³ Jurisprudencia P./J. 78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540.

nalidad de la acción estatal, está destinado a dar plena existencia al Estado de Derecho y a asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida por la Constitución”.⁴

Según Carrillo Cervantes, los OCAs fueron creados para fungir como “depositarios de funciones estatales que se buscan despolitizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y hacer más transparentes ante la sociedad”.⁵ Asimismo, se han orientado a garantizar diversos derechos humanos, en beneficio de las personas.

En ese sentido, además de los tres poderes tradicionales, el ejercicio del poder se distribuye también entre los OCAs, creados por la propia Constitución, la cual les asigna estructuras y competencias específicas; y aunque dicho ordenamiento les dota de independencia, estos organismos forman parte del todo estatal.

Al respecto, la SCJN ha establecido las notas distintivas y características esenciales que tienen dichos órganos autónomos en México, y que refieren a:

- a. Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b. Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d. Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁶

Con base en lo anterior, destaca que, una característica clave en la conformación de los OCAs es su autonomía, definida por Ugalde Calderón como “la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano”.⁷

La autonomía que reviste a los OCAs consiste en esa capacidad de organización para definir su propio actuar y leyes en el cumplimiento de las funciones de especialización e importancia social atribuidas constitucionalmente, sin estar

⁴ García-Pelayo, Manuel, “El estatus del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 1, Tomo 1, Madrid, enero-abril 1981, pp. 12, 13 y 15, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/250003.pdf>

⁵ Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel, “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, *Alegatos Revista*, Año 32, núm. 97, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2017, p. 3, <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/download/1411/1388>

⁶ Jurisprudencia P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

⁷ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2010, p. 257, <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

sujetos a ninguna autoridad superior o subordinados a ningún otro poder, ello dentro del equilibrio, controles y principios establecidos por la propia Constitución.

Es decir, su actuar es independiente y conforme a sus propias normas; pero la no intromisión, no subordinación y la no dependencia a los otros poderes públicos y fácticos, no los exime de estar sujetos al sistema de control recíproco que implica el principio de división de poderes, necesario para asegurar el funcionamiento integral del Estado.

En relación con la conveniencia de su autonomía, los OCAs surgen para desarrollar tareas que, dada la complejidad en la administración, estructura y funciones del Estado, requieren la aplicación de conocimientos técnicos para optimizar resultados, en beneficio de la sociedad. Estas funciones se enfocan en la protección de derechos humanos; materias técnicas; de investigación; o de fiscalización.

De tal forma, la triada que vincula autonomía, especialización y tecnicidad que rige a los OCAs, es fundamental para legitimar y permitir el ejercicio de su función, para asegurar el mejor desempeño de sus actividades y, para evitar influencias de intereses políticos, partidistas o privados.

Cabe señalar que, la Segunda Sala de la SCJN ha establecido que los OCAs en nuestro país deben contar con una serie de garantías institucionales que arropan su autonomía, de forma que un poder público no interfiera de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones, ya que, de ser así, se violentaría incluso el principio de división de poderes.⁸

En ese sentido, resultan necesario que se consideren características de tipo orgánicas, administrativas, presupuestales, técnicas, funcionales y normativas que garanticen su independencia.

Algunas maneras de blindar la autonomía son: 1) tener la capacidad de decidir en los asuntos propios de su materia y hacer cumplir dichas decisiones; 2) tener la facultad de determinar sus propias necesidades presupuestales; 3) disponer con libertad de los recursos que le sean asignados para desempeñar eficazmente sus funciones; 4) establecer las normas de organización y administración internas (reglamentos, lineamientos, políticas y programas); 5) que sus integrantes sean designados mediante procesos abiertos que prioricen la experiencia y probidad de las personas a conformar los OCAs; y 6) establecer una duración de sus nombramientos distinta al tiempo de las administraciones en turno; entre otras.

Para que los OCAs funjan como componente de los balances y controles de poder, y en su caso, en su función protectora de derechos, es imprescindible asegurar su autonomía, para que su actuar sea libre, conforme a su propia normativa, sin sujeción a una autoridad superior, lo que favorece la rendición de

⁸ Tesis aislada 2a. CLXVI/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Décima Época, t. I, noviembre de 2017, p. 603.

cuentas, impulsa la participación ciudadana y genera confianza, fortaleciendo al Estado.

Inclusive, en una sociedad considerada democrática, la existencia de los OCAs es una exigencia para lograr colaboración y control recíproco que, limite y evite el abuso en el ejercicio del poder público.

III. EL RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS GARANTES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DESDE EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los derechos humanos son universales, porque son intrínsecos a todas las personas; son interdependientes e indivisibles, porque están relacionados entre sí y se deben respetar y proteger de forma recíproca. Además, son progresivos porque su defensa, contenido y alcance debe ampliarse hasta lograr su plena efectividad, sin retrocesos en su reconocimiento y garantía.

En congruencia con el principio de progresividad, a nivel internacional, hay una tendencia hacia ampliar las normas y la capacidad institucional, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el no jurisdiccional, para contar con mejores mecanismos de tutela de los derechos humanos.⁹

Ahora bien, como fue señalado con antelación, el origen de los OCAs se debe, entre otras razones, a la necesidad de atender funciones estatales torales que, por su importancia social, han requerido de una instancia competente e independiente, neutral y transparente, que complemente y eficiente el aparato estatal; inclusive, que fortalezcan el equilibrio funcional del Estado, en momentos donde el gobierno no puede ser juez y parte; o bien que, derivado de las funciones a desarrollar, escapen a los alcances de los poderes públicos tradicionales, como es la materia de los derechos humanos.

Por ello, se crearon órganos constitucionales autónomos *ad hoc*, cuya autonomía institucional se volvió un imperativo para brindar garantías efectivas a los derechos humanos, en momentos donde el diseño del Estado no las ofrecía.¹⁰ Así, en el caso de los derechos de acceso a la información y de la protección de datos personales, la creación de organismos independientes que tutelaran estas prerrogativas obedeció a esta necesidad.

Al respecto, los estándares internacionales en la materia han reconocido que una de las formas más efectivas de cumplir con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el acceso a la información, la transparencia y la

⁹ Cfr. Caballero, José Antonio, *et al.*, *El futuro del IFAI: Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, Publicación electrónica núm. 7, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-CIDE, 2012, p. 13, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3196/2.pdf>

¹⁰ *Ibidem*, p. 15.

protección de datos personales es a través de un organismo técnico, independiente e imparcial, que lleve a cabo dichas funciones.¹¹

Adicionalmente, el fortalecimiento de marcos jurídicos y la creación de **órganos garantes autónomos especializados en acceso a la información** y protección de datos personales ha sido también una conquista ciudadana, impulsada desde sociedad civil, en lo que se ahondará más adelante.

1. DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS GARANTES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho humano de acceso a la información es una herramienta fundamental dentro de un sistema democrático; que da un beneficio directo a quien lo utiliza; que sirve como control del poder público; que cierra brechas y asimetrías; que incentiva la participación ciudadana en la resolución de problemas que afectan a la sociedad; y que hace efectivo el principio de dignidad de la persona humana, por ser un derecho llave para el ejercicio de otros derechos humanos.

El derecho a la información generada, administrada o en posesión de las autoridades públicas está previsto en declaraciones, convenciones y pactos internacionales en materia de derechos humanos que, progresivamente han desarrollado las medidas apropiadas para la plena efectividad de esta prerrogativa. En el caso de México, se han adoptado las principales normas y estándares internacionales que constituyen la base fundamental del reconocimiento jurídico del derecho a saber, sus instancias y mecanismos de salvaguarda.

Entre los instrumentos antes referidos, se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹² proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948; y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹³ de 1966, adoptada también por la ONU, las cuales en sus respectivos artículos 19, reconocen el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, el cual comprende a su vez, la prerrogativa a

¹¹ Cfr. Guillán Montero, Aránzazu (coord.), *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, oportunidades y buenas prácticas*, Consejo para la Transparencia e IFAI, s.f., pp. 14 y 15, https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/cplt_ifai_interior.pdf

¹² Artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada mediante resolución 217 A (III) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de diciembre de 1948, https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

¹³ Artículo 19 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

informar (difundir), a ser informado (recibir) y a atraerse de información (buscar), por escrito, en forma impresa o por cualquier otro medio; bajo ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley.

En el esquema regional, entre los instrumentos que garantizan el derecho de acceso a la información se encuentra la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, aprobada en la XI Conferencia Internacional Americana, la cual prevé en su artículo IV, que toda persona tiene derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.¹⁴

Asimismo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) suscribió el 22 de noviembre de 1969, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), identificada como “Pacto de San José de Costa Rica” que en su artículo 13, establece el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ejerciéndose de modo oral, escrito o en cualquier forma artística y utilizando para ello cualquier procedimiento.¹⁵ Cabe destacar que, dicho instrumento crea los órganos autónomos del sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) con sus atribuciones y procedimientos.

En este mismo contexto, encontramos la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA de 2001, la cual promueve principios, prácticas y cultura democráticas entre los Estados de la región, de tal manera que, en su artículo 4 destaca que la transparencia gubernamental, la probidad, la responsabilidad en la gestión pública, el respeto por los derechos y la libertad de expresión y de prensa son componentes fundamentales de la democracia.¹⁶

Posteriormente, uno de los avances más significativos en el desarrollo del derecho a saber en el sistema interamericano de derechos humanos, fue la sentencia de la Corte IDH en el caso *Claude Reyes y otros contra Chile*, del 19 de septiembre de 2006, que derivó de la falta de justificación del Estado chileno para negar a Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero información pública relacionada con un proyecto de deforestación

¹⁴ Artículo IV (Derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión) de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, en 1948, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

¹⁵ Artículo 13 (Libertad de Pensamiento y de Expresión) de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, llevada a cabo del 7 al 22 de noviembre de 1969, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

¹⁶ Artículo 4 de la *Carta Democrática Interamericana*, promulgada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de sesiones, el 11 de septiembre de 2001, en Lima, Perú, https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

que se realizaría en el sur de ese país, y que podría conllevar una afectación al medio ambiente.

La relevancia de este asunto radica en que la Corte IDH se pronunció en torno a las violaciones de derechos humanos por parte del Estado chileno consagrados en los artículos 8, 13 y 25 de la CADH. Respecto al artículo 13 de la CADH, que prevé el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, la Corte IDH resolvió que estipula expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, por lo tanto, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, y dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención; además de establecer la obligación que se expidan las normas y se adopten las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información, dentro de las cuales esta proveer un procedimiento administrativo adecuado y efectivo para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, con plazos fijos, y que se encuentre bajo la responsabilidad de personas funcionarias debidamente capacitados.¹⁷

Ahora bien, como parte de los instrumentos que han perfeccionado los mecanismos de defensa del derecho de acceso a la información, es necesario mencionar la Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, del Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, y del Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, adoptada en 2004, que establece una serie de principios básicos en torno a este derecho, entre los cuales destacan los siguientes:

1. El derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental y universal;
2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo;
3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información;
4. Las personas solicitantes de información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos.¹⁸

¹⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 76-163, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

¹⁸ *Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en*

La Declaración Conjunta de 2004 establece que para la satisfacción del derecho de acceso a la información es necesario incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso administrativo sencillo, efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por las personas para solicitar la información en poder de las autoridades. Asimismo, este instrumento promueve la existencia de una autoridad o ente independiente que haga valer la obligación de los órganos públicos de dar acceso a la información solicitada, o en caso de negativa, verifique se justifiquen las razones específicas de ésta; esto de forma adicional al derecho de acudir ante los tribunales como segunda instancia.

De igual manera, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de 2010, redactada por un grupo de expertos de la OEA, la sociedad civil y los Estados miembros, refleja las normas internacionales y buenas prácticas sobre el tema de acceso a la información; y recomienda la instalación de una Comisión de Información que, se trata de un órgano colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión; que tenga a su cargo la promoción y la efectiva implementación de la ley de acceso a la información.¹⁹

De acuerdo con dicha Ley Modelo, la Comisión de Información fungirá como órgano de supervisión, independiente y especializado, ante el cual las personas solicitantes de información podrán presentar una apelación, cuando su petición de acceso no haya sido atendido de conformidad con la normatividad en la materia; de tal suerte que dicha Comisión deberá contar con atribuciones para revisar la información en posesión de cualquier autoridad pública, así como monitorear, investigar y hacer cumplir la ley de acceso a la información, entre otras.²⁰

En su actualización, la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública de 2020, replica la recomendación de promover la creación de un Órgano Garante, preferentemente establecido a nivel constitucional; que sea colegiado, e integrado con diversidad de experiencia, talento y paridad de género; con personalidad jurídica propia; autónomo e independiente, no subordinado a ningún poder, órgano o institución pública; con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto; especializado e imparcial; y dotado de capacidad sancionatoria para que, en el marco de su competencia promueva

Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, adoptada el 6 de diciembre de 2004, párr. 1, 3, 4 y 7, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>

¹⁹ Artículos 53 a 59 de la *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 8 de junio de 2010, en Washington, D.C., http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf

²⁰ Artículos 46 a 49 y 60 de la *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*.

y garantice el derecho de acceso a la información pública, así como el fiel cumplimiento e interpretación de la ley.²¹

Entre las atribuciones del Órgano Garante, previstas en la Ley Modelo 2.0, están: 1) interpretar e implementar la ley modelo; 2) proponer iniciativas legislativas o recomendaciones sobre propuestas normativas en la materia de su competencia; 3) proponer, coordinar, o en su caso aprobar normas internas para su debido desempeño; 4) direccionar políticas de apertura de la información pública, impulsando el uso de tecnologías de información; 5) servir como segunda instancia para quienes estén inconformes con las respuestas de los sujetos obligados a sus solicitudes de información, para lo cual podrán adoptar decisiones y resoluciones vinculantes, aplicando en todo momento el principio de máxima publicidad; así como 6) establecer y ejecutar medidas de apremio, entre ellas, amonestaciones públicas y privadas, imposición de multas y otras.²²

Esta ley modelo busca que, con su adopción e incorporación en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la OEA, sea posible mejorar la capacidad estatal y ampliar la protección del derecho de acceso a la información. Por ende, recalca la idoneidad de contar con Órganos Garantes, cuya naturaleza jurídica se homologa a los OCAs; es decir, entidades autónomas e independientes a cualquiera de los tres poderes tradicionales del Estado, cuya función toral será proteger un derecho fundamental y hacer cumplir la ley en materia de transparencia y acceso a la información.

Durante el desarrollo normativo del derecho de acceso a la información, no se puede omitir señalar otros esfuerzos regionales impulsados en diversos sistemas de derechos humanos del mundo, que buscan encontrar mejores prácticas para protegerlo, promoverlo y garantizarlo, en casos de negativas a difundir la información, a través de un organismo independiente e imparcial; como son los sistemas europeo y africano.

En 2002, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, la cual reconoce en su numeral IV que el derecho a la información deberá estar garantizado por ley y cualquier negativa a revelar información pública estará sujeta a un procedimiento de apelación ante un organismo independiente y/o ante los tribunales.²³

²¹ Artículos 55 a 57 de la *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*, aprobada por la Asamblea General de la OEA, el 21 de octubre de 2020, Washington, D.C., http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

²² Artículo 64 de la *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*.

²³ Principio IV (Libertad de información) en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África*, en inglés, aprobada en la 32va sesión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, llevada a cabo del 17 al 23 de octubre de 2002, en Banjul, Gambia, https://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/africa_declaration-of-principles-on-freedom-of-expression-in-africa

Por su parte, en 2009, el Convenio del Consejo Europeo sobre Acceso a Documentos Oficiales (Convenio No. 205), cuyo objeto es garantizar el derecho de cualquier persona para acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas; estipula principios para las personas solicitantes, como son el derecho a un proceso de revisión rápido y de bajo costo, para impugnar la respuesta de la autoridad que niegue la información, expresa o implícitamente, en su totalidad o en partes; ante un organismo independiente e imparcial establecido por ley, o bien ante tribunales.²⁴

Los preceptos internacionales revisados, que en algunos casos son referentes y en otros de carácter obligatorio para los Estados adoptantes o miembros de los organismos internacionales de los que emanan, no han sido solo una ocurrencia para responder a coyunturas políticas, sino que tienen sustento en demandas impulsadas desde la sociedad civil, que ha abogado por tener y consolidar organismos independientes como medida efectiva para tutelar el derecho de acceso a la información en caso de negativa u obstaculización en su ejercicio, por parte de las autoridades del Estado.

Por ejemplo, el 1° de octubre de 1995, se emitieron los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, elaborados por un grupo de expertos en derecho internacional, seguridad nacional y derechos humanos, convocados por la organización Artículo 19,²⁵ en colaboración con el Centro de Estudios Legales Aplicados de la Universidad de Witwatersrand, en Johannesburgo.

Para dar efectividad al derecho a obtener información, dichos principios establecen en su numeral 14, como una de las medidas que el Estado está obligado a adoptar, que las autoridades que niegan una solicitud de información, deberán especificar sus razones para hacerlo, por escrito y tan pronto como sea razonablemente posible; además que, deberán otorgar derecho de revisión, por una autoridad independiente, que determinará la validez de la denegación, para lo cual tendrá derecho a examinar la información retenida; sin perjuicio que adicionalmente, se ejerza alguna forma de revisión judicial de la legalidad de la denegación.²⁶

²⁴ Artículo 8 (Procedimiento de reclamación) en el *Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales*, Convenio No. 205, en inglés, abierto a firma en Tromsø, Noruega, el 18 de junio de 2009, entró en vigor el 1 de diciembre de 2020 con 10 ratificaciones, <https://rm.coe.int/1680084826>

²⁵ Es una organización independiente de derechos humanos, fundada en 1987, que trabaja alrededor del mundo para defender y promover los derechos a la libertad de expresión y a la información. Toma su nombre del Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que proclama los derechos que vela.

²⁶ Principio 14 (Derecho a una revisión independiente de la denegación de la información) de los *Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*, aprobados el 1 de octubre de 1995, en Johannesburgo, Suiza, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a22440.pdf>

Por su parte, los Diez Principios del Derecho a Saber de la organización internacional Open Society Justice Initiative,²⁷ desarrollados junto a otras organizaciones asociadas a ésta, en 2005, proporcionan un conjunto de estándares para guiar a los grupos de la sociedad civil y legisladores en su esfuerzo por incrementar el acceso público a la información; estableciendo, para tal efecto, en su numeral 10, la premisa básica que, el derecho de acceso a la información debe ser garantizado por un órgano independiente, ya sea en forma de una agencia, un defensor del pueblo o un comisionado; cuya función será revisar las negativas de información, así como promover la cultura y el derecho a saber.²⁸

Finalmente, la Declaración de Atlanta y su Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información, de 2008, fue desarrollada por diversos sectores de la comunidad internacional con experiencia en la materia; quienes con base en un diagnóstico previo, emitieron una serie de principios y recomendaciones para las agencias internacionales; los Estados; y las organizaciones corporativas, profesionales y de la sociedad civil, con el fin de establecer, desarrollar y fomentar el derecho de acceso a la información alrededor de todo el mundo.²⁹

En relación con los órganos garantes, la Declaración de Atlanta promueve que el derecho de acceso a la información debe estar establecido como parte integral de los instrumentos internacionales y regionales, así como de leyes nacionales y subnacionales, para que se garanticen a las personas solicitantes su derecho a apelar cualquier decisión, o negativa de divulgar información, o cualquier otra infracción de este derecho, ante una autoridad independiente que cuente con el poder de tomar decisiones de carácter vinculante y que se puedan hacer cumplir, y sólo en caso de que dicho mecanismo no lograra los resultados deseados, se salvaguarda el derecho de las personas a recurrir ante los tribunales de justicia.³⁰

²⁷ Organización internacional, que forma parte de Open Society Foundations, establecida en 2003 para proporcionar apoyo legal en materia de derechos humanos y otras; así como los promueve y apoya los esfuerzos locales, nacionales e internacionales para ampliar el acceso a la justicia.

²⁸ Principio 10 (El derecho debe estar garantizado por un organismo independiente) en *Principles on the Right to Know*, Open, en inglés, anunciados por Open Society Justice Initiative junto con otras organizaciones, el 28 de septiembre de 2005, https://www.oas.org/dil/access_to_information_human_Policy_Recommendations_10_Principles_on_the_Right_to_Know.pdf

²⁹ 125 miembros de la comunidad global del acceso a información provenientes de 40 países distintos, representantes de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, agencias e instituciones financieras internacionales, agencias donantes y fundaciones, compañías del sector privado, medios de comunicación y académicos.

³⁰ Principio 4, inciso K de la *Declaración de Atlanta y su Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información*, adoptada en Atlanta, Georgia, en la reunión de la comunidad global del acceso a información, celebrada del 27 al 29 de febrero de 2008, con el auspicio del Centro Carter, http://www.oas.org/es/islalddi/docs/acceso_a_la_informacion_recomendaciones_de_politicas_declaracion_de_atlanta.pdf

En ese tenor, este instrumento propone a los Estados llevar a cabo como parte de su Plan de Acción, el establecer mecanismos independientes de cumplimiento, como son las Comisiones de Información que, constituirían vehículos de apelación, asequibles, de bajo costo, y oportunos, así como procurar que dichas agencias tengan el poder de tomar decisiones vinculantes y ordenar la divulgación de la información.³¹

Los principios, tratados y estándares internacionales expuestos son fundamento indispensable para que cada Estado desarrolle y consolide, por medio de su legislación nacional, el derecho de acceso a la información de las personas. Así, con el paso del tiempo se ha ampliado el alcance del derecho a saber y se han fortalecido los instrumentos y procedimientos para su ejercicio y garantía.

La creación de organismos garantes autónomos, con independencia de su denominación o forma de integración, se ha considerado a nivel internacional, una buena práctica que asegura que la aplicación de la normatividad en materia de acceso a la información sea exitosa, pues se asegura su imparcialidad como órgano de supervisión encargado de su implementación en cualquier ámbito del gobierno; y su papel como mecanismo de control frente a los otros poderes públicos y privados, exigencia relevante en un contexto de pluralidad democrática.

2. DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS GARANTES DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El derecho a la protección de los datos personales es la prerrogativa que tiene todo individuo de disponer y controlar el uso de su información personal; es decir, el poder de decidir con quién, cómo y para qué se recaban, utilizan y comparten los datos personales. De esta manera, la persona titular puede preservar la información concerniente a su vida íntima y la de su familia, frente a cualquier tratamiento abusivo, riesgoso, desproporcionado o irregular.

El origen del derecho a la protección de datos personales está estrechamente ligado a la evolución y desarrollo del derecho a la privacidad, pero se ha ido creando, en todo el mundo, normatividad que lo reconoce de forma autónoma y con un ámbito específico de protección.³²

En principio, el derecho a la vida privada como presupuesto para la dignidad y el desenvolvimiento de la persona, primero se ve reflejado en diversos instrumentos internacionales como: 1) la Declaración Universal de los Derechos

³¹ Numeral 13 (Plan de Acción. Para los Estados) de la *Declaración de Atlanta y su Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información*.

³² Cfr. Maqueo, María Solange, *et. al.*, “Protección de datos personales, privacidad y vida privada: la inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, volumen XXX, no. 1, Universidad Austral de Chile, Chile, 2017, pp. 91 y 92, <https://www.redalyc.org/pdf/1737/173752279004.pdf>

Humanos;³³ 2) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;³⁴ 3) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;³⁵ 4) la Convención Americana sobre Derechos Humanos;³⁶ 5) el Convenio Europeo de Derechos Humanos;³⁷ y 6) la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.³⁸

El reconocimiento de la protección de datos personales, como un derecho fundamental, fue desarrollándose en Europa, en los diversos instrumentos internacionales y regionales que fueron estableciendo un conjunto de principios esenciales, derechos y obligaciones, así como de autoridades de control independientes que garantizaran su efectivo ejercicio.³⁹

Aunque es tan necesario en un mundo globalizado e interconectado, no hay homogeneidad en los niveles, instituciones y procedimientos que existen para la protección de los datos personales, no obstante, se identifican los modelos europeo y norteamericano, como los dos principales enfoques y formas de tutela efectiva de esta prerrogativa.⁴⁰

Al respecto, “la protección de los datos personales dentro del modelo americano ha descansado hasta ahora en la autorregulación vinculante y en el ámbito del derecho del consumo y del derecho de la competencia (...) En cambio, el modelo europeo de protección de datos ha apostado por las herramientas normativas heterónomas, de ahí su fuerte asimetría con el modelo americano”.⁴¹

³³ Artículo 12 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

³⁴ Artículo V (Derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar) de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*.

³⁵ Artículo 17 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*

³⁶ Artículo 11 (Protección de la Honra y de la Dignidad) de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

³⁷ Artículo 8 (Derecho al respeto a la vida privada y familiar) del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, más conocido como *Convención Europea de Derechos Humanos*, adoptado por el Consejo de Europa, el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953, última modificación el 1 de agosto de 2021, https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

³⁸ Artículo 7 (Respeto de la vida privada y familiar) de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, de 7 de diciembre de 2000, adaptada el 12 de diciembre de 2007, en Estrasburgo, https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/EU_Carta_Derechos_Fundamentales_Uni%C3%B3n_Europea_2000_ES.pdf

³⁹ García González, Aristeo, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 120, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, septiembre-diciembre de 2007, p. 754, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/download/3933/4971>

⁴⁰ Cfr. Troncoso Reigada, Antonio, “El desarrollo de la protección de datos personales en Iberoamérica desde una perspectiva comparada y el reequilibrio en los modelos de protección de datos a nivel internacional”, *Revista Internacional de Protección de Datos Personales (RIPDP)*, No. 1, Red Académica Internacional de Protección de Datos Personales, Colombia, 2012, p. 26, https://habeasdatacolombia.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/10_Antonio-troncoso_FINAL.pdf

⁴¹ *Ibid.*, p. 4.

Al respecto, de entre los principales instrumentos desarrollados en el marco normativo de la Unión Europea en los que la protección de datos personales alcanzó un rango de derecho fundamental y que además se promueve la creación de autoridades para su control, tenemos la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Propuesta Conjunta para la redacción de los estándares internacionales para la protección de la privacidad en relación con el tratamiento de datos de carácter personal, también llamados “Estándares de Madrid”.⁴²

Si bien, como se refirió, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce la protección al derecho a la vida privada, también de manera autónoma reconoce en su artículo 8, la prerrogativa que toda persona tiene a que sus datos personales se traten de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley, así como que el respeto de las normas en la materia deben quedar sujetas al control de una autoridad independiente.⁴³

En el mismo sentido, los “Estándares de Madrid”, de 2009, establecen principios para garantizar el efectivo y uniforme cuidado, a nivel internacional, en relación con el tratamiento de datos personales y para facilitar los flujos internacionales de estos.⁴⁴

Los “Estándares de Madrid”, en su numeral 23, mandatan que en cada Estado deberán existir una o más autoridades de supervisión, imparciales e independientes, con cualificación técnica, competencias y recursos suficientes que conozcan de las reclamaciones que le sean dirigidas por personas interesadas, para realizar las investigaciones e intervenciones necesarias, que aseguren el cumplimiento de la legislación nacional aplicable en la materia.⁴⁵

En el caso de México, encontramos otros instrumentos internacionales y regionales, que ha adoptado o a los que se ha comprometido, en los que prevalece el modelo europeo de protección de datos personales, y cuyas características fueron apuntadas.

⁴² *Propuesta Conjunta para la redacción de los estándares internacionales para la protección de la privacidad en relación con el tratamiento de datos de carácter personal*, también llamados “Estándares de Madrid”, aprobados mediante una Resolución de la Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y de Privacidad, celebrada en Madrid en 2009, <https://arquivos.juridicas.unam.mx/wwww/bjv/libros/12/5669/13.pdf>

⁴³ Artículo 8 (Protección de datos de carácter personal) de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

⁴⁴ Numeral 1 (Objeto) de la *Propuesta Conjunta para la redacción de los estándares internacionales para la protección de la privacidad en relación con el tratamiento de datos de carácter personal*.

⁴⁵ Numeral 23 (Supervisión) de la *Propuesta Conjunta para la redacción de los estándares internacionales para la protección de la privacidad en relación con el tratamiento de datos de carácter personal*.

El primero de ellos, son las Directrices relativas a la protección de la intimidad y de la circulación transfronteriza de datos personales de 1980 y actualizada en 2013, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), instrumento que ha servido de referencia en las principales leyes de protección de datos, porque además de establecer medidas legislativas, impulsa la cultura del cuidado de la información personal y la privacidad, sumado a la incorporación de autoridades de protección de datos.⁴⁶

Posteriormente, el Convenio No. 108 del Consejo de Europa de 1981 fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante adoptado en el ámbito de datos personales, el cual buscaba homologar y definir entre los Estados suscriptores: 1) los principios que deben regir el tratamiento de los datos personales; 2) los derechos; 3) un régimen específico para datos sensibles; y 4) fijar un modelo de tutela administrativa encomendada a autoridades independientes, sin perjuicio de la defensa jurisdiccional.⁴⁷

En relación con dicho instrumento, en 2001, se aprobó el Protocolo adicional al Convenio, que añadió la obligación para los Estados miembros del Consejo de Europa y para aquel que lo suscribiera, de establecer una o más autoridades independientes encargadas de garantizar el cumplimiento de las medidas adoptadas en su legislación nacional para poner en vigencia los principios enunciados en la Convención y el mismo Protocolo. Para lo cual, el Protocolo preveía que esas autoridades deberían contar con facultades de investigación e intervención, así como para iniciar procedimientos judiciales o poner en conocimiento de las autoridades competentes las violaciones de las disposiciones de las legislaciones nacionales.⁴⁸

En 2018, el Convenio fue actualizado, dando lugar al Convenio 108 Plus (108+), con el fin de adaptar y ampliar sus alcances de acuerdo con la nueva realidad del procesamiento de datos, que incluye el uso de algoritmos, inteligencia artificial y *big data*. Este Convenio 108 Plus, en su artículo 15, hace hincapié en la importancia de las autoridades de supervisión, que además de constituirse como instrumentos de control y sancionadores, se dediquen a la formación y concienciación en este ámbito.⁴⁹

⁴⁶ *Directrices relativas a la protección de la intimidad y de la circulación transfronteriza de datos personales*, adoptadas el 23 de septiembre del 1980, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y revisadas el 11 de julio de 2013, (en inglés), https://www.oecd.org/sti/economy/oe.cd_privacy_framework.pdf

⁴⁷ *Convenio No. 108 del Consejo de Europa*, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tu12%20convenio%20n%20108.pdf>

⁴⁸ Artículo 1 (Autoridades de Control) del *Protocolo adicional al Convenio 108 sobre las autoridades de supervisión y los flujos transfronterizos de datos (STE n° 181)*, del Consejo de Europa, abierto a la firma el 8 de noviembre de 2001, en Estrasburgo, <http://www.transparencia.udg.mx/sites/default/files/Protocolo%20adicional%20del%20convenio%20No.%20108.pdf>

⁴⁹ Artículo 15 (Autoridades de control) del *Convenio 108 Plus (108+) del Consejo de Europa, para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento de Datos Personales*, abierto a

Siguiendo con otros instrumentos, en 1990, la ONU adoptó los Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos personales, los cuales proveen a los Estados miembros, de las garantías mínimas que deben establecer en sus legislaciones para ser aplicables a los ficheros gubernamentales de datos personales. Para tal efecto, recomienda que cada legislación debe designar una autoridad imparcial, independiente y con competencia técnica, responsable de supervisar los principios establecidos, así como de sancionar su incumplimiento.⁵⁰

De igual forma, tenemos los Estándares de Protección de Datos Personales para los Estados Iberoamericanos, aprobados en 2017, por la Red Iberoamericana de Protección de Datos, cuyos objetivos comprenden establecer principios y derechos comunes de protección de datos personales, que los Estados Iberoamericanos puedan adoptar en sus legislaciones, con la finalidad de contar con reglas homogéneas en la región y garantizar el efectivo ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales de cualquier persona.⁵¹

En ese tenor, en su capítulo VIII, numeral 42, se reconoce la necesidad de que en cada Estado Iberoamericano exista una autoridad de control en materia de protección de datos personales, con plena autonomía; que sea imparcial e independiente en sus potestades; que cuente con la capacidad jurídica y presupuestaria suficientes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en la materia; y cuyas decisiones únicamente puedan ser recurribles por el control judicial.⁵²

De tal forma que, los Estándares refieren que la legislación nacional deberá dotar a dichas autoridades con facultades suficientes para la investigación, supervisión, resolución, promoción, sanción y otras que resulten necesarias para garantizar el ejercicio y respeto efectivo del derecho a la protección de datos personales.⁵³

Finalmente, el 1° de julio de 2020 entró en vigor el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (T-MEC),⁵⁴

firma el 10 de octubre de 2018, en Estrasburgo, <https://rm.coe.int/convenio-para-la-proteccion-de-las-personas-con-respecto-al-tratamiento/1680968478>

⁵⁰ Principio 8 (Control y sanciones) de los *Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos persona*, adoptados por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución A/RES/45/95, el 14 de diciembre de 1990, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2015.pdf>

⁵¹ *Estándares de Protección de Datos de los Estados Iberoamericanos*, aprobados y presentados por la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD), en el marco del XV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, el 20 de junio de 2017, https://www.redipd.org/sites/default/files/inline-files/Estandares_Esp_Con_logos_RIPD.pdf

⁵² Capítulo VIII, Autoridades de Control, numeral 42 (Naturaleza de las autoridades de control y supervisión) de los *Estándares de Protección de Datos de los Estados Iberoamericanos*.

⁵³ Numeral 42.4 de los *Estándares de Protección de Datos de los Estados Iberoamericanos*.

⁵⁴ De conformidad con lo dispuesto por el párrafo 2° del *Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (T-MEC)*, la entrada en vigor del Acuerdo será el primer día del tercer mes siguiente a la última notificación (24 de abril de 2020), lo cual se

cuyo objetivo es fortalecer la cooperación económica que se ha desarrollado a través del comercio y la inversión entre los países que suscriben.⁵⁵

El capítulo 19 del T-MEC, incorpora la obligación de los Estados parte, entre ellos México, de impulsar el desarrollo del comercio digital y proteger la información personal de todas las personas que participan en esta actividad. En tal virtud, los Estados tienen la obligación de adoptar, mantener o desarrollar su marco legal en materia de datos personales; el cual deberá incluir principios clave como limitación de la recolección, calidad, limitación de uso, seguridad, transparencia, rendición de cuentas, entre otros; así asegurar que las restricciones a los flujos transfronterizos de datos personales sean necesarias y proporcionales a los riesgos presentados.⁵⁶

Los órganos autónomos protectores de los datos personales no surgieron por generación espontánea ni por ocurrencias de alguna corriente, tampoco aparecieron de forma coyuntural y repentina.

Como se advierte de los instrumentos internacionales revisados, para el fortalecimiento y mejora de los mecanismos y procedimientos que tutelen el derecho a la protección de datos personales, tal como en el caso del acceso a la información, se ha impulsado la creación de autoridades autónomas, imparciales e independientes a los poderes públicos, así como especializadas en la materia, que puedan dar cumplimiento a la función de controlar y hacer cumplir la normatividad que cada Estado emita en ese ámbito.

IV. LAS AUTORIDADES AUTÓNOMAS GARANTES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Para lograr el efectivo ejercicio y protección de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales depende de la adecuada interacción entre un marco normativo robusto y un buen diseño institucional, así como que el andamiaje jurídico sea realmente respetado y aplicado.

En lo concerniente al diseño institucional, como fue señalado, se ha apostado por la promoción de órganos garantes autónomos e independientes, preferentemente establecidos a nivel constitucional o bien en una ley; cuya contribución a la promoción y al ejercicio efectivo de estos derechos es crucial.

El origen, estructuras y hasta las funciones de estos órganos garantes, según los países en que se han desarrollado, atienden a particularidades de cada Estado

tradujo en que el inicio de vigencia del Acuerdo fue el 1° de julio de 2020, http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/Spanish/T-MEC_Protocolo.pdf

⁵⁵ El 30 de noviembre de 2018, en el marco de la Cumbre de Líderes del G20, Canadá, México y Estados Unidos firmaron el T-MEC.

⁵⁶ Artículo 19.8 (Protección de la Información Personal), del Capítulo 19. Comercio Digital del T-MEC, <http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/Spanish/19ESPComercioDigital.pdf>

o expectativas en las atribuciones de cada órgano (regulatorias, promoción, verificación, etcétera). Tal como señala Martínez Ruíz (Azorín): “[...] el político no debe acoger sin estudios, sin una detenida reflexión previa, las leyes, trazas e instituciones de otros países. Esto le puede llevar a gobernar con abstracciones; gobernar con abstracciones consiste en dar leyes sabias, justas, discretas, sí, pero leyes que no se acoplan ni tienen perfecta concordancia con la realidad para la han sido hechas; es decir, que, con toda su sabiduría, justicia y discreción, estas leyes sólo lo serán tales en el papel, o, lo que es lo mismo, no serán eficaces”.⁵⁷

Con respecto a lo antes mencionado, en materia de transparencia y acceso a la información, se reconocen cuatro modelos de autoridades u órganos garantes que se han desarrollado en el mundo, el primero de ellos, se trata de Oficinas de Información a cargo de una persona comisionada, los cuales podemos encontrar en países como Escocia, Reino Unido o Eslovenia; en segundo lugar, tenemos Comisiones, Consejos o Institutos, que se caracterizan por ser cuerpos colegiados, presentes en México, Francia o Chile; asimismo, en países como Suecia o Nueva Zelanda se han creado Defensorías del Pueblo u *Ombudsman*, autoridades que pueden ser tanto unipersonales como colegiadas; y también se han desarrollado instituciones con funciones reguladoras en la materia, como es el caso de Sudáfrica.⁵⁸

Algunos ejemplos de los modelos antes referidos, así como aspectos generales de su estructura y funcionamiento son:

- 1) *Oficina del Comisionado de Información (Information Commissioner's Office —ICO)* del Reino Unido, es un organismo independiente, representado por una persona Comisionada de Información, que defiende el derecho de acceso a la información de interés público, promueve la apertura por parte de los organismos públicos y protege la privacidad de los datos para las personas.⁵⁹
- 2) *Consejo para la Transparencia (CPLT)* de Chile, es una corporación autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas principales atribuciones son promover y difundir el principio de transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas; favorecer el ejercicio de otros derechos; así como velar por el adecuado cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales de Chile. Se encuentra integrada por cuatro personas Consejeras, designadas por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio.⁶⁰

⁵⁷ Martínez Ruíz, José, “Azorín”, *El Político*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, 1998, <https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/el-politico.pdf>

⁵⁸ Cfr. Guillán Montero, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁹ Reino Unido, *Oficina del Comisionado de Información (Information Commissioner's Office —ICO)*, página oficial de internet (inglés), disponible en: <https://ico.org.uk/>

⁶⁰ Chile, *Consejo para la Transparencia (CPLT)*, página oficial de internet, disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/>

- 3) *Defensores del Pueblo Parlamentarios (Riksdagens ombudsmän —JO)* de Suecia, se trata de un cuerpo colegiado, integrado por cuatro “defensores del pueblo”, nombrados por el Riksdag (parlamento) sueco que garantiza que las autoridades públicas y su personal cumplan con las leyes y otros estatutos que rigen sus acciones, entre ellas, en materia de acceso a la información pública.⁶¹
- 4) *Regulador de Información de Sudáfrica (Information Regulator)*, es un órgano independiente, sujeto únicamente a la Ley y la Constitución, pero que debe rendir cuentas a la Asamblea Nacional de Sudáfrica, cuya principal función es hacer cumplir a los organismos públicos y privados, las leyes del país en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Consta de un presidente y otras cuatro personas, como miembros ordinarios, que deben ser debidamente calificadas, aptas y adecuadas para ocupar el puesto.⁶²

En lo que a la materia de datos personales se refiere, como fue previamente referido, el desarrollo de los ordenamientos normativos, enfoques e instituciones para proteger este derecho no han sido uniformes, aunque pueden encontrarse rasgos comunes entre ellos.

En los Estados Iberoamericanos, de los que México es parte, el marco legal en el tema, se ha alineado con el “modelo europeo” que reconoce el derecho a la protección de datos personales, y la creación de autoridades específicas encargadas de hacer cumplir eficazmente dicho marco legal.⁶³

En ese contexto, los países que actualmente cuentan con legislación general para reconocer el derecho fundamental a la protección de datos personales son Andorra,⁶⁴ Argentina,⁶⁵ Brasil,⁶⁶ Chile,⁶⁷ Colombia,⁶⁸ Costa Rica,⁶⁹ Ecuador,⁷⁰

⁶¹ Suecia, *Defensores del Pueblo Parlamentarios (Riksdagens ombudsmän —JO)*, página oficial de internet (sueco e inglés), disponible en: <https://www.jo.se/en/>

⁶² Sudáfrica, *Regulador de Información (Information Regulator)*, página oficial de internet (inglés), disponible en: <https://www.justice.gov.za/infoereg/>

⁶³ Cfr. Troncoso Reigada, Antonio, *op. cit.*, p. 4.f

⁶⁴ *Ley 15/2003*, cualificada de protección de datos personales, del 18 de diciembre.

⁶⁵ *Ley 25.326, de Protección de los Datos Personales*, del 2 de noviembre de 2000

⁶⁶ *Ley No. 13.709, Dispõe sobre a proteção de dados pessoais*, de 14 de agosto de 2018 (Marco Civil da Internet).

⁶⁷ *Ley 19.628, sobre protección de la vida privada*, de 28 de agosto de 1999, última modificación del 26 de agosto de 2020.

⁶⁸ *Ley Estatutaria No. 1581*, de disposiciones generales para la protección de datos personales, de 17 de octubre de 2012.

⁶⁹ *Ley No. 8968, de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales*, aprobado el 27 de junio de 2011 y publicada en La Gaceta N.º 170, de 5 de septiembre de 2011.

⁷⁰ *Ley Orgánica de Protección de Datos Personales*, Quinto Suplemento del Registro Oficial No.459, del 26 de mayo de 2021.

El Salvador,⁷¹ España,⁷² México,⁷³ Perú,⁷⁴ Nicaragua,⁷⁵ Panamá,⁷⁶ Portugal,⁷⁷ República Dominicana⁷⁸ y Uruguay.⁷⁹ Los países que aún no han desarrollado leyes propias en la materia son Bolivia, Cuba, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.⁸⁰

A pesar del avance legal en la región para la protección del derecho en comentario, no todos los países iberoamericanos han instituido en su normatividad a autoridades de control de protección de datos personales. A continuación, se hará referencia a los países que en su legislación tienen instituida un organismo encargado de dicha función:

- 1) Andorra. *Agencia Andorrana de Protección de Datos (APDA)*, a cargo de una persona titular, es un organismo público con personalidad jurídica propia, independiente de las administraciones públicas y con plena capacidad de obrar. Su objetivo es proteger y garantizar, con respecto al tratamiento y la utilización de datos personales, los derechos fundamentales de las personas, y especialmente los relativos a la intimidad.⁸¹
- 2) Argentina. *Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP)*, se trata de un órgano de control unipersonal, autárquico que funciona con autonomía funcional del Poder Ejecutivo nacional, cuyas atribuciones corresponden a garantizar el derecho de acceso a la información pública, se encarga de promover la transparencia activa y tutelar el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales.⁸²

⁷¹ *Ley de Protección de Datos Personales y Hábeas Data*, aprobada el 22 de abril de 2021.

⁷² *Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)*, Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 y la *Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, del 5 de diciembre.

⁷³ *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de julio de 2010 y la *Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2017.

⁷⁴ *Ley 29733*, de protección de datos personales, publicada en *Diario Oficial*, el 3 de julio de 2011.

⁷⁵ *Ley de Protección de Datos Personales*, No. 787, publicada en *La Gaceta*, *Diario Oficial* No. 61, el 29 de marzo de 2012.

⁷⁶ *Ley No. 81, sobre Protección de Datos Personales*, del 26 de marzo de 2019.

⁷⁷ *RGPD* y su *Ley Nacional de Aplicación*.

⁷⁸ *Ley No. 172-13, Orgánica sobre la Protección de Datos de Carácter Personal*, de 15 de diciembre de 2013.

⁷⁹ *Ley No. 18331, Protección de Datos Personales y acción de habeas data*, de 11 de noviembre de 2008, modificada parcialmente mediante *Ley No. 19.670 y su decreto reglamentario* No. 64/020, de 25 de octubre de 2018.

⁸⁰ Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales, *Legislación*, página oficial de internet, disponible en: <https://www.redipd.org/es/legislacion>

⁸¹ Andorra, *Agencia de Protección de Datos de Andorra*, página oficial de internet (catalán), disponible en: <https://www.apda.ad/ca>

⁸² Argentina, *Agencia de Acceso a la Información Pública*, página oficial de internet, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip>

- 3) Brasil. *Autoridad Nacional Brasileña de Protección de Datos Personales (Autoridade Nacional de Proteção de Dados “ANPD”)*, se trata de un organismo que, pese a depender de la administración pública federal, tiene algunas características institucionales que le otorgan una mayor independencia, como la autonomía técnica y de decisión y el mandato fijo de sus cinco miembros Consejeros. Le compete asegurar la más amplia y correcta observancia de la ley de datos personales en Brasil y, en esa medida, garantizar la debida protección a los derechos fundamentales de libertad, privacidad y libre desarrollo de la personalidad del individuo.⁸³
- 4) Colombia. *Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)* es la autoridad nacional de protección de la competencia, los datos personales y la metrología legal, que protege los derechos de los consumidores y administra el Sistema Nacional de Propiedad Industrial, a través del ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales. Por conducto de la Delegatura de Protección de Datos Personales, se encarga de vigilar y garantizar que las entidades públicas y privadas, respeten los principios, derechos y garantías en el tratamiento de los datos personales regulados por las leyes colombianas en la materia.⁸⁴
- 5) Costa Rica. *Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (PRODHAB)* es una institución de desconcentración máxima adscrita al Ministerio de Justicia y Paz, a cargo de una Dirección Nacional y su titular, con independencia de criterio y personalidad jurídica instrumental propia en el desempeño de las funciones y en la administración de sus recursos y presupuesto, así como para suscribir los contratos y convenios que requiera para el cumplimiento de sus funciones, cuyo principal objetivo es garantizar a cualquier persona, el respeto a su derecho a la autodeterminación informativa en relación con su vida o actividad privada y demás derechos de la personalidad, así como la defensa de su libertad e igualdad con respecto al tratamiento automatizado o manual de los datos correspondientes a su persona o bienes.⁸⁵
- 6) España. *Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)*, es la autoridad estatal de control independiente, a cargo de una persona que dirige, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada; encargada de velar por el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos; y garantiza y tutela el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal de las y los ciudadanos.⁸⁶

⁸³ Brasil, *Agencia de Protección de Datos de los Habitantes*, página oficial de internet (portugués), disponible en: <https://www.gov.br/anpd/pt-br>

⁸⁴ Colombia, *Superintendencia de Industria y Comercio*, página oficial de internet, disponible en: <https://www.sic.gov.co/>

⁸⁵ Costa Rica, *Agencia de Protección de Datos de los Habitantes*, página oficial de internet (catalán y español), disponible en: <http://www.prodhab.go.cr/>

⁸⁶ España, *Agencia Española de Protección de Datos*, página oficial de internet, disponible en: <https://www.aepd.es/es>

- 7) México. *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)* es un organismo constitucional autónomo, especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, garante del cumplimiento de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. Su órgano máximo de dirección es el Pleno, integrado por siete Comisionados, electos mediante convocatoria del Senado de la República.⁸⁷
- 8) Perú. *Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales*, es una entidad que depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuya principal función es garantizar el derecho fundamental de protección de datos personales. Está a cargo de una Dirección General.⁸⁸
- 9) Portugal. *Comissão Nacional de Protecção de Dados de Portugal “CNPDP”* es una entidad administrativa independiente; integrada por siete miembros de reconocida integridad y mérito; con personalidad jurídica de derecho público y con poderes de autoridad; dotada de autonomía administrativa y financiera, que colabora con la Asamblea de la República. Sus atribuciones son controlar y supervisar el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos personales, con el fin de defender los derechos, libertades y garantías de las personas físicas en dicho contexto.⁸⁹
- 10) Uruguay. *Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales (URCDP)* es un órgano colegiado de tres miembros; con autonomía técnica; cuya competencia es custodiar el cumplimiento de la ley de protección de datos personales y asegurar el respeto de sus principios.⁹⁰

Aunque han sido diversas las particularidades en el proceso de creación de cada uno de los organismos garantes o autoridades de control de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, su evolución normativa ha ido avanzando en su autonomía e independencia estructural, presupuestaria y de decisión, y se les ha ido dotando de las atribuciones necesarias para cumplir con su función toral garante de derechos en favor de las personas, y fortaleciendo al Estado.

⁸⁷ México, *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*, página oficial de internet, disponible en: <https://home.inai.org.mx>

⁸⁸ Perú, *Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales*, página oficial de internet, disponible en: <https://www.gob.pe/anpd>

⁸⁹ Portugal, *Comissão Nacional de Protecção de Dados Personales*, página oficial de internet (portugués), disponible en: <https://www.cnpd.pt/>

⁹⁰ Uruguay, *Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales*, página oficial de internet, disponible en: <https://www.gub.uy/unidad-reguladora-control-datos-personales/>

V. REFLEXIONES FINALES

La autonomía asegura que una institución, como las de transparencia y privacidad, lleven a cabo su labor de forma independiente, sin subordinación e interferencias de otros poderes públicos o fácticos, de manera que pueda funcionar en un sistema de colaboración, controles y contrapesos para mantener balances.

El impulso de **órganos** autónomos que promuevan y protejan el acceso a la información y la transparencia, son esenciales para el fortalecimiento del Estado y la democracia, así como para el desarrollo de las personas; su labor como garantes de un derecho llave que potencia otros derechos humanos limita la concentración de poder, favorece la rendición de cuentas, impulsa la participación ciudadana y genera confianza.

De igual forma, las autoridades independientes que aseguran el debido cuidado de los datos personales también coadyuvan al ejercicio de otros derechos y evitan a las personas cualquier afectación a su intimidad o dignidad.

La creación de marcos jurídicos, políticas públicas y órganos garantes autónomos especializados en acceso a la información y datos personales, en el mundo, no surgió de forma espontánea, ni como una concesión gubernamental, así como tampoco su aparición fue coyuntural, sino que son una conquista ciudadana, cuyo sustento se encuentra también en estándares internacionales que recomiendan tenerlos y consolidarlos.

En ese sentido, estos órganos fueron originados para desempeñar un papel decisivo como intermediarios entre el gobierno y la ciudadanía, en su papel de autoridades protectoras de dos derechos humanos.

En atención al principio de progresividad, los garantes de transparencia y datos personales deben buscar perfeccionar su operación y desempeño, como deben hacerlo todas las instituciones, sin que ello implique ceder su autonomía, que es un valor esencial; y que como se ha expresado obedece a un mandato convencional, constitucional y legal en materia de derechos humanos.

En ese sentido, se debe distinguir entre el significado de la autonomía, respecto de la optimización en términos de funcionamiento que pueda requerir su estructura y esquemas instituidos al interior. Las mejoras que se deban implementar son distintas a la independencia de su actuar, porque incluso su desaparición contravendría compromisos y obligaciones internacionales adquiridas por el Estado Mexicano.

Se debe evitar retrocesos en el desarrollo de los mecanismos que hacen efectivos el ejercicio de los derechos a saber y a la protección de datos personales, no trastocando su autonomía, pues ésta contribuye a preservar la democracia, la estabilidad social y el Estado de derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Libros, revistas y manuales

- CABALLERO, José Antonio, *et al.*, *El futuro del IFAI: Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, Publicación Electrónica núm. 7, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-CIDE, 2012. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3196/2.pdf>
- CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel, “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, *Alegatos Revista*, año 32, núm. 97, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017. <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/download/1411/1388>
- FABIÁN RUÍZ, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, pp. 85-120. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/11454/13359>
- GARCÍA GONZÁLEZ, Aristeo, “La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XL, núm. 120, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007, pp. 743-778. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/download/3933/4971>
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, “El estatus del Tribunal Constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 1, Tomo 1, Madrid, enero-abril 1981, pp. 11-34. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/250003.pdf>
- GUILLÁN MONTERO, Aránzazu (coord.), *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, oportunidades y buenas prácticas*, Consejo para la Transparencia-IFAI, s.f. https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/cplt_ifai_interior.pdf
- MAQUEO, María Solange, *et. al.*, “Protección de datos personales, privacidad y vida privada: la inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, volumen XXX, no. 1, Chile, Universidad Austral de Chile, 2017, pp. 77-96. <https://www.redalyc.org/pdf/1737/173752279004.pdf>
- MARTÍNEZ RUIZ, José, “Azorín”, *El Político*, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, 1998. <https://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/el-politico.pdf>
- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, “Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, *Organismos Autónomos Constitucionales. Revista de Administración Pública*, núm. 138, volumen L, N° 3, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2015, pp. 15-35. <https://www.inap.mx/portall/images/pdf/rap138.pdf>
- MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, tomo I, vertido al castellano por Siro García del Mazo, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1906. https://proletarios.org/books/Montesquieu-Espiritu_De_Las_Leyes.pdf
- TRONCOSO REIGADA, Antonio, “El desarrollo de la protección de datos personales en Iberoamérica desde una perspectiva comparada y el reequilibrio en los modelos de

protección de datos a nivel internacional”, *Revista Internacional de Protección de Datos Personales (RIPDP)*, No. 1, Red Académica Internacional de Protección de Datos Personales, Colombia, 2012. https://habeasdatacolombia.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/10_Antonio-troncoso_FINAL.pdf

UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2010. <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

Tesis y criterios nacionales

Jurisprudencia P./J. 52/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005.

Jurisprudencia P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007.

Jurisprudencia P./J. 78/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, julio de 2009.

Tesis aislada 2a. CLXVI/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Décima Época, t. I, noviembre de 2017.

Legislación internacional

Carta Democrática Interamericana, promulgada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de sesiones, 11 de septiembre de 2001, Lima, Perú. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, declarada el 7 de diciembre de 2000, adaptada el 12 de diciembre de 2007, en Estrasburgo. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/EU_Carta_Derechos_Fundamentales_Uni%C3%B3n_Europea_2000_ES.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales, *Convenio No. 205*, en inglés, abierto a firma en Tromsø, Noruega, el 18 de junio de 2009, entró en vigor el 1 de diciembre de 2020 con 10 ratificaciones, <https://rm.coe.int/1680084826>

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, conocido como *Convención Europea de Derechos Humanos*, adoptado por el Consejo de Europa, el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953, modificado el 1 de agosto de 2021. https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf

Convenio No. 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal. <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/12%20convenio%20n%20108.pdf>

Convenio 108+ del Consejo de Europa, para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento de Datos Personales, abierto a firma el 10 de octubre de 2018, en Estrasburgo. <https://rm.coe.int/convenio-para-la-proteccion-de-las-personas-con-respecto-al-tratamiento/1680968478>

- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, (Fondo, Reparaciones y Costas), Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf*
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>*
- Declaración de Atlanta y su Plan de Acción para el Avance del Derecho de Acceso a la Información, Atlanta, Georgia, reunión de la comunidad global del acceso a información, celebrada del 27 al 29 de febrero de 2008, con el auspicio del Centro Carter. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_a_la_informacion_recomendaciones_de_politicas_declaracion_de_atlanta.pdf*
- Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, del 6 de diciembre de 2004. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=319&IID=2>*
- Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África, en inglés, aprobada en la 32a sesión de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, llevada a cabo del 17 al 23 de octubre de 2002, en Banjul, Gambia. https://www.right2info.org/resources/publications/instruments-and-standards/africa_declaration-of-principles-on-freedom-of-expression-in-africa*
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada mediante resolución 217 A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948. https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf*
- Directrices relativas a la protección de la intimidad y de la circulación transfronteriza de datos personales, adoptadas el 23 de septiembre del 1980, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y revisadas el 11 de julio de 2013, (en inglés), https://www.oecd.org/stil/economy/oecd_privacy_framework.pdf*
- Estándares de Protección de Datos de los Estados Iberoamericanos, aprobados y presentados por la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD), en el marco del XV Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos, el 20 de junio de 2017. https://www.redipd.org/sites/default/files/inline-files/Estandares_Esp_Con_logo_RIPD.pdf*
- Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, el 8 de junio de 2010, Washington, D.C. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ Acceso_Ley_Modelo_Libro_Espanol.pdf*
- Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la OEA, el 21 de octubre de 2020, Washington, D.C. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf*
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>*
- Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, Artículo 19, Londres, Reino Unido, 1996, ed. español 2005. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a22440.pdf>*

- Principles on the Right to Know*, en inglés, de Open Society Justice Initiative junto con otras organizaciones, 28 de septiembre de 2005. https://www.oas.org/dil/access_to_information_human_Policy_Recommendations_10_Principles_on_the_Right_to_Know.pdf
- Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos persona*, adoptados por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución A/RES/45/95, el 14 de diciembre de 1990, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2015.pdf>
- Protocolo adicional al Convenio 108 sobre las autoridades de supervisión y los flujos transfronterizos de datos (STE n° 181)*, del Consejo de Europa, abierto a la firma el 8 de noviembre de 2001, en Estrasburgo. <http://www.transparencia.udg.mx/sites/default/files/Protocolo%20adicional%20del%20convenio%20No.%20108.pdf>
- Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos mexicanos y Canadá (T-MEC)*, firmado el 30 de noviembre de 2018, en Buenos Aires, Argentina, http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/Spanish/T-MEC_Protocolo.pdf

**Comisiones de Derechos Humanos
en entidades federativas de México**

**Comisión de Derechos Humanos
de la Ciudad de México**

DIVISIÓN DE PODERES Y ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS

Nashieli Ramírez Hernández

I. INTRODUCCIÓN

Los organismos públicos autónomos ocupan una parte fundamental en el andamiaje institucional nacional debido a que desempeñan funciones en materia social, política, económica y para la justicia que son esenciales en el ejercicio de la vida democrática. En la actualidad, estos organismos atienden y coadyuvan con el cumplimiento de tareas específicas como la protección de los derechos humanos, la organización de procesos electorales, la generación de datos de interés público, la evaluación de políticas públicas, la conducción de la política monetaria, la regulación de mercados, la regulación de telecomunicaciones, entre otras.

Su caracterización como sujeto de análisis en el papel de “acompañantes” de los poderes tradicionales del Estado ha merecido el desarrollo doctrinario, pero quizás no la suficiente reflexión situada en el aquí y el ahora, sobre todo en función de las diferentes funciones que entre ellos realizan por mandato constitucional. Quizás en ello se encuentre la causa de que el constitucionalismo mexicano no los reconoce formalmente como parte de la división de poderes en el artículo 49 constitucional o bien, en un apartado propio,¹ tal como aparecen en la Constitución Política de la Ciudad de México.

En este sentido, más allá de abonar al vasto debate relativo a la naturaleza jurídica de los organismos públicos autónomos, el presente ensayo pretende ahondar en la importancia que éstos tienen para la gobernanza democrática en general y para el ejercicio de los derechos humanos en particular.

Es así que iniciamos el texto con comentarios en torno al surgimiento de los primeros organismos autónomos y las primeras bases para el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos que hoy tenemos en el país para comprender de una forma más integral su funcionamiento general, la razonabilidad en su origen y la participación que tienen en el esquema de división de poderes.

¹ John Ackerman, “Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2016, p. 215.

La segunda parte del ensayo está construida a partir del abordaje específico de los órganos constitucionales autónomos, considerando su triple naturaleza, a saber: i) garantes de derechos, ii) reguladores de áreas estratégicas y iii) generadores de información y evaluadores para la planeación, proponiendo de esta manera, una clasificación para cumplir con los fines del presente ensayo, que nos permita asociar los aspectos más relevantes de su creación constitucional y consolidación con otros momentos de la vida política y democrática del país.

Siguiendo esta lógica de análisis, será mucho más fácil transitar hacia el último apartado, sobre la reflexión en torno a los contextos que determinan ciertos diseños institucionales, la necesidad de perpetuarlos, renovarlos o desaparecerlos, en función del bien jurídico que cada órgano autónomo debe proteger, haciendo énfasis en su trabajo y papel como contrapesos respecto al ejercicio de los poderes del Estado.

II. ORGANISMOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS: SURGIMIENTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CONSOLIDACIÓN EN MÉXICO

La teoría clásica de división de poderes considera que el poder público se separa en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y cada uno tiene facultades independientes para evitar que la balanza del ejercicio del poder se incline de un solo lado, es decir, para evitar abusos en la concentración del mismo.

Este diseño planteado por Locke y Montesquieu fue la base del constitucionalismo occidental del siglo XIX.² Desde una perspectiva liberal funge como sistema de contrapesos y partió originalmente de la noción de que “el poder controla al poder”. A este primer elemento se suma otra fuente de control o contrapeso deriva del propio reconocimiento de derechos de las personas que, en su concepción original, se redujo a la categoría jurídica de ciudadanía, misma que ha sido ampliada con el tiempo a base de lucha social para la exigibilidad de derechos.

Como en muchos otros países, esta teoría clásica de división de derechos se ve superada por la introducción de organismos autónomos constitucionales hacia finales del siglo XX en nuestro país. En tales organismos se depositaron funciones de relevancia para el Estado ya sea como garante de derechos, para la regulación de funciones estratégicas para la Nación, así como para generación de información y evaluación de la política pública.

La característica esencial de estos organismos para cumplir con sus mandatos es la autonomía, que puede estar presente en distintos grados, tal como se señala a continuación.

² Luis Enrique Villanueva Gómez, *La División de Poderes: Teoría y Realidad*, IJ UNAM 2014 consultado en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

El hecho de ser establecidos por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena.³

Es preciso destacar que la autonomía no exime a los organismos del entramado jurídico de rendición de cuentas pues están sujetos al escrutinio público de la misma forma que lo está cualquier institución que forme parte del Estado mexicano de cualquier ámbito de competencia.

Sobre las características que definen a los organismos constitucionales autónomos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia que el concepto de distribución de poder público ha evolucionado al introducirse al sistema jurídico mexicano los órganos autónomos constitucionales cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial). El criterio interpretativo señala que tales órganos están destinados a atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales y deben de caracterizarse por estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente satisfechas.⁴

La creación de los organismos autónomos en México derivó de distintos contextos nacionales para atender una variedad de funciones, por ello no se integran o agrupan uniformemente en un solo apartado de nuestra Constitución Política Federal, aunque sí se encuentran en la parte orgánica del texto constitucional.

Al realizar un recorrido histórico y observar la naturaleza de sus funciones sustantivas es posible, tal como se había ya señalado, diferenciarlos en tres tipos: **garantes de derechos, reguladores de áreas estratégicas, y concentradores de funciones fundamentales para la planeación y evaluación de la política pública nacional.**

En particular, como garantes de derechos, en la década de los 90 se constituyeron los primeros organismos autónomos en nuestro país para garantizar la protección de los derechos humanos y los derechos político-electorales a partir

³ Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. José Fabian Ruíz, Cuestiones Constitucionales, no.37 Ciudad de México jul./dic. 2017 consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085

⁴ ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871 P./J. 12/2008, Pleno, Jurisprudencia, Registro digital 170238

de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para el primer aspecto y el entonces Instituto Federal Electoral para el segundo. Hay una característica común entre estos organismos autónomos: ambos constituyen el piso mínimo de garantía de los derechos básicos en una sociedad democrática.

Respecto al sistema de protección de derechos humanos, fue en 1992 cuando quedaron sentadas las bases para el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos como consecuencia de un decreto que reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tuvo por efecto elevar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) a rango constitucional, así como mandata también la creación de organismos para la atención de presuntas violaciones de derechos humanos en las entidades federativas.

Con el paso del tiempo, este sistema se ha vuelto más sólido. Para 1999, fue incluido en la Carta Magna el proceso legislativo para la elección de la persona titular de los organismos y posteriormente, en 2016, se hizo homogénea la autonomía de todas las Comisiones en el país, lo que las fortaleció institucionalmente y las consolidó en el esquema de gobernanza democrática.

El hecho que marcó un antes y un después en materia de derechos humanos, y con ello un impulso al trabajo que ya hacían los organismos de protección de derechos humanos, fue la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de junio de 2011. Ésta representó su inclusión en toda una lógica constitucional de nuevo paradigma que establece la obligación de aplicar todo el conjunto normativo internacional del que México es parte, para la protección de las personas.

A casi 30 años de su creación, México cuenta con un robusto sistema de organismos garantes de los derechos humanos conformado por la ahora Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y 32 comisiones locales autónomas que emiten recomendaciones no vinculatorias a las autoridades responsables de violaciones de derechos humanos, entre otras facultades de suma relevancia, como se explora en el apartado siguiente.

Como mencionamos antes, en 1990 se sentaron las bases para la creación del organismo autónomo constitucional garante de los derechos político-electorales, que nació como el Instituto Federal Electoral y después de una serie de reformas constitucionales, en 1996 quedó consolidada su autonomía e independencia al desligarse por completo del Poder Ejecutivo.

En 2014 se efectuó la reforma que rediseñó el régimen electoral mexicano al convertir al organismo en Instituto Nacional Electoral (INE), que además de organizar los procesos federales en la materia, desde entonces debe coordinarse con los organismos locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.

El INE debe realizar otras de las tareas fundamentales para la democracia, la organización de las elecciones bajo principios que garanticen la imparcialidad y la legalidad, por lo que se constituye como el organismo autónomo garante de derechos político-electorales.

El surgimiento de la CNDH y del INE respondió a las demandas del creciente activismo social de los años noventa que exigía la participación en los procesos políticos y por la presión de la comunidad internacional frente al imperante sistema político vertical, cerrado y profundamente autoritario en su funcionamiento.

Ese mismo año, 2014, se otorgó autonomía al actual Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el tercer órgano autónomo constitucional garante de derechos que atiende lo relativo al acceso y protección de información, así como de datos personales.

Para el primer derecho que se alude, el INAI garantiza que cualquier autoridad entregue la información pública cuando se le solicita y, para el segundo, garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, conocidos como derechos ARCO, que toda persona tiene con respecto a su información.

De esta primera división propuesta sobre los organismos constitucionales autónomos garantes de derechos, el último órgano autónomo constitucional fue creado en 2016 y formalmente instaurado en 2018 y corresponde a la Fiscalía General de la República (FGR). Este órgano es garante del debido proceso y acceso a la justicia y vale la pena enfatizar que este tránsito de una entidad del Ejecutivo a un órgano con autonomía no ha sido dimensionado de manera suficiente en términos de garantía de derechos en donde debería estar su centralidad. Esto es importante si consideramos que el diseño constitucional original de 1917 depositaba en la persona titular de la Procuraduría el papel de la Consejería Jurídica del Ejecutivo.

En ese sentido, la relevancia de su autonomía ha sido destacada por diversos especialistas, que señalan que:

...la autonomía de las fiscalías generales de justicia es muy importante para el buen funcionamiento del nuevo sistema de corte oral, adversarial. El ministerio público solo debe ser vigilado y controlado por un juez especializado, pero no tener dependencia jerárquica con ningún poder u órgano del Estado, ya que uno de los rasgos característicos de este nuevo modelo es que las nuevas fiscalías actúen, tanto normativa como fácticamente, con total independencia.⁵

En suma, contamos en conjunto con cuatro órganos con autonomía constitucional que de distinta forma garantizan derechos imprescindibles para entender nuestra democracia y su evolución: organismos públicos de protección de derechos humanos, Instituto Nacional Electoral y el conjunto de institutos en las entidades federativas, Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y el conjunto de institutos en el equivalente en el país, así como las Fiscalías Generales de Justicia.

⁵ Autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, 2020, Miguel Alejandro López Olvera, Luis Fernando Ruiz Pérez, Enrique Meza Márquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf>

Ahora bien, sumados a este primer tipo de órganos constitucionales autónomos, la Constitución prevé la existencia de otros organismos responsables de funciones diversas del Estado, entre ellas las reguladoras de áreas estratégicas.

El primer órgano autónomo constitucional con la finalidad “reguladora” fue el Banco de México (Banxico). Si bien pueden establecerse diversas etapas del banco central, fue mediante la reforma de 1993 que se le brindó autonomía y se instruyó al legislativo a emitir su propia ley que lo sujeta al mandato de procurar, sobre cualquier otro objetivo, la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. De esta forma se otorgaron al Banxico las facultades necesarias para regular el crecimiento de su crédito y así procurar la estabilidad de los precios. Banxico desempeña una función reguladora en una de las áreas estratégicas del Estado que no garantiza, en sí mismo, un derecho, pero tiene un gran impacto en el bienestar y estabilidad económica del país.

Por otro lado, fue en 2013 cuando se crearon el segundo y tercer órgano autónomo regulador: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), los dos organismos autónomos constitucionales icónicos de la función reguladora. Las funciones de los órganos autónomos a que se hace referencia parten del contenido del artículo 28 constitucional sobre la rectoría económica del Estado.

La Cofece tiene como función sustantiva garantizar la libre competencia, así como prevenir, investigar y combatir las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados. Por su parte, al IFT le corresponde la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

Si bien las actividades que realiza el IFT se vinculan con una función reguladora para el desarrollo económico, es importante mencionar que su papel impacta en el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, que también es la vía de acceso para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión que permite la pluralidad de opiniones en las democracias.

A los tres organismos reguladores aquí revisados (Banxico, Cofece e IFT) “se les otorgó autonomía constitucional por recomendaciones de los organismos financieros internacionales”, lo que habla también de los factores externos como motivos de su autonomía.⁶

Finalmente, el tercer grupo de órganos autónomos son los derivados del artículo 26 constitucional relativo a las funciones de información y de evaluación para la planeación.

A finales de 2005 se estableció el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de

⁶ Miguel Alejandro López Olvera Coordinador, *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2020.

gestión. El Coneval logró su autonomía constitucional en 2014, y desde entonces tiene a su cargo la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

Por su parte, en 2006 se elevó a rango constitucional la autonomía del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), destinado a la consolidación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

El INEGI tiene el objetivo de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo. La importancia del trabajo del INEGI radica en la generación de información acerca del territorio, la población y la economía que es imprescindible para la toma de decisiones y la creación de políticas públicas. Desde un enfoque de derechos humanos, la información que genera es fundamental para la medición en el cumplimiento del principio de progresividad y no regresividad cuyo contenido ha sido desarrollado por el Sistema de Naciones Unidas y los órganos que dan seguimiento a sus Convenciones.

En síntesis, la creación de los órganos autónomos constitucionales no sólo atendió a un contexto de apertura democrática y, para ello, de garantía de contrapesos a los tres poderes tradicionales del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. También es preciso decir que respondió a la descentralización de funciones del Estado que deben de permanecer a pesar de los cambios políticos, asegurando la certeza en el cumplimiento de su mandato: garantía de derechos, regulación y generación de insumos para la toma de decisiones de la política pública de un Estado.

Los organismos autónomos de cualquiera de los tres grupos, clasificados así para fines de este ensayo, está justificada en la lógica de los contrapesos democráticos y, en especial, de dar certeza sobre la imparcialidad en la satisfacción de esas funciones que se consideran estratégicas para una vida democrática saludable en la que el conflicto de interés no prevalezca.

En especial, para los órganos cuya vida institucional se instauró en la primera década del nuevo milenio, el objetivo adicional fue satisfacer las demandas ciudadanas de rendición de cuentas, fortalecimiento de la fiscalización, transparencia en la información y mayor participación ciudadana.

III. LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS DE DERECHOS HUMANOS. REFLEXIÓN SOBRE SU PAPEL COMO CONTRAPESOS DE PODERES

A comienzos de la segunda década de este siglo es pertinente reflexionar sobre la utilidad de dichos órganos y de su diseño institucional, así como de sus oportunidades de mejora, específicamente en lo que toca para el sistema no jurisdiccional de derechos humanos.

La creación de los 33 organismos autónomos de derechos humanos en nuestro país (CNDH y los organismos de las entidades) representó para la ciudadanía

la ampliación de posibilidades para la exigibilidad y satisfacción de derechos humanos más allá de la vía judicial. Es decir, se fijó una ruta al alcance de las personas, que no está sujeta a las formalidades jurídicas judiciales.

En cada una de las reformas constitucionales que les involucran (1992, 1999, 2011 y 2016) se ha reiterado su rol como garantes de derechos y sus facultades para recibir quejas, investigar violaciones a derechos humanos y emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades responsables.

En lo que respecta a la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 2011, se instauró un mecanismo y estándar de rendición de cuentas ante el poder legislativo para las autoridades que no acepten una recomendación y se explicitó la facultad de investigar violaciones graves a los derechos humanos de oficio o a petición del Ejecutivo nacional o local, como lo son casos de tortura, ejecución extrajudicial y desaparición forzada.

La Reforma de 2011 derivó además en la especialización de las visitadurías, y el desarrollo de programas especiales en las comisiones para dar una mejor atención a las quejas desde las perspectivas adecuadas con un enfoque diferencial e interseccional, acorde con el desarrollo y evolución del derecho internacional de los derechos humanos.

Ejemplo de ello es la existencia de visitadurías sobre derechos humanos laborales o el abordaje de los temas de afro descendencia, la perspectiva de derechos humanos y empresas, atención a los derechos de personas con discapacidad, entre otras.

Asimismo, el impulso para la emisión de informes y Recomendaciones Generales que visibilizan problemáticas estructurales que afectan de manera diferenciada a mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas LGTBTTTIQA+ y otros grupos de atención prioritaria con el propósito de que las autoridades emprendan diversas medidas para la transformación de las estructuras institucionales que reproducen las violaciones a derechos humanos con un mismo patrón muestran la evolución en la metodología de trabajo de los organismos de protección de derechos humanos.

Tanto el andamiaje normativo constitucional —federal y local— que se tiene actualmente, da cuenta de la tendencia al fortalecimiento de la autonomía fáctica y jurídica de las comisiones de derechos humanos y de su papel en el sistema de pesos y contrapesos resultado del desarrollo democrático en el país.

Más allá de esto, como se ha comentado desde el inicio del presente ensayo, la presencia misma de los organismos autónomos en los textos constitucionales es muestra y resultado de la evolución de esa teoría de pesos y contrapesos que coexistía de la mano con el hecho del reconocimiento constitucional de los derechos de los ciudadanos.

Sobre este último punto, el cambio de paradigma constitucional en 2011 que amplía el corpus constitucional mexicano y con ello el reconocimiento y contenido de derechos, recarga la balanza de ese sistema de pesos y contrapesos hacia una concentración de poder depositada en la exigibilidad que las personas

puedan hacer de sus derechos, lo que se refuerza teniendo a la mano mecanismos para su garantía que recaen no solamente en los tres poderes tradicionales sino en toda autoridad en el país en ejercicio de sus funciones.

Si la teoría clásica de división de poderes existió para que el poder encontrara límite tanto en otro poder como en los derechos del pueblo, el constitucionalismo actual evoluciona no sólo para fortalecer el último elemento de la lógica de división de poderes por medio de un amplio reconocimiento en el catálogo de derechos sino en una ampliación de la base de titularidad. Esto es así porque el concepto de ciudadanía como continente de la titularidad de derechos ya no es vigente. La ciudadanía del siglo XIX ha sido superada para incluir a mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas no nacionales, personas sin patrimonio, entre otras.

Los organismos autónomos de derechos humanos, por tanto, no solamente participan de la evolución constitucional al fragmentar esa teoría clásica sino también al fortalecer la exigibilidad de derechos de las personas y, con ello, limitar el poder.

En un ejemplo concreto del impacto que tiene la actuación de estos organismos en la democracia contemporánea, tal como la prevé su mandato constitucional, fue la participación que tuvo la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México derivada de la labor de armonización legislativa posterior a la promulgación de la primera Constitución Política de la entidad.

El trabajo realizado estuvo enfocado a incidir en que el desarrollo legislativo estuviera alineado con los estándares de derechos humanos en cada materia. En ocasiones, su labor influyó positivamente el trabajo legislativo. En los casos en que no fue así, en ejercicio de sus facultades, la CDHCM interpuso mecanismos de control constitucional que, al ser resueltos por el Poder Judicial local, otorgaron la razón completa, parcial o bien no otorgaron la razón a la Comisión. En este escenario se muestra la puesta en marcha del sistema de contrapesos, mucho más si a lo anterior se suma el hecho de que la participación ciudadana cuenta cada vez más con mecanismos que requieren ser protegidos y garantizados a riesgo de anular el trabajo de los propios poderes.

Ejemplo de lo anterior es el hecho de que con más frecuencia son anulados judicialmente los procesos legislativos que desconocen la consulta a titulares de este derecho: pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y personas con discapacidad. Asimismo, la tendencia a garantizar el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en todo aquello que les afecta va permeando muy poco a poco el actuar público.

Por lo anterior, puede afirmarse de nuevo que la teoría clásica de división de poderes ha evolucionado para incluir, de manera esencial a los organismos autónomos constitucionales y, por partida doble, a los organismos de protección de derechos humanos dado que no sólo atienden una función toral del Estado que implica una cesión de poder de los ámbitos tradicionales, sino que representa —y con ello fortalece— a las personas titulares de los derechos

que limitan, mediante su exigibilidad, el propio poder de los tres ámbitos tradicionales o cualquier otro que surja.

En ese sentido, un papel sobresaliente de los organismos de protección de derechos humanos ha sido no sólo en la defensa de los casos, sino la orientación jurídica con perspectiva de derechos humanos, género e interseccional, así como en las estrategias de promoción y difusión que han incidido en la transformación de la cultura social, política y jurídica en el país que, a partir de 2011, cuentan con un respaldo constitucional.

Es preciso mencionar que el trabajo de los organismos de protección a derechos humanos en el país cae en un terreno más fértil y en bases más sólidas para provocar las modificaciones estructurales que eviten la comisión de violaciones a los derechos humanos de las personas. Lo anterior es así porque la base de diálogo, doctrina, interpretación y jurisprudencia está ahora alineada con el paradigma constitucional internacional sin conflicto alguno. Incluso antes de la fijación de ese paradigma, las Comisiones ya fijaban estándares más amplios que han contribuido al ahora obligado control convencional.

Ejemplo de la introducción de esos estándares es el desarrollo del derecho de las personas a ser buscadas y motivar la reparación de éste cuando ha sido violado a partir de mecanismos administrativos concretos, o bien todo el desarrollo sobre la reparación del daño por violaciones a derechos humanos que incluyan la reparación al proyecto de vida, o incluso la calificación de patrones abusivos de la autoridad como la filtración de información en una investigación de feminicidio a la luz de los derechos de las víctimas, entre muchos otros.

Quizás uno de los mayores retos para las comisiones sea trascender de la hiper concentración del mecanismo no jurisdiccional de protección y garantía de derechos humanos que se encuentra en los instrumentos recomendatorios, para que, sin suplirlos, se fortalezca el enfoque de atención general a partir de la conciliación y mediación para que se restituyan los derechos de forma inmediata. Este enfoque debe tener como prioridad principal la voluntad de las víctimas y su concepción de reparación y acceso a la justicia.

En ese sentido, es importante insistir en que en la actualidad, el diseño constitucional del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos ha permitido continuar con sus mecanismos de protección diaria y efectiva de derechos a las personas mediante los mecanismos de proximidad y restauración inmediata de derechos.

Aún más importante es que, los organismos autónomos deben ser hoy en día actores fundamentales en la mediación para la conflictividad social natural en toda sociedad democrática y esto es así, en gran medida, por su autonomía frente a la autoridad y su cercanía con la ciudadanía. Es por eso que deben de ser entidades profesionalizadas en la vía de la justicia restaurativa para la mediación del conflicto. El diálogo y el reconocimiento al derecho a la verdad y justicia es la base del proceso y representa la oportunidad para disminuir las respuestas represivas del Estado para orientarse hacia la transformación social.

Por tanto, al preguntarnos ¿es el sistema no jurisdiccional de derechos humanos, con su diseño autonómico constitucional, efectivo para evitar o recuperar los retrocesos en materia de derechos humanos específicos en el contexto actual? Desde un punto de vista personal, es el sistema más flexible que tenemos para marcar la ruta de la satisfacción final de derechos, lo que hay que modificar es la praxis, lo que se relaciona con el reto de la cultura jurídica que no puede desvincularse de la cotidianidad de la gente. Debe de ser accesible, flexible, certera e inmediata.

Esta transformación y consolidación no es necesaria únicamente en lo que se refiere a los organismos autónomos de protección de derechos humanos sino para cualquiera de los organismos autónomos constitucionales garantes de derechos: centralidad en su papel de contrapeso a los tres poderes tradicionales, fortalecimiento de las rutas de garantía y satisfacción de derechos, y transformación de las estructuras que reproducen las violaciones o lesiones a los derechos de los cuales son garantes.

La existencia de tales organismos autónomos constitucionales garantes de derechos es un indicador de una democracia sana, que legitima a las instituciones del Poder Ejecutivo, así como lo son las sanas y constructivas relaciones con el Poder Legislativo y el Judicial.

Cada vez existe más especialización, diversificación y articulación de los organismos con otros sistemas de garantía de derechos, como lo son las comisiones de víctimas, los sistemas para la protección de los derechos de mujeres, de niñas, niños y adolescentes, entre otros. Ejemplo de ello es el establecimiento de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, a través de la cual se llevan a cabo diversas actividades en las que se comparten experiencias, buenas prácticas y retos para su autonomía y labores. Esto ha fortalecido la unidad de los organismos.

Asimismo, es indispensable contar con una amplia vinculación con otros sectores como sociedad civil organizada, instituciones y personas de la academia, organismos internacionales, entre otros, para generar sinergias en la garantía, defensa, educación y promoción de los derechos humanos, ya que estas relaciones pueden brindar una mayor legitimidad y consenso en su propio trabajo.

En una realidad donde los derechos humanos deben cobrar mayor fuerza en la configuración de las agendas sociales, políticas y económicas de los gobiernos, el futuro de los organismos de protección de los derechos humanos es claro. Gozan de legitimidad entre la población, son un contrapeso democrático y atienden agendas que surgen de los propios casos presentados por las personas que recurren a ellos. Además, son los principales responsables de la reparación integral del daño, elemento fundamental para la transformación estructural.

Ante el contexto actual, cabe una merecida reflexión respecto al diseño institucional de los organismos autónomos. En primer lugar, vale la pena diferenciar entre la naturaleza de éstos, es decir: 1) garantes de derechos (Comisiones de Derechos Humanos, INE, INAI y FGR); 2) reguladores (Banxico, Cofece

e IFT); 3) necesarios para la planeación del desarrollo (INEGI y Coneval). La reflexión debe de considerar, necesariamente, esta diferencia, ya que no puede pretenderse la homogeneidad de los organismos autónomos, pues cada uno ejerce funciones sustanciales que impactan finalmente en el desarrollo y crecimiento del país.

En segundo lugar, cualquiera de los organismos autónomos debe colocarse bajo los parámetros de transformación del resto de las instituciones públicas: transparencia, rendición de cuentas, evaluación, fiscalización. La autonomía no debe estar orientada a exentar estas condiciones generales para la modificación estructural de las formas de relación con la ciudadanía.

Un reto adicional en esta transformación es la necesaria cercanía con la ciudadanía, que es un constante pendiente para prácticamente cualquier organismo. Si los organismos autónomos han sido y continúan siendo parte de la construcción democrática, es preciso mantener estas reflexiones orientadas a adaptarnos a las realidades sociales, a los cambios de contexto y a la respuesta a la ciudadanía.

CONSIDERACIONES FINALES

La creación de organismos constitucionales autónomos se origina con la necesidad de atender de una manera más eficaz y eficiente diversas problemáticas sociales, económicas y políticas. La irrupción de este tipo de instituciones en nuestro constitucionalismo va más allá de la teoría clásica de pesos y contrapesos, básicamente esa teoría se daba cuando había una división de los poderes tripartita. Los órganos autónomos rompen esa división, hacen el juego democrático, pero en la lógica que transforma los esquemas tradicionales.

El papel de los organismos constitucionales autónomos no está totalmente comprendido y el principal reto desde su surgimiento ha sido el de consolidarse en la confianza de la sociedad. Este camino ha tenido importantes avances, pues cada vez más personas identifican a organismos autónomos como aliados de sus causas, en especial aquellos que son garantes de derechos.

Para que los órganos constitucionales autónomos funjan como verdaderos contrapesos en las dinámicas del ejercicio del poder no basta con su formal establecimiento constitucional como simple garantía de legitimidad democrática, sino que para cumplir con ello depende un eficaz desempeño. Su ejercicio debe orientarse en todo momento a atender su función sustantiva, ya sea la de garantizar derechos, regular áreas económicas estratégicas o evaluar las acciones tomadas.

Respecto al sistema no jurisdiccional de derechos humanos una de las directrices innovadoras a consolidar durante los próximos años será su papel de conciliador y mediador, que busque la restauración de derechos de manera más pronta. Es así que esta vía puede ser una de las más eficaces para dar respuesta

a las personas que acuden a estos organismos constitucionales, quienes muchas veces buscan primordialmente una solución pronta a sus problemáticas.

A la luz de nuevos debates que cuestionan elementos de su legitimidad y funcionamiento, en la actualidad los órganos constitucionales autónomos son indispensables en nuestra democracia por lo que debemos buscar las vías institucionales para fortalecerlos día a día.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y documentos

- Banco de México, *Informe anual 1993*, México, Banco de México, 1994,
- Filiberto Valentín UGALDE CALDERÓN, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, año 2010, pp. 253-264.
- Gerardo ACUAYTE GONZÁLEZ, “Motivos de la irrupción de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Miguel Alejandro López Olvera (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, iij-unam, 2020.
- John ACKERMAN, *Autonomía y constitución: el nuevo Estado democrático*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2016
- José Fabián RUÍZ, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 37, julio-diciembre 2017, pp. 85-120.
- José ROLDÁN XOPA, “La autonomía constitucional de los órganos reguladores. hacia una reconstrucción conceptual”, en Miguel Alejandro López Olvera (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, iij-unam, 2020.
- Luis Enrique VILLANUEVA GÓMEZ, “La División de Poderes: Teoría y Realidad” en Homero Vázquez Ramos (coord.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo, reflexiones constitucionales*, IJ UNAM , México, 2014.
- Luis HERMOSILLO HERNÁNDEZ y José HERMOSILLO MARTÍNEZ, “Órganos constitucionales autónomos, la nueva división del poder y sus efectos en el federalismo mexicano”, X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Monterrey, México, 2019.
- Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA *et. al.*, “Autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República” en Miguel Alejandro López Olvera (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, iij-unam, 2020, p. 81.
- Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. José Fabian Ruíz, Cuestiones Constitucionales, no.37 Ciudad de México jul./dic. 2017 consultado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085
- Autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, 2020, Miguel Alejandro López Olvera, Luis Fernando Ruiz Pérez, Enrique Meza Márquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6169/7.pdf>
- Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA Coordinador, *Poderes Tradicionales y Órganos Constitucionales Autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2020.

Legislación nacional y jurisprudencia

- Tesis P./J. 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de mayo de 2021.
- 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.
- Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.
- Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999.
- Pleno, “Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características”, tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007 en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647. Surgido de la controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal, 7 de noviembre de 2006.

Fuentes electrónicas

- Alejandro DÍAZ DE LEÓN, “Banco de México: 25 años de autonomía, transparencia y confianza”, disponible en <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/autonomia-funciones-banco-m.html>, página consultada el 26 de mayo de 2021.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL*, diciembre de 2018, disponible en https://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES_SOBRE_LA_AUTONOMIA_DEL_CONEVAL.pdf, página consultada el 26 de mayo de 2021.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, “¿Qué es el INAI?”, disponible en https://home.inai.org.mx/?page_id=1626, página consultada el 27 de mayo de 2021
- Instituto Nacional Electoral, “Historia del Instituto Federal Electoral”, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menutitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>, página consultada el 24 de mayo de 2021.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

REPENSANDO LA DIVISIÓN DE PODERES UNA MIRADA DESDE EL SUR

José de Jesús Chávez Cervantes

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto reflexionar en torno al principio de división de poderes, donde se asiste a experiencias constitucionales del sur de América, que han implementado diseños institucionales que provocan repensar sí, efectivamente, la tripartición clásica del poder se puede modificar y experimentar otras arquitecturas constitucionales con el propósito y fin de limitar al poder para garantizar los derechos y libertades fundamentales.

En efecto, una de las características del llamado también “constitucionalismo experimental”,¹ tiene que ver con la implementación de nuevos poderes del Estado, acompañados de facultades y funciones que se alejan a la clásica tripartición del constitucionalismo liberal. Pues bien, es por demás conocida la justificación y trayecto histórico que tiene la ya larga tradición del diseño institucional que propone fragmentar el poder para que éste se pueda reducir y controlar. Ciertamente, un “poder repartido entre distintos órganos estatales podía ser un poder limitado”.² En esta lógica, se pretende que en la medida de que cada poder u órgano constitucional no solamente se delimite una función precisa, sino que, además, se impide el abuso entre los mismos órganos, procurando una suerte de equilibrio sano para el manejo del poder.

En este orden de ideas, se abordará en un primer momento, la razón y justificación del principio de división de poderes en el Estado constitucional. Por otro lado, se analizará el cómo se ha instaurado dicho principio desde las gradas del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, donde constaremos nuevas arquitecturas constitucionales que poco o nada tienen que ver con diseños gestados desde las doctrinas que pugnan en el constitucionalismo liberal.

¹ Santos, BOAVENTURA DE SOUSA, *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*, Buenos Aires, OSAL, n° 22, 2007, p. 39.

² DE VERGOTINI, G., *Derecho constitucional comparado*, trad. C. Herrera, Cd. de México, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 274.

II. LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU JUSTIFICACIÓN

Es bien sabido que el principio de separación de poderes se reguló jurídicamente por primera vez en la Constitución estadounidense de 1787 y posteriormente en la Declaración de Derechos francesa de 1789 en el célebre artículo 16°. Ambos textos exigían moderar el poder absoluto, pues se consideraba que debido a la “fragilidad de los hombres (los cuales tienden a acumular poder), éstos podrían ser tentados a tener en sus manos el poder hacer leyes y el de ejecutarlas para así eximirse de obedecer las leyes que ellos mismo hacen; y como podrían también tener tentaciones de hacer las leyes a su medida y de ejecutarlas para beneficio propio”.³

El filósofo de la revolución inglesa de 1688⁴ John Locke, en su *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, en cuyo capítulo XII, y para ser más exacto en los parágrafos 143 a 148 aborda de manera sistemática la cuestión de la división de poderes. Al respecto, recordemos lo visto en el capítulo primero de nuestra tesis, en donde abordamos las ideas de Locke con respecto a la justificación que otorgaba el paso del estado de naturaleza al estado en sociedad, derivado precisamente del pesimismo antropológico que se procede de la fragilidad de los hombres.⁵ De ahí, que el autor coloca en primer plano de posibilidad el abuso del poder por parte de quienes lo ostentan, por tal razón, habrá entonces que fragmentar o separar el poder, que en el caso del filósofo de Wrington se da entre legislación y ejecución. Aunque, para Locke, la división no se agota exclusivamente en la dicotomía entre poder legislativo y poder ejecutivo, ya que añadirá otro que denominará “poder federativo”.⁶

En suma, Locke confiere al poder legislativo la facultad de crear normas de carácter general; por su parte, el poder ejecutivo, llevará a cabo la función de la aplicación judicial y la administración del Estado; en lo referente al poder federativo, ejercerá el poder de representación de la Corona, teniendo como facultades el declarar la guerra o firmar la paz.⁷ No obstante, lo que queremos

³ LOCKE, J., *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, trad. C. Mellizo, Madrid, ed. Alianza, 2014, p. 178.

⁴ Esta afirmación se encuentra en: LASKI, H., *El liberalismo europeo*, México, ed. Fondo de Cultura Económica de México, 1979, p. 91.

⁵ Sobre este punto véase: BLANCO VALDÉS, R., *El valor de la Constitución*, Madrid, ed. Alianza Editorial, 2010, pp. 55-56.

⁶ LOCKE, J., *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, cit., p. 180. Aunque más adelante advierte: “Aunque, como he dicho, los poderes ejecutivo y federativo de toda comunidad son realmente distintos entre sí, difícil es que estén separados y que se depositen simultáneamente en manos de personas distintas; pues como ambos requieren para su ejercicio la fuerza de la sociedad, casi resulta prácticamente imposible poner la fuerza del Estado en manos distintas que no estén subordinadas, o entregar los poderes ejecutivo y federativo a personas diferentes que puedan actuar separadas. De hacerlo así, la fuerza pública estaría bajo mandos diferentes, lo cual causaría tarde o temprano el desorden y la ruina”.

⁷ Sobre este punto, véase: RUIZ MIGUEL, A., *Una filosofía del derecho en modelos históricos de la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Madrid, ed. Trotta, 2002, p. 278.

destacar al respecto, es, precisamente que con Locke: “comienza además de tomar cuerpo, siguiendo precisamente la estela de la tradición, la separación de poderes, entendida fundamentalmente como la prohibición de acumular en un único sujeto el poder de hacer la ley y la de gobernar, de administrar los recursos, de elegir a los hombres y de proveer a las necesidades de la colectividad”.⁸

Ahora bien, aunque de forma posterior, no es menos importante la tesis de la separación de poderes desarrollada por Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes* allá por el año de 1748. En principio, no debemos perder de vista que la obra de Montesquieu es una crítica al despotismo emprendiendo con ello, todo un sistema de frenos y contrapesos para frenar al poder, en el entendido que el poder frene al poder.⁹ Efectivamente, Montesquieu considera que para que no se abuse del poder, es por demás necesario ponerle límites, de tal forma que: “Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente prohíbe”.¹⁰

Montesquieu propone un tipo de Constitución ideal que se encuentra muy próxima a la Constitución tradicional de Inglaterra. Por el riesgo latente del despotismo, defiende una suerte de equilibrio de poderes para que la Constitución no sea víctima de los excesos de quienes detentan el poder. Ahora bien, a diferencia de Locke, distinguió entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, entendidos básicamente tal como hoy los conocemos. No obstante, la separación que en realidad preocupa a Montesquieu es el poder judicial con los otros dos poderes, de ahí que defiende un esquema como la monarquía constitucional.¹¹

La tesis de Montesquieu, puede encontrarse precisamente en el Libro XI capítulo VI, que se denomina “De la Constitución de Inglaterra”, en donde Montesquieu establece la existencia de tres clases de poderes: el poder legislativo, ejecutivo y el judicial. Advierte que cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en una misma persona, prácticamente no hay libertad; de igual forma no habrá libertad si el poder de juzgar se encuentra sometido a alguno de los otros dos poderes. Es decir, si el poder judicial no está separado del poder legislativo éste podría disponer de manera arbitraria de la libertad;

⁸ FIORAVANTI, M., *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, trad. A. Mora Cañada, M. Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2014, p. 35.

⁹ Un desarrollo más profundo, véase: BLANCO VALDÉS, R., *El valor de la Constitución*, cit., pp. 69-96. Al respecto, es interesante el trabajo hecho por Maurice Joly en donde ensaya una conversación imaginaria entre Maquiavelo y Montesquieu. Al respecto, en una interpretación de la obra de Maquiavelo, el autor señala: “En todas las épocas, bajo el reinado de la libertad o de la tiranía, no fue posible gobernar sino por leyes. Por consiguiente, todas las garantías ciudadanas dependen de quién redacta las leyes. Si el príncipe es el único legislador, sólo dictará leyes tiránicas y dichosas si no derriba en pocos años la Constitución del Estado. Pero, en cualquier de los dos casos nos hallamos en pleno absolutismo”. Joly, M., *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, trad. L. Rutiaga, México, ed. Grupo Editorial Tomo, 2009, p. 28.

¹⁰ MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes*, trad. N. Estévez, México, ed. Porrúa, p. 144.

¹¹ RUÍZ MIGUEL, A., *Una filosofía del derecho en modelos históricos de la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Madrid, Ed. Trotta, 2002, p. 279.

en el mismo sentido, si no se encuentra distante del poder ejecutivo el juez podría tener la fuerza de opresor. En suma, no existe libertad en un Estado donde no se garantice una plena división de poderes, en donde uno no mande sobre el otros, sino que precisamente, sean una suerte de pesos y contrapesos en caso de alguno se convierta despótico o arbitrario.¹²

Ciertamente, tanto Locke como Montesquieu, a pesar de sus notables distinciones en cuanto al diseño de la división de poderes que cada uno propone, al menos ambos están de acuerdo en fragmentar al poder con el objeto de evitar el mal uso del poder. Pues ambos consideraban, que no era saludable que el poder estuviera en manos únicamente en un solo poder, pues éste tenía la característica de volverse despótico.

La anterior explicación teórica nos permitirá comprender mejor el diseño que promueven las constituciones del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, pues prácticamente, rompen con el esquema tripartido de poder que tenía su origen y justificación tanto en Locke como en Montesquieu. No obstante, la lógica parece ser casi idéntica, ya que se busca fragmentar aún más al poder no exclusivamente con el propósito de que éste no se convierta tiránico o despótico, sino que se pretende en todo caso, crear mecanismos de participación directa del pueblo que funjan como pesos y contrapesos del poder del Estado. De ahí que, una de las principales apuestas de las constituciones del Sur, es la búsqueda de herramientas o instrumentos que materialicen la relación entre el pueblo y el gobierno. En efecto: “el denominador común es el mismo: establecer mecanismos de legitimidad y control sobre el poder constituido a través, en muchos casos, de nuevas formas de participación vinculantes”.¹³

III. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano, es complejo de definir, de hecho, no existe un acuerdo unánime en torno al surgimiento del mismo, al grado incluso, de no tener claridad, qué Constituciones son las que podrían estar vinculadas de una u otra forma con esta corriente. De ahí, que, en principio, será pues azaroso el punto de partida. No obstante, la mayoría de autores que se han dedicado al estudio y comprensión del fenómeno jurídico del NCL, han encontrado algunas “tendencias comunes”¹⁴ de procesos constituyentes germinados a finales del siglo XX hasta nuestros días. De hecho, hay quien ha

¹² MONTESQUIEU, *op. cit.*, pp. 145-154.

¹³ VICIANO PASTOR, R., MARTÍNEZ DALMAU, R., “*Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, España, Revista general de derecho público comparado, 2011, p. 45.

¹⁴ UPRIMNY, R., “*Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos*”, en: RODRÍGUEZ GARAVITO, C., (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa de pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, ed. Siglo XXI, 2011, p. 110.

identificado algunos elementos “articuladores”¹⁵ del NCL que nos indican datos que ayudan partir de una posición más estable para nuestro análisis.

Por su parte, se debe tener en cuenta que el NCL es un fenómeno que surge más por reivindicaciones populares y movimientos sociales,¹⁶ a diferencia del constitucionalismo moderno, aún no existen planteamientos teóricos más desarrollados. De ahí, que pudiera considerarse entonces que el NCL carece de cohesión y, sobre todo, de articulación para emprender un estudio al respecto y, por lo tanto, nos encontramos prácticamente en construcción teórica. Sin embargo, tal como se ha dicho arriba, los rasgos comunes o articuladores, nos permitirán dar pie a nuestro análisis. Incluso, podría decirse que el NCL es “una corriente constitucional en periodo de construcción doctrinal”.¹⁷ En esta misma línea De Santos se ha pronunciado afirmando, que “no solamente la refundación del Estado es algo muy embrionario y además reversible, sino que los instrumentos conceptuales, teóricos y metodológicos de que disponemos para analizarlo están todavía por formularse”.¹⁸

Efectivamente, debido a la falta de cohesión de quienes estudian el NCL, desencadena distintas propuestas en torno al objeto de estudio, esto es, el NCL ha bautizado a una serie de procesos constituyentes tanto de los últimos años del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Por citar un ejemplo de la amplitud del objeto de estudio, Rodrigo Uprimny considera que es posible encuadrar en torno a este fenómeno los cambios constitucionales que se han suscitado a partir de los años ochenta, en donde salta a primera vista Brasil (1988), Costa Rica (1989), México (1992), Paraguay (1992), Perú (1993), Colombia (1991), hasta Venezuela (1999), Ecuador (1998 y 2008), y Bolivia (2009). Para el autor en comentario, refiere que los ordenamientos señalados tienen un cierto “aire de familia” pues comparten rasgos distintivos que los diferencian de otros sistemas jurídicos que se gestaron en el pasado.¹⁹

¹⁵ PAZMIÑO FREIRE, P., “Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, España, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerol, n°67/68, 2009, p. 27.

¹⁶ En referencia a este punto véase: ZAVALETA, M., *Lo Nacional-Popular en Bolivia*, México, ed. Siglo XXI, 1986, p. 16.

¹⁷ VICIANO PASTOR, R., MARTÍNEZ DALMAU, R., “Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en: VICIANO PASTOR, R., (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch, 2012, pp. 19-20. Al respecto, Acosta afirma que: “No es un punto de llegada, sino de partida para un proceso de construcción de un país sustentable en todos los aspectos”. Se refiere a la Constitución de Ecuador. ACOSTA, A., “Siempre más democracia nunca menos: a manera de prólogo”, en: ACOSTA, A., MARTÍNEZ, E., (eds.), *El buen vivir: una vía para el desarrollo*, Quito, ed. Abya-Yala, 2009, p. 19.

¹⁸ DE SOUSA SANTOS, B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, Buenos Aires, ed. Antropofagia, 2010, p. 107.

¹⁹ UPRIMNY, R., “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, cit., p. 126.

Sin embargo, el “aire de familia” que identifica Uprimny a criterio de Salazar Ugarte, es por demás tenue y a lo sumo “son primas lejanas”.²⁰ Incluso, las constituciones que señala Uprimny son ordenamientos que han sido objeto de reformas profundas y en otros casos, de reformas parciales; pero, lo que consideramos más interesante, es que algunas constituciones son resultado de procesos constituyentes más o menos democráticos.²¹ Aunque el adjetivo democrático, dependerá en todo caso de lo que entendamos por democracia. Aunque lo anterior no fue desapercibido por Uprimny, pues reconoce que en algunos casos las reformas a las que se refiere, no son de alto impacto, esto es, pudiéramos diferenciar que hay documentos que efectivamente estaríamos en presencia de constituciones que únicamente llevaron a cabo modificaciones constitucionales, propugnando una especie de relegitimación de los órdenes sociales y políticos; al contrario, es posible identificar constituciones que son producto de procesos constituyentes con un contenido que en términos De Sousa podrían denominarse como “transformadores”²² o, siguiendo también el adjetivo de Viciano Pastor y Martínez Dalmau como “rupturistas”.²³ Incluso, hay quien se ha referido a las constituciones del NCL como “originadoras de un cambio paradigmático en el campo de la política”, favoreciendo una tendencia con tintes interculturales y descolonizadores, lo que supondría una ruptura con el antiguo constitucionalismo “elitista”.²⁴

²⁰ SALAZAR UGARTE, P., “*El nuevo constitucionalismo latinoamericano (o un ornitorrinco jurídico)*”, en: ID., *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, ed. Fontamara, 2013, p. 54.

²¹ Aquí es útil la distinción entre procesos constituyentes democratizadores y procesos constituyentes (o desconstituyentes) desdemocratizadores. Lo primeros, son aquellos que se surgen desde abajo y tienden a una distribución más o menos igualitaria. A diferencia, los segundos se caracterizan por ser fabricados desde arriba y, por consiguiente, tienen una naturaleza despótica o en pocas manos. Véase: PISARELLO, G., *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, ed. Trotta, 2014, p. 11.

²² De hecho, el autor hace referencia de un “constitucionalismo transformador” con carácter “contra-hegemónico”. Asimismo, en igual sentido que Uprimny, distingue dos vertientes distintas en torno a las transformaciones que se ha gestado en el sur del continente americano, así: Estado como comunidad ilusoria y Estado de las venas cerradas. Más adelante veremos con más detalle. Véase: DE SOUSA SANTOS, B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, cit., pp. 53, 64. También: ÁVILA, S., *El neoconstitucionalismo transformador*, Quito, ed. Abya-Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.

²³ VICIANO PASTOR, R., MARTÍNEZ DALMAU, R., “*Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, cit., p. 30. Hay quien ha manifestado que las experiencias constituyentes de América Latina, invitan a repensar a la proclamación de un “nuevo ciclo evolutivo del constitucionalismo”. Véase al respecto: MÉNDEZ LÓPEZ, J., ZALDÍVAR ABAD, M., “*Revolución constituyente en América Latina: espina dorsal del constitucionalismo de los pueblos*”, en: VICIANO PASTOR, R., (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, ed. Tirant Lo Blanch, 2012, p. 107.

²⁴ WOLCKMER, A.C., RADAELLI, S.M., “*Refundación de la teoría constitucional latinoamericana: Pluralidad y descolonización*”, *Derechos y libertades*, n°37, pp. 31-50.

Ahora bien, en lo que respecta a nuestro tema de estudio, ciertamente, con el propósito de crear nuevos mecanismos de participación, la división de poderes que demanda el NCL se ve reflejada tanto en la Constitución de Venezuela, Ecuador y Bolivia. En este sentido, (aunque más adelante lo veremos con más a detalle) se crean por ejemplo “el Poder Ciudadano” en la Constitución de Venezuela; un poder de “Transparencia y Control Social” contemplado en la Constitución del Ecuador y; un poder denominado “Participación y control social” en Bolivia.²⁵

No se puede negar que dicho esquema se aleja de la tripartición liberal de tinte clásico. Empero, a pesar de la novedad, hay que decir que propicia toda una complejidad institucional.²⁶ Al grado incluso, de considerar cierta fragilidad la innovación institucional, pues en ocasiones no es únicamente porque se apartan del modelo tradicional, sino que los diseños no han sido probados en lo concerniente a su funcionalidad.²⁷

Sin embargo, a pesar de los riesgos que conlleva emprender reformas o constituciones que propugnan obras de “macro-ingeniería” constitucional, esto es, modificaciones que efectivamente impacten en las llamadas reglas del juego democrático y al mismo tiempo, en lo que Gargarella ha denominado “la sala de máquinas de la Constitución”,²⁸ hay que tener presente los riesgos que se puedan derivar, puesto que nuestra racionalidad es limitada y se tiene que considerar que pueden existir fallos no intencionados que son imposibles de prevenir y controlar.²⁹

Desde esta lógica, cabría cuestionarse ¿dividir el poder en beneficio de qué? Las respuestas que se derivan, deberán ser guiadas al menos por tres ideales: el primero de ellos es la democracia; de alguna u otro forma, la división de poderes

²⁵ VILLABELA, C., *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. ¿Un nuevo paradigma?*, México, ed. Mariel, 2014, pp. 85-87. Véase también: PAZMIÑO FREIRE, P., “*Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, cit., pp. 44-49.

²⁶ VICIANO PASTOR, R., MARTÍNEZ DALMAU, R., “*Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, cit., p. 41.

²⁷ *Ibidem*, p. 39. Además: MARTÍNEZ DALMAU, R., “*El nuevo diseño institucional ecuatoriano. Democracia, funciones y legitimidad en la Constitución ecuatoriana de 2008*”, cit., pp. 19-33.

²⁸ La sala de máquinas de la Constitución es, en palabras de su propio mentor: “El área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de decisiones democrático. Las puertas de la “sala de máquinas” quedaron cerradas bajo candado, como si el tratamiento de los aspectos relacionados con la organización del poder solo pudiera quedar a cargo de los grupos más afines, o más directamente vinculados, con el poder dominante”. GARGARELLA, R., *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, cit., p. 333.

²⁹ Además, agregan: “Parecemos quedar, entonces, en una encerrona: o tomamos el camino de una reforma mayúscula, a riesgo de cometer graves errores, y aún de impedir lo bueno, buscando lo óptimo; o condenamos la Constitución a convertirse en letra muerta, al poco de nacer”. GARGARELLA, R., COURTIS, CH., “*El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*”, cit., p. 40.

impacta necesariamente en términos democráticos, ya sea para potenciar el desarrollo del autogobierno popular o fungir como dique frente a criterios democráticos. Un segundo ideal conlleva la competencia profesional, (aquí se puede considerar la elección de los jueces por medio del voto) en efecto, las leyes serán letra muerta a no ser que los tribunales puedan implementarlas de tal forma que se privilegie la imparcialidad. El tercer ideal a seguir tiene que ver con la protección y un serio resguardo de los derechos fundamentales. Por tanto, si algunos de los tres ideales en mención faltasen: “la regla democrática y la administración profesional pueden convertirse fácilmente en motores de la tiranía”.³⁰

Los asuntos cruciales aquí mencionados, merecen mayor atención. Pero para los fines del presente epígrafe es importante recalcar que la Constitución Boliviana representa el ejemplo más visible de un constitucionalismo como el latinoamericano que ha buscado modificar “las condiciones materiales del constitucionalismo”³¹ antes de proponer cambios no sin antes haciéndose cargo de las propias consecuencias que podría generar un diseño institucional distinto.³²

3.1. VENEZUELA

La Constitución bolivariana ha proporcionado un giro con respecto a la marginación del poder constituido, priorizando entonces que se lleven a cabo consultas populares en caso de considerar conveniente la modificación del texto constitucional.³³ Son pues, a nuestra consideración, dos lecciones constitucionales que estimamos preferentemente las que han causado mayor repercusión en el diseño institucional del Estado de Venezuela, nos referimos: Poder Público Nacional dividido en cuatro poderes y lo concerniente a la reforma a la Constitución.

Pues bien, el principio de división de poderes que propugna la experiencia constitucional venezolana, se aparta totalmente de la vieja tripartición liberal, es decir: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Efectivamente, el caso bolivariano defiende un cuarto poder lo que modifica de forma sustancial la arquitectura institucional clásica del Estado liberal, fundamentado en el artículo 136° constitucional. Este nuevo poder, tiene entre sus facultades, la organización electoral y así como de garantizar el respeto irrestricto de los derechos de participación ciudadana que ha reconocido la Constitución de Venezuela. El grado de importancia es tal, que ostenta independencia presupuestaria y de decisión para garantizar los mandatos políticos-electorales constitucionales.³⁴

³⁰ Aquí se ha seguido la tesis que sostiene: ACKERMAN, B., *La nueva división de poderes*, trad. J. Manuel Salazar, México, ed. Fondo de Cultura Económica de México, 2007, p. 19.

³¹ GARGARELLA, R., *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, cit., p. 323.

³² GARGARELLA, R., COURTIS, CH., “*El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*”, cit., p. 41.

³³ Eso ha sido destacado por: PISARELLO, G., *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, cit., p. 115.

³⁴ Artículos 292° a 298°.

Por otro lado, en el Título IX denominado “De la reforma constitucional” específicamente el Capítulo III “De la Asamblea Nacional Constituyente”, encontramos la llave jurídica para convocar un nuevo poder constituyente en caso de que éste sea necesario. En esta lógica constitucional, el pueblo en el ejercicio de su soberanía puede convocar al poder constituyente originario con el firme objeto de crear o modificar el Estado y así una nueva Constitución. La iniciativa de la convocatoria podrá ser presentada por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo por el voto de sus dos terceras partes de los mismos y el 15% de los electores inscritos y electoral del Registro Civil y Electoral. Lo interesante al respecto, se da en el sentido de que, una vez llevada a cabo la Convocatoria y por tanto la creación de una nueva Asamblea Constituyente, esta no tiene límite alguno. De tal forma, que los poderes constituidos no podrán objetar cualquier decisión del constituyente.³⁵ De ahí, que el último artículo de la Constitución de Venezuela es claro en cuanto a la ideología que defiende y que ha pretendido materializar en su Constitución, específicamente en artículo 350°: “El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos”.

En definitiva, la Constitución de Venezuela a través de los diseños institucionales aquí vistos, es considerada como la primer Constitución que demanda vínculos o puentes para que el pueblo tenga la oportunidad de participar en la vida democrática de su país. De tal forma que los elementos de una democracia más participativa,³⁶ viene a complementar la democracia representativa que ha reinado en las democracias modernas. No obstante, y un punto importante es, precisamente, considerar los mecanismos de democracia directa como complementos y un avance para la democracia misma.³⁷

3.2. ECUADOR

En el caso del Ecuador, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control social con el objeto de promover el ejercicio de los derechos relativos a

³⁵ Artículos 348° y 349°.

³⁶ Además del preámbulo de la Constitución de Venezuela, se hace referencia en torno de la democracia participativa en los artículos: 6°, 18°, 55° y 63°, entre otros. Al respecto, véase: PÉREZ MARTÍNEZ, Y., “*La participación política como requisito funcional de la democracia. Análisis desde el diseño constitucional de la república bolivariana de Venezuela*”, en: VICIANO PASTOR, R., (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, ed. Tirant Lo Blanch, 2012, pp. 242-298.

³⁷ Por ejemplo, Viciano Pastor y Martínez Dalmau, hablan de complemento en la legitimidad y un avance para la democracia, pero nunca de sustitución de la democracia representativa. VICIANO PASTOR, R., MARTÍNEZ DALMAU, R., “*Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, cit., pp. 43-44.

la participación ciudadana. Dentro de sus atribuciones destacan: estimular procesos de deliberación pública, luchar contra la corrupción, establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones del sector público, así como investigar actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana.³⁸

Por otro lado, es por demás importante resaltar que la Constitución del Ecuador intenta atenuar la llamada dificultad contra-mayoritaria. Recordando un poco, la tensión democrática que genera que la última decisión e interpretación del contenido constitucional se encuentre en manos de un grupo de personas que no son precisamente elegidos por el Pueblo, nos referimos a los jueces constitucionales. En este sentido, en un intento de acotar la tensión, la experiencia ecuatoriana no limita que ostente la última palabra, sino que reduzcan el margen de interpretación o campo de lo justiciable, de tal forma que el código constitucional del Ecuador en su artículo 427° reza: “Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional”. Ahora bien, si bien es cierto que el precepto constitucional proporciona un amplio margen de interpretación, existe la advertencia por parte del constituyente ecuatoriano de que los jueces deben acatar lo más posible el tenor literal del enunciado constitucional y, que en caso de que éste no sea muy claro, habrá que llevar a cabo un ejercicio de interpretación que se acerque más a la voluntad del constituyente.³⁹

En lo que respecta a la reforma constitucional de la Constitución del Ecuador, se prevé la participación de pueblo tanto para proponer iniciativa de reforma, como para aprobarla. Empero, el texto constitucional en el artículo 444°, estipula el cómo se puede convocar la Asamblea Constituyente, misma que podrá ser solicitada por la Presidente o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el 12 por ciento de las personas

³⁸ Artículos 204° a 210°. Según Albert Noguera: “la única manera de establecer una Constitución democrática que organice un gobierno que jamás pueda superar la voluntad del soberano popular, es mediante la creación en ella de un tipo de poder popular autónomo no vinculado a los límites de la estructura de la tripartición de poderes, con capacidad de ejercer control democrático y negativo”. NOGUERA FERNÁNDEZ, A., “Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social”, en: ÁVILA SANTAMARÍA, R., GRIJALVA JIMENÉZ, A., MARTÍNEZ DALMAU, R., *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, ed. Ministerio de Justicia y Derechos humanos, 2008, p. 151.

³⁹ Sin embargo, Salazar Ugarte de forma crítica advierte que debido que los textos del NCL resultan problemáticos, así como incoherentes. Además de contemplar formulaciones simbólicas y cláusulas abiertas a la interpretación, aumentando con ello la discrecionalidad de los jueces constitucionales. Véase: SALAZAR UGARTE, P., “El nuevo constitucionalismo latinoamericano. (O un ornitorrinco jurídico)”, cit., p. 84. De hecho, se afirma que las constituciones del NCL los jueces son quien realmente crean el derecho y no el parlamento. PAZMIÑO FREIRE, P., “Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, cit., p. 45.

inscritas en el registro electoral. Además, la consulta deberá contener los lineamientos que contemplen la forma de elección de los constituyentes y las reglas del proceso electoral. Para que la Constitución que resulte del constituyente sea vigente, requerirá que sea aprobada en referéndum por una mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los votos válidos.⁴⁰

En suma, son tres características que consideramos protagónicas en la arquitectura institucional que propugna el texto constitucional Ecuatoriano: un cuarto poder con facultades bien definidas que sirven de contrapeso para los demás poderes del Estado; la posición del pueblo en la toma de decisiones de relevancia, esto es, la iniciativa popular, así como para ratificar cualquier reforma constitucional en referendo, pero sobre todo, se postra como la piedra angular en caso de convocar una Asamblea Constituyente para dar vida a una nueva Constitución; y por último, aunque no es un cambio en el diseño institucional, consideramos que sí impacta, pues al buscar acotar el margen interpretativo de los jueces constitucionales, se minimiza la tensión que genera que los funcionarios que con menor legitimidad democrática, ostentan la última palabra e interpretación del contenido constitucional. En este sentido, las aportaciones institucionales que ha dejado el constitucionalismo ecuatoriano. No olvidando evidentemente, los nuevos derechos denominados del buen vivir y también los tan debatidos pero necesarios derechos de la naturaleza.

3.3. BOLIVIA

La pregunta que viene a responder la Constitución de Bolivia, tiene que ver con el hecho de reivindicar el reconocimiento de las comunidades indígenas y terminar con la marginación que por bastante tiempo han sufrido. De tal forma, que los diseños institucionales que propugna el constitucionalismo boliviano, son pensados para fortalecer la participación ciudadana y, en buena medida, la participación de los pueblos originarios y comunidades indígenas. Por tales argumentos, a nuestra consideración, son cuatro instituciones que son especialmente relevantes y son ejemplo de arquitectura constitucional que se aparta rotundamente de lo defendido hasta ahora desde el constitucionalismo liberal clásico. Nos referimos entonces: Asamblea Legislativa Plurinacional; Tribunal Constitucional Plurinacional; Órgano Electoral Plurinacional, y; Reforma a la Constitución.

En lo que respecta a la Asamblea Legislativa Plurinacional, ésta se encuentra conformada por dos Cámaras: Diputados y Senadores. En cada una de las Cámaras, se deberá garantizar de manera proporcional, la presencia de las naciones y pueblos indígenas originario campesino, asegurando con ello, la participación, aunque sea minoritaria, de los pueblos originarios y comunidades indígenas.⁴¹

⁴⁰ Artículos: 441° a 444°.

⁴¹ Artículo 147°.

En lo referente al diseño del control de constitucionalidad que propugna la Constitución de Bolivia, tiene especial relevancia por tres aspectos que consideramos torales. El primero de ellos, tiene que ver con el nombre y la conformación que ostenta el tribunal de más alta jerarquía en el Estado de Bolivia. En efecto, el Tribunal Constitucional Plurinacional, hace justicia su nombre y condiciona la conformación del tribunal, ya que deben ser considerados candidatos y candidatas que sean promovidos por organizaciones de la sociedad civil y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Ciertamente, al igual que la Asamblea Legislativa, se busca garantizar que los pueblos indígenas sean considerados y no relegados.⁴² El segundo de los elementos a considerar, tiene que ver con la búsqueda de un Tribunal Constitucional más cercano al pueblo. Es decir, sumado a que los pueblos indígenas incidirán en los perfiles que conforman el Tribunal, el artículo 198° prevé que los magistrados y magistradas sean elegidos por medio de elección directa, o sea, por sufragio universal.⁴³ Lo anterior, como se ha visto aquí, es uno de los principales arietes de la objeción contramayoritaria. Aunque este elemento de novedad, no deja de tener críticas, ya que la elección de los jueces puede favorecer en cierta medida la “politización”⁴⁴ de los máximos órganos jurisdiccionales.⁴⁵

Por otro lado, un tercer elemento muy ligado al anterior, gira en lo concerniente a la función interpretativa del Tribunal Constitucional. En este caso, el constituyente boliviano, ha instruido como criterio de interpretación: “con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto”. Por consiguiente, el anterior precepto busca acotar el margen interpretativo que ostentan los jueces constitucionales, tal como también ha demandado la Constitución del Ecuador. Los tres elementos aquí esparcidos, son medidas institucionales que buscan además de aligerar la objeción contramayoritaria, minimizar la brecha tan extensa que existe entre el pueblo y el tribunal de la más alta jerarquía constitucional.

⁴² Artículo 199°.

⁴³ Artículo 198° “Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se elegirán mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia”.

⁴⁴ SALMORÁN, G., “*Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias*”, cit., p. 12.

⁴⁵ En esta misma línea crítica, Ferrajoli ha manifestado que la elección de los magistrados o jueces presente también en la experiencia constitucional norteamericana, contradice la fuente de legitimidad de la jurisdicción. Para el autor, el fundamento que da legitimidad de la función jurisdiccional depende en todo caso del papel que desempeñan los jueces y no del consenso de la población. En palabras del propio Ferrajoli: “no hay garantía de los derechos sin jueces independientes, es también verdad, a la inversa, que solamente la efectividad de tales funciones vale para acreditar el valor de su independencia a los ojos de los ciudadanos. Solamente si los ciudadanos advierten a sus jueces como garantes de sus derechos, advertirán también su independencia como una garantía propia”. FERRAJOLI, L., “Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción”, en: ASTUDILLO, C., CARPIÑO, J., (eds.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, ed. UNAM, 2013, p. 163.

Otro de los diseños institucionales que contempla la Constitución de Bolivia, se da precisamente con la creación de un “Órgano Electoral”⁴⁶ rompiendo al igual que las experiencias constitucionales venezolana y ecuatoriana, el esquema tripartito de poder. En esta ocasión, lo que se busca en todo caso es, institucionalizar la participación ciudadana esto es, generar la estrecha relación entre el reconocimiento de derechos políticos y la figura de un poder u organismo totalmente independiente que sea garante para que el ejercicio de la participación ciudadana sea pues una realidad.⁴⁷

Por último, el texto constitucional boliviano, distingue en el artículo 411 dos tipos de reformas a la Constitución: parcial y total. La reforma total se da en el sentido cuando “afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución”. La reforma total, se llevará a cabo a través de una Asamblea Constituyente que será activada por medio de un referéndum. La convocatoria de referendo podrá ser solicitada mediante iniciativa ciudadana, con la firma de al menos 20 por ciento del electorado; también, por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; por la Presidenta o Presidente del Estado. La Constitución señala, además, que la Asamblea Constituyente que se derive, se autorregulará y en su caso, deberá aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros “presentes”. Una vez, aprobado el proyecto constitucional por los constituyentes, será sometido a referendo aprobatorio.

En lo que respecta a la reforma “parcial” de la Constitución, no será necesario convocar la Asamblea Constituyente, y podrá iniciarse por los mismos supuestos que demanda una reforma total. Sin embargo, cualquier reforma parcial a la Constitución, deberá ser ratificada mediante referendo constitucional aprobatorio.

En definitiva, son pues cuatro los elementos que consideramos destacan en lo que respecta a la arquitectura constitucional que ha instaurado el constituyente boliviano. A pesar de las críticas que puedan suscitar los diseños institucionales que la Constitución boliviana ha instituido,⁴⁸ hay que subrayar que las propuestas tienen un alto grado de compromiso con aspectos democráticos que tanto se ha demandado a las constituciones del Estado Constitucional. De esta forma, y reiteramos, el NCL se presenta como un auténtico laboratorio de

⁴⁶ Artículos 205° a 208°.

⁴⁷ Véase al respecto: PAZMIÑO FREIRE, P., “*Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, cit., p. 49.

⁴⁸ Por citar un ejemplo, Salazar Ugarte ha objetado que el elegir por la vía democrática a los jueces solventa la objeción contramayoritaria. En palabras del propio autor: “por más que cuenten con una legitimidad democrática directa, los jueces de una Corte Constitucional, a ser quienes determinan los significados constitucionales mediante sus interpretaciones, siguen ejerciendo su poder contra las mayorías políticas. De otra manera no podrían desempeñar su función como custodios de la Constitución y garantes de los derechos...”. SALAZAR UGARTE, P., “*El nuevo constitucionalismo latinoamericano. (O un ornitorrinco jurídico)*”, cit., p. 78.

pruebas que permite confrontar los diseños institucionales cargados a la participación ciudadana,⁴⁹ con instituciones que niegan la instauración de canales de participación directa del pueblo en la toma de decisiones.⁵⁰

IV. ÚLTIMOS COMENTARIOS

El laboratorio de pruebas que representa las constituciones aquí analizadas propias de una corriente del Derecho en periodo de construcción como lo es el NCL, se presentan como ejemplos para repensar la tripartición clásica del poder impuesto por el constitucionalismo liberal y que se ha venido replicando con mayor fuerza desde el constitucionalismo moderno o neoconstitucionalismo, que desafían en todo caso, desde una mirada democrática, el quehacer y desarrollo de la arquitectura institucional esto es, la parte orgánica de la Constitución.

Lo anterior, puede ser desafiante, pero a la vez, provoca repensar el cómo se defiende la propia Constitución a través de sus mecanismos que son auténticos límites al poder. Desde este punto de vista, es pertinente meditar, si fraccionar al poder de forma distinta, permitirá una mejor distribución del poder y, por lo tanto, que incida en la garantía de los derechos. Desde esta coordenada, el estado mexicano deberá tener en cuenta las experiencias constitucionales latinoamericanas a efecto de repensar la viabilidad de fragmentar el poder acorde al contexto mexicano. Lo anterior, puede ser complejo, y más, cuando ostentamos un Poder Ejecutivo todo poderoso. Sin embargo, es por esa razón, que se pueda abrir el debate a efecto de debilitar un poder tan insoportable. Incluso, que el propio Ejecutivo, respete los propios límites y facultades entre poderes. De ahí, la razón de ser del principio de la separación de poderes.

En este sentido, la andadura constitucional que se ha vivido en el sur de América, desde su origen, permite identificar los aires de novedad constitucional que provocan las nuevas constituciones latinoamericanas, donde incluso en este momento, se debate el presente y futuro del constitucionalismo chileno a través del ejercicio constituyente. Tener en cuenta entonces, la enseñanza del sur que nos permite soñar y pensar diseños institucionales distintos, provocando con ello la reflexión y debate. Claro, siempre y cuando estemos conscientes que es necesario repensar la división de poderes en México, incluso como una posible solución para el respeto y garantía de los propios derechos y libertades fundamentales.

En este orden de ideas, el presente estudio, busca alentar un debate que, por lo visto, dista bastante que se dé a corto plazo.

⁴⁹ Huelga recordar que el protagonismo social se erige como el fundamento de las Constituciones del NCL. En este sentido: MÉNDEZ, J., CUTIE, D., “*La participación popular y los derechos. Fundamento y contenido del nuevo constitucionalismo latinoamericano*”, cit., p. 219.

⁵⁰ Recordemos precisamente el temor que se tiene por las mayorías siendo considerado uno de los filones clásicos de la reflexión del constitucionalismo. Véase: BAYÓN, J.C., “*Problemas de fundamentación del constitucionalismo*”, cit., p. 317.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, B., *La nueva división de poderes*, trad. J. Manuel Salazar, México, ed. Fondo de Cultura Económica de México, 2007.
- ACOSTA, A., “Siempre más democracia nunca menos: a manera de prólogo”, en: ACOSTA, A., MÁRTINEZ, E., (eds.), *El buen vivir: una vía para el desarrollo*, Quito, ed. Abya-Yala, 2009.
- ÁVILA, S., *El neoconstitucionalismo transformador*, Quito, ed. Abya-Yala, Universidad Andina Simón Bolívar, 2011.
- BLANCO VALDÉS, R., *El valor de la Constitución*, Madrid, ed. Alianza Editorial, 2010.
- CARPISO, J., (eds.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina, México*, ed. UNAM, 2013.
- DE SOUSA SANTOS, B., *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, Buenos Aires, ed. Antropofagia, 2010.
- DE VERGOTINI, G., *Derecho constitucional comparado*, trad. C. Herrera, Cd. de México, ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- FIORAVANTI, M., *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, trad. A. Mora Cañada, M. Martínez Neira, Madrid, Trotta, 2014.
- GARGARELLA, R., *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Argentina, Katz, 2014.
- GARGARELLA, R., COURTIS, CH., “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”. CEPAL.
- JOLY, M., *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, trad. L. Rutiaga, México, ed. Grupo Editorial Tomo, 2009.
- LASKI, H., *El liberalismo europeo*, México, ed. Fondo de Cultura Económica de México, 1979.
- LOCKE, J., *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, trad. C. Mellizo, Madrid, ed. Alianza, 2014.
- MARTÍNEZ DALMAU, R., *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, ed. Ministerio de Justicia y Derechos humanos, 2008.
- MÉNDEZ, J., CUTIE, D., “La participación popular y los derechos. Fundamento y contenido del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, n°25, 2010.
- MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las leyes*, trad. N. Estévez, México, ed. Porrúa.
- NOGUERA FERNÁNDEZ, A., “Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social”, en: ÁVILA SANTAMARÍA, R., GRIJALVA JIMENÉZ, A., MARTÍNEZ DALMAU, R., *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, ed. Ministerio de Justicia y Derechos humanos, Quito, 2008.
- PAZMIÑO FREIRE, P., “Algunos elementos articuladores del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, España, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Cerol*, n°67/68, 2009.
- PÉREZ MARTÍNEZ, Y., “La participación política como requisito funcional de la democracia. Análisis desde el diseño constitucional de la república bolivariana de Venezuela”, en: VICIANO PASTOR, R., (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012.
- PISARELLO, G., *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática*, Madrid, ed. Trotta, 2014.

- RUÍZ MIGUEL, A., *Una filosofía del derecho en modelos históricos de la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Madrid, ed. Trotta, 2002.
- SALAZAR UGARTE, P., “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (o un ornitorrinco jurídico)”, en: ID., *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, ed. Fontamara, 2013.
- SALMORÁN, G., “Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias”, *D&Q*, 2016.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, *La reinvencción del Estado y el Estado plurinacional*, Buenos Aires, OSAL, n°22, 2007.
- UPRIMNY, R., “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, en: RODRÍGUEZ GARAVITO, C., (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa de pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, ed. Siglo XII, 2011.
- VICIANO PASTOR, R., MARTÍNEZ DALMAU, R., “Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, España, *Revista general de derecho público comparado*, 2011.
- VILLABELA, C., *Nuevo constitucionalismo latinoamericano. ¿Un nuevo paradigma?*, México, ed. Mariel, 2014.
- WOLCKMER, A.C., RADAELLI, S.M., “Refundación de la teoría constitucional latinoamericana: Pluralidad y descolonización”, *Derechos y libertades*, n°37.
- ZALDÍVAR ABAD, M., “Revolución constituyente en América Latina: espina dorsal del constitucionalismo de los pueblos”, en: VICIANO PASTOR, R., (ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, Valencia, ed. Tirant Lo Blanch, 2012.
- ZAVALETA, M., *Lo Nacional-Popular en Bolivia*, México, ed. Siglo XXI, 1986.

**Comisión Estatal de Derechos Humanos
de Nuevo León**

DEMOCRACIA, ELECCIONES Y EL ROL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS, DESDE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN¹

Olga Susana Méndez Arrellano

INTRODUCCIÓN

En el contexto de las pasadas elecciones celebradas en nuestro país el 6 de junio de 2021, para renovar la Cámara de Diputados Federal y diversos cargos en los 32 estados mediante el ejercicio democrático de mayores dimensiones en la historia de México, queremos plantear alrededor de dicho acontecimiento la estrecha relación que existe entre democracia, elecciones y derechos humanos. De igual manera, resaltamos en esta relación un tema no menos importante: el papel de la división de poderes y de los organismos constitucionales autónomos, en este último caso, el que corresponde concretamente a los organismos públicos de derechos humanos.

En efecto, estimamos que la relación que existe entre los mencionados conceptos permitirá asomarnos brevemente al desarrollo y conocimiento de la vida democrática de los Estados. Por otro lado, como hemos señalado, tenemos también el papel que juegan en este tema los organismos públicos de derechos humanos, como organismos constitucionales autónomos, el cuál plantaremos desde las atribuciones legales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) relacionadas con la materia objeto de este artículo.

No podemos dejar de resaltar el papel que en la actualidad juegan los derechos humanos y la democracia en el desarrollo de los Estados modernos, de sus sociedades y de los individuos que las conforman, dando lugar a un vínculo que

¹ El presente artículo se origina en la ponencia presentada en la mesa redonda organizada por el Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A.C. (COPUEX), llevada a cabo el 4 de agosto de 2021.

en su conjunto determina la vida política dentro de dichos Estados. Hemos querido partir desde un aspecto general, precisamente para significar la posición que ocupan en este contexto los derechos humanos y la democracia, así como los valores en los cuales se sustentan.

La democracia es un concepto que se refiere a una forma de organización política, sin embargo, resulta importante subrayar que en ella juegan un papel preponderante los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, además de un sistema electoral bien organizado en donde se garantice el acceso a la participación de la ciudadanía, es decir, que sea real la posibilidad de votar y ser votado para un cargo de elección popular. En cierto sentido, la calidad de una democracia tiene que ver con el efectivo disfrute de los mencionados derechos.

“La democracia constitucional, para ser tal, debe contar por lo menos con los siguientes elementos: *a)* sufragio universal; *b)* reconocimiento de derechos tanto civiles y políticos como sociales y; *c)* mecanismos de control” (Acuña, 2014, p. 3).

Por lo que hace a la idea de la democracia, aunque no es sencillo llegar a un significado unívoco, vamos a encontrar que esta corresponde en nuestro sistema de derechos humanos al modelo de democracia liberal, de acuerdo con diversas normas convencionales y criterios sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), debido principalmente al vínculo que existe entre esta y las libertades de expresión, reunión y asociación (Sahuí, 2021, p. 2). Por otro lado, también se puede apreciar la manera en que confluyen la democracia y el derecho de acceso a la justicia, en el contexto de la protección y garantía de los derechos humanos (Sahuí, 2021, p. 3).

Podemos encontrar delineado nuestro modelo de democracia en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)² y la Carta Democrática Interamericana (CDI).³ La Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁴ por su parte, establece en el artículo 23 los derechos políticos que junto con las libertades de expresión, reunión y asociación, constituyen una categoría de derechos relacionados estrechamente con la democracia.

En esta parte vale la pena abrir un paréntesis para recordar que el 10 de junio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que se considera de mayor calado en materia de derechos humanos en nuestro país. El decreto correspondiente modificó la denominación del Capítulo I, del Título I y se reformaron diversas disposiciones constitucionales en relación con la protección de los derechos humanos, así como la inclusión de

² Suscrita en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

³ La Carta fue adoptada por aclamación en una Asamblea General extraordinaria de la Organización de Estados Americanos celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001.

⁴ Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.

los tratados internacionales suscritos por México a nivel constitucional (Collí, 2012, como se citó en Rojas, 2015, pp. 14 y 15).

Bajo este contexto es que se analiza el papel que juegan los organismos públicos de derechos humanos, especialmente el que tiene la CEDHNL, en la preservación de la democracia y la salvaguarda de los derechos políticos de los ciudadanos, particularmente de aquellos vinculados a los procesos electorales. Así, resulta interesante ver la evolución de estos organismos públicos a nivel nacional y local, hasta llegar a convertirse en entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, técnica y de gestión que tienen por objeto la protección, observancia, promoción, estudio, investigación y divulgación de los derechos humanos reconocidos en nuestro orden constitucional.

Ahora bien, contemplando la salvaguarda de los derechos políticos en los procesos electorales, desde el mandato legal que se le ha conferido a la CEDHNL, así como a los demás organismos públicos homólogos, se subraya la supervisión del respeto a los derechos humanos por parte de todas las autoridades del Estado mexicano, en este caso, cualquiera que sea su participación en actos que vulneren derechos que estén directa o indirectamente vinculados con el ejercicio de los derechos políticos.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

No podemos dejar de observar el impulso hacia la democracia representativa dentro del sistema que surge de los grandes cambios políticos de la región en la última parte del siglo XX, lo que algunos han llamado la “tercera ola democratizadora”, que los Estados apoyaron decididamente en 1991 mediante la Resolución 1080,⁵ que trata específicamente sobre la democracia representativa, sin embargo, no encontramos una definición sobre la misma ni en la Carta de la OEA ni en la CDI (Sahuí, 2021, p. 5).

Con esta mirada inicial desde el plano internacional, podemos apreciar como en esa última parte del siglo XX también se han instaurado sistemas y mecanismos universales, regionales y nacionales para la protección y defensa de los derechos humanos y la democracia, sin dejar de reconocer la problemática que esto ha implicado para la libre determinación de algunos Estados soberanos (Saltalamacchia y Urzúa, 2016, p. 12). Sin embargo, estos sistemas han sido hasta ahora la mejor alternativa para la salvaguarda institucional de los derechos humanos y la democracia.

En nuestro continente, recordemos que la defensa de la democracia no ha sido fácil para los países que fueron conquistando su independencia durante el

⁵ Resolución aprobada en la quinta sesión plenaria de la asamblea general de la OEA, celebrada el 5 de junio de 1991, AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

siglo pasado. Esta vida independiente que, hay que decirlo, también sufrió los estragos de los regímenes militares que se hicieron del poder principalmente durante la segunda parte de ese período. A pesar de lo anterior, no siempre ha existido sintonía entre el ideal de la vida democrática de los Estados soberanos y las instancias internacionales que nacieron para la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos (Saltalamacchia y Urzúa, 2016, p. 23).

De acuerdo a lo señalado en la Resolución 40/9 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU con fecha 18 de marzo de 2019,⁶ se reconoce que los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho crean un entorno en el que los países pueden promover el desarrollo, proteger a las personas contra la discriminación y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos mediante la participación de los gobiernos, los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas, autoridades locales, las instituciones nacionales de derechos humanos, los pueblos indígenas, las personas pertenecientes a minorías, los defensores de los derechos humanos, así como la sociedad, otras entidades del sector privado y demás interesados.

En este orden de ideas, hay que subrayar que son los Estados a quienes precisamente corresponde respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de los individuos, ya que uno de los pilares de la democracia es la promoción y defensa de los derechos humanos. Cuando esos derechos son violentados, hay una justificación legítima para la intervención de los organismos de defensa de los derechos humanos, ya sea a nivel internacional, regional o doméstico, según sea el caso (Saltalamacchia y Urzúa, 2016, p. 8).

Por otra parte, aunque podría pensarse que no tendrían por qué estar consideradas dentro de este panorama general que hemos planteado inicialmente, la globalización y las tecnologías de la información se han convertido paulatinamente en factores que generan cohesión entre la sociedad civil, inclusive más allá de las fronteras de los países, siendo precisamente uno de sus aspectos la lucha por la democracia y la defensa de los derechos humanos. Así, hemos sido testigos de cómo han ido apareciendo nuevas vías de participación ciudadana, de medios para exigir a los Estados el cumplimiento de su deber de respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de los individuos, incluidos desde luego el ejercicio de los derechos político electorales (Saltalamacchia y Urzúa, (2016, p. 67).

Regresando a nuestro planteamiento, podemos apreciar cómo se hace evidente esta relación entre democracia y derechos, pues se ha afirmado que la democracia constituye la voluntad del pueblo, que se manifiesta precisamente por medio del voto libre y que es el fundamento de la autoridad del poder público, es decir, la democracia requiere del ejercicio efectivo de derechos (como

⁶ 40º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos (25 de febrero-22 de marzo de 2019).

el voto), para traducirse en una forma de gobierno legítima y, por consiguiente, con sustento. En este caso, mientras los derechos políticos no se encuentren garantizados y sé violenten, no podrá haber libertad ni igualdad, que son rasgos característicos de las democracias (Saltalamacchia y Urzúa, 2016, pp. 11 y 12).

Sin estar exentos de problemáticas, los cambios en nuestro país se han presentado en diversos aspectos de la democracia, como es el caso de la aparición de nuevos actores que han buscado influir en alguna medida en la vida política. Desde la sociedad civil, por ejemplo, vemos como las organizaciones pro derechos humanos han venido teniendo cada vez mayor participación para presionar a México en el cumplimiento de sus compromisos internacionales en la materia, ya sea ejerciendo sus derechos de asociación y libre manifestación de sus ideas, o través de promover la intervención de instancias nacionales e internacionales (Saltalamacchia y Urzúa, 2016, pp. 96 y 97).

Ahora bien, en el artículo 3 de la CDI se señala que, entre otros, son elementos esenciales de la democracia representativa el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; así como la separación e independencia de los poderes públicos.

De la misma forma, en el artículo 4 de la CDI se indican como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia:

- la transparencia de las actividades gubernamentales,
- la probidad,
- la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública,
- el respeto por los derechos sociales, y
- la libertad de expresión y de prensa.

Como se puede interpretar del contenido de estas disposiciones de la CDI, la democracia y el estado de derecho son indispensables para garantizar los derechos humanos. Así, podemos decir que es inherente al estado de derecho el respeto, protección y garantía de los derechos humanos (Cantón, *s.f.*, p. 1). Sin embargo, no podemos dejar de señalar que al margen de la contribución que la Carta ha hecho al fortalecimiento de la democracia para los países del continente americano, por otro lado, sigue siendo todo un desafío el respeto a la soberanía y autodeterminación de las naciones.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, señala en el preámbulo su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del Hombre. Reconoce así mismo que los derechos esenciales del hombre, que son elementos esenciales de la democracia, son los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Cantón, *s.f.*, pp. 3 y 4).

Además, es importante destacar que con la firma de diversos tratados internacionales, como lo son el Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos⁷ y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales,⁸ así como de las exigencias de diversos organismos e instituciones internacionales, ha sido posible concretar agendas vinculadas con derechos humanos en temas tan importantes como lo son la infancia, mujeres, personas indígenas, personas migrantes, personas de la diversidad sexual, personas refugiadas, personas adultas mayores, así como en salud, educación, etcétera.

DEMOCRACIA Y DERECHOS POLÍTICOS

Para comenzar, en cuanto a la relación que existe entre la democracia y el ejercicio de los derechos políticos, se puede decir que son condiciones indispensables que todos los sujetos deban contar con la misma capacidad para participar con igual calidad de ciudadanos y con libertad de información, expresión o reunión; asimismo, contar con los mismos derechos políticos para votar y ser votados, con medios de control y de rendición de cuentas (Sahuí, 2021, p. 6).

Por otra parte, en conexión con el sistema de derechos y su garantía, el artículo 7 de la CDI señala que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

En este contexto ¿cómo podemos entender los derechos políticos? Pues como aquellas prerrogativas que permiten a los ciudadanos de un país participar en la vida política, como un derecho y al mismo tiempo como una obligación, que deben ser reconocidos y protegidos (Cantón, *s.f.*, p. 4).

La Convención Americana hace los siguientes reconocimientos en su artículo 23...

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

⁷ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. El pacto desarrolla los derechos civiles y políticos y las libertades recogidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

⁸ El Pacto fue aprobado mediante la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de manera conjunta con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

- 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.

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que un sistema electoral está integrado por principios y reglas que permiten a la ciudadanía expresar sus preferencias mediante votos y, bajo este supuesto, los votos se deben traducir en cargos públicos (Sahuí, 2021, p. 6). Claro, igualmente hay que tomar en consideración que también puede haber restricciones legales, bajo ciertos supuestos establecidos de manera expresa, que limiten o impidan el ejercicio de alguno o algunos de los derechos políticos relacionados con el proceso electoral.

Para poner de manifiesto la relación entre democracia, derechos humanos y participación política, así como la protección y garantía de esos derechos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha desarrollado algunos criterios sobre las elecciones para el sistema interamericano. A manera de ejemplo, así lo podemos ver en su informe sobre Cuba de 1983, Capítulo II,⁹ en el que señala las condiciones para un proceso electoral en donde se ha respetado la libre voluntad de los votantes. Los derechos políticos, afirma la CIDH, no son únicamente el ejercicio del voto y la posibilidad de ser votado, sino un conjunto de derechos relacionados con los mismos, como es el caso de las libertades de expresión, asociación y reunión (Cantón, *s.f.*, pp. 6 y 7).

Hay que recordar que en 1959, once años después de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre,¹⁰ se creó la CIDH que está facultada en la región para conocer de violaciones de derechos humanos protegidos por instrumentos internacionales. Por otro lado, también hay que mencionar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos incorpora al sistema interamericano una instancia jurisdiccional, es decir, a la Corte IDH, cuya competencia contenciosa fue reconocida por nuestro país en 1998 (Rojas, 2015, pp. 57 y 58).

La protección de los derechos mediante la tutela de los tribunales desplaza sin duda el proceso democrático a un escenario distinto (Sahuí, 2021, p. 7). En este caso, se puede decir que estamos frente a la garantía de que los derechos humanos de ninguna persona, ya se trate de muchos o de pocos, resulten violentados (Sahuí, 2021, p. 8). Sin embargo, se puede pensar que actualmente no encontramos condiciones del todo favorables para el acceso a la justicia, pues las personas y grupos en situación de desventaja generalmente no tienen oportunidad

⁹ Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, 4 de octubre de 1986.

¹⁰ Adoptada en 1948 y mediante la cual inicia el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

de acudir ante los tribunales para la tutela de sus derechos; si en el caso de los tribunales locales resulta difícil, para acceder a la Corte IDH resulta aún más complicado y oneroso (Sahuí, 2021, p. 9).

A propósito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por lo que hace a la Corte IDH, en los dos primeros casos que conoció sobre derechos políticos, Caso Yatama Vs Nicaragua y Caso Castañeda Gutman Vs México, encontramos en ambos como aspecto central oportunidades en condiciones desiguales para acceder a cargos de elección, aunque las decisiones fueron en sentido diferente. Castañeda Gutman, por ejemplo, alegó que la discriminación e inequidad en las oportunidades para competir por fuera de organizaciones políticas legalmente reconocidas (partidos políticos) violó sus derechos políticos (Sahuí, 2021, p. 11).

En el caso **Castañeda Gutman**¹¹ la Corte IDH apuntó que en la participación política podemos encontrar muchas y muy diversas actividades, mismas que se realizan de manera individual o colectivamente, a través de las que se busca formar parte del proceso mediante el cual se elige a los gobernantes o responsables del manejo de los bienes públicos (Corte IDH, 2013, como se citó en Dalla, 2011, p. 19).

La Corte IDH ha interpretado ciertos derechos civiles relacionándolos con los derechos políticos y la democracia, como serían los casos de las libertades de expresión, reunión y asociación, incluyendo además otros derechos que en primera instancia no parecerían estar relacionados directamente con la política, como serían los derechos a la vida y a la integridad personal; sin embargo, estos derechos se ponen de manifiesto y adquieren relevancia cuando se presentan en casos de privación de la vida y desaparición forzada relacionados con la filiación política, por ejemplo (Sahuí. 2021, p. 13).

Pero, con todo esto, ¿cuál es el panorama actual que tenemos ante nosotros? Sin duda, en las elecciones que se llevan a cabo en otros países, así como las que se celebran de un tiempo para acá en México, podemos observar sociedades que cada vez son más participativas, con una gran cantidad de actores desde la sociedad civil, inclusive, con presencia de organismos internacionales, lo que contribuye a consolidar el binomio democracia-derechos humanos (Cantón, *s.f.*, p. 16).

Podemos afirmar entonces, de acuerdo a lo expresado anteriormente, la clara y recíproca relación que existe entre la democracia y los derechos humanos, siendo uno de los principales elementos de la primera el ejercicio del derecho al voto que, además, tiene como característica fundamental ser libre y secreto.

¹¹ Resolución de la Corte IDH de 28 de agosto de 2013. El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la inexistencia de un recurso adecuado y efectivo en relación con el impedimento de Jorge Castañeda Gutman para inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México. La resolución puede consultarse en: https://www.corteidb.or.cr/docs/super visiones/casta%C3%B1eda_28_08_13.pdf

Así las cosas, un Estado que se precie de ser democrático, no sólo debe garantizar el voto que los ciudadanos emitan en las elecciones, así como sus resultados, sino la totalidad de los derechos políticos consagrados en su constitución y en los tratados internacionales de los cuales sea parte.

También, hemos podido apreciar la manera en que factores como la globalización y las nuevas tecnologías de la información han dado lugar a un activismo sin precedentes de la sociedad civil, que cada vez crece más en su participación en los procesos democráticos, como es el caso de la formación de partidos u organizaciones políticas, la organización de las elecciones o la defensa del voto. Ahora bien, con una visión desde los derechos humanos, destacamos dos derechos íntimamente relacionados con lo anterior y que ya mencionamos: las libertades de asociación y reunión, así como la libertad de expresión y de prensa.

En relación al primero de los mencionados derechos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹² reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos, en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. Así, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación son decisivos para llegar a disfrutar plenamente de otros derechos humanos.

Un entorno propicio para asegurar la participación de la sociedad civil contribuye a la democracia y al desarrollo, y al desarrollo está ligada la realización de los derechos humanos, ya que una de las esferas esenciales para crear un entorno propicio para las asociaciones es la influencia política y el acceso al poder (CEDHNL, *s.f.*, pp. 6 y 7).¹³ Sin embargo, se ha podido observar una tendencia hacia medidas dirigidas a restringir el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y de asociación que afectan el empoderamiento de las personas y sus derechos a expresarse y participar, entre otras, en actividades políticas. Dentro de estas restricciones encontramos, por supuesto, además del uso de la legislación para suprimir el ejercicio legítimo de esos derechos, las limitaciones de derechos durante los períodos electorales (CEDHNL, *s.f.*, pp. 14 y 15).

Por otro lado, las libertades de opinión y de expresión, en donde bajo nuestra línea temática también podemos adscribir a la libertad de prensa, se consideran

¹² En 2015 la Asamblea General de la ONU aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que cuenta con 17 objetivos con 169 metas que incluyen, entre otros, la eliminación de la pobreza, el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente y el diseño de nuestras ciudades.

¹³ Estos y otros conceptos referidos al tema, están contenidos en el Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación de Naciones Unidas (A/73/279), en relación a los vínculos que existen entre el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CEDHNL elaboró una cartilla en donde se incluye, de manera simplificada y parcial, el contenido de dicho Informe.

condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y de las sociedades libres y democráticas, integrando en su conjunto la base para el pleno goce de otros derechos humanos. La libertad de expresión, por ejemplo, es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación, así como para el ejercicio del derecho al voto.

Mientras que la libertad de opinión implica el derecho a que las personas no sean molestadas a causa de sus opiniones, en cualquiera de sus formas: política, científica, histórica, moral o religiosa, la libertad de expresión por su parte abarca el pensamiento político, los comentarios sobre los asuntos propios y los públicos, las campañas puerta a puerta, la discusión sobre derechos humanos, el periodismo, la expresión cultural y artística, la enseñanza y el pensamiento religioso, incluyendo la publicidad comercial. Todas las autoridades tienen la obligación de respetar las referidas libertades y de velar por la protección de las personas respecto de los actos de particulares o de entidades privadas, además, asegurar que su legislación interna haga efectivos esos derechos (CEDHNL, *s.f.*, pp. 4 y 5)¹⁴

Ahora bien, en lo que respecta al papel de los medios de comunicación para el ejercicio de las libertades de opinión y de expresión, la existencia de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar esas libertades (CEDHNL, *s.f.*, p. 12). Así las cosas, está en manos de las autoridades promover la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública, evaluando en su caso la implementación de restricciones¹⁵ a la libertad de expresión por razones legítimas.

ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

En nuestro país existen actualmente dos sistemas para la protección de los derechos humanos: el Jurisdiccional y el No Jurisdiccional. El primero corresponde a los tribunales judiciales mediante procesos de control constitucional, como el juicio de amparo, y el segundo a través del procedimiento de queja que se lleva a cabo por los 33 órganos públicos de derechos humanos, uno nacional,¹⁶

¹⁴ Con el objetivo de ofrecer orientación y asistencia a las autoridades en sus esfuerzos para hacer efectivos los derechos sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Observación general núm. 34. (CCPR/C/GC/34), que refiere los estándares en la materia. La CEDHNL elaboró una cartilla en donde se incluye, de manera simplificada y parcial, el contenido de dicha Observación general.

¹⁵ De acuerdo con la Observación general núm. 34 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, estas restricciones deben estar fijadas por la ley, sólo pueden imponerse por razones legítimas y deben cumplir con pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad.

¹⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

y 32 de carácter estatal,¹⁷ cuyas características principales son la facilidad de acceso y la brevedad en los trámites.

Los organismos públicos de derechos humanos en México, también llamados *ombudsperson*, a poco más de 30 años de su creación, han ido cambiando para ajustarse a las necesidades de los tiempos, experimentando transformaciones en sus atribuciones, conformación y funcionamiento, procurando proteger su autonomía e independencia, esenciales para la labor que llevan a cabo. El antecedente más antiguo de estas instituciones que se tiene en nuestro país, a partir del cual fueron aparecieron otras, corresponde a la Procuraduría de los Pobres en el estado de San Luis Potosí, en 1847 (Rojas, 2015, p. 11).

En 1990, mediante decreto de fecha 6 de junio, se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y, posteriormente, el 28 de enero de 1992, se reformó el artículo 102 constitucional con el que se adiciona el apartado B, mediante el cual se establece en una de sus disposiciones transitorias que las legislaturas locales deberían constituir sus propios organismos públicos de derechos humanos. En el caso del estado de Nuevo León, la CEDHNL se creó mediante ley publicada en el Periódico Oficial del Estado del 28 de diciembre de 1992.

Más tarde, mediante nueva reforma al artículo 102 constitucional, el 13 de septiembre de 1999, se reconoce la autonomía constitucional de la CNDH y se garantiza así mismo su autonomía de gestión y presupuestaria, dotándola de personalidad jurídica y patrimonio propios (Rojas, 2015, p. 14). Esta autonomía, en algún momento, también se replicó en los órganos locales de protección de los derechos humanos.

Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que —de manera fundamental e inmediata— se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. (Hernández, 2003, como se citó en Rojas, 2015, p. 34).

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) encontramos previstos los siguientes órganos autónomos: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (inai),¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),¹⁹ Banco de México (Banxico),²⁰ Comisión Federal de Competencia Económica (cofece),²¹ Instituto

¹⁷ Sus denominaciones pueden variar: Comisiones, Defensorías o Procuradurías de Derechos Humanos.

¹⁸ Artículo 6. Apartado A, fracción VIII.

¹⁹ Artículo 26. Apartado B.

²⁰ Artículo 28, párrafo sexto.

²¹ Artículo 28, párrafo catorce.

Federal de Telecomunicaciones (IFT),²² Instituto Nacional Electoral (INE)²³ y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).²⁴

Dichos órganos constitucionales deben tener ciertas particularidades muy específicas, que retomando a diversos doctrinarios como Manuel García Pelayo, José Luis Caballero, y Jaime Cárdenas, se puede concluir que son: *a*) Independencia jurídica de los poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), *b*) Atribución de una o varias funciones del Estado (autonomía técnica), *c*) Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa), y *d*) Capacidad para definir sus necesidades presupuestarias y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa). (Chacón y Morales, 2009, como se citó en Rojas, 2015, p. 37).

La autonomía de los organismos públicos de derechos humanos permite a estos el cumplimiento de tareas que están destinadas a satisfacer un aspecto muy importante en la relación Estado-gobernados: vigilar que no se excedan los límites en el ejercicio del poder, violentando con esto los derechos humanos de las personas. En este sentido, estos órganos protectores requieren estar dotados de las atribuciones legales idóneas para tal fin (Rojas, 2015, p 52).

Así las cosas, un órgano público autónomo de derechos humanos, como es el caso de la CEDHNL, tiene como funciones medulares la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de esos derechos, sin embargo, encontramos que las facultades con las que cuenta el *ombudsperson* local cubren un amplio espectro,²⁵ lo que le permite llevar a cabo diferentes estrategias y acciones en pro del respeto y garantía de los derechos humanos:²⁶

- Por lo que hace a la protección, su papel consiste en vigilar el cumplimiento de las obligaciones en la materia, por parte de las autoridades del Estado, lo cual se realiza principalmente (no únicamente) mediante el procedimiento de queja. Este procedimiento concluye, de ser el caso, con la emisión de una recomendación por una o más violaciones a los derechos humanos, con el propósito de que los daños ocasionados a la víctima le sean reparados.
- Tiene la posibilidad de recurrir a la conciliación, excepto cuando se trate de graves violaciones a los derechos humanos, con lo que se busca una

²² Artículo 28, párrafo quince.

²³ Artículo 41, fracción V.

²⁴ Artículo 102, Apartado B.

²⁵ Estas facultades se encuentran en las disposiciones que establecen su marco jurídico: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León y su Reglamento Interno.

²⁶ Estos y algunos otros planteamientos que aparecen en el presente artículo se incluyeron en el plan de trabajo que presenté ante el H. Congreso del Estado de Nuevo León, en donde se enfatizan los derechos de las mujeres; también aparecen en el texto “El rol de los Organismos protectores de Derechos Humanos frente a la violencia por razones de género contra las mujeres”, a publicarse en nuestra revista institucional.

solución rápida y satisfactoria a los conflictos entre las personas peticionarios y las funcionarias y funcionarios públicos presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos.

- En nuestro país los organismos públicos de derechos humanos cuentan con atribuciones para promover acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con motivo de leyes que violenten derechos humanos reconocidos en la carta magna mexicana y en tratados internacionales de la materia, suscritos por el ejecutivo federal y ratificados por él senado.
- En cuanto a la divulgación y promoción de los derechos humanos, lleva a cabo acciones de sensibilización, capacitación y especialización dirigidas al funcionariado de entidades públicas, así como al personal de empresas y organizaciones privadas. El objetivo de estas actividades es dar a conocer, entre los diversos públicos, no solamente qué son los derechos humanos y cuál es su marco normativo, sino también la manera en que se garantiza su respeto.
- Por último, pero no menos importante, resulta ser la elaboración y publicación de estudios, informes y diagnósticos, mediante los cuales se plantea a las autoridades, en función de sus atribuciones legales, modificaciones a los marcos normativos, políticas públicas y prácticas administrativas, en pro de una mayor protección de los derechos humanos consagrados en la constitución, tratados internacionales y demás disposiciones jurídicas de la materia.

ROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS

Como ya se ha mencionado anteriormente, en el quinto párrafo del artículo 102, apartado B, de la CPEUM, se dispone que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, lo que implica la determinación de su autonomía en los ordenamientos locales correspondientes.

Así las cosas, mediante Decreto número 357 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León con fecha 17 de septiembre de 2012, se llevó a cabo la reforma del artículo 87 de la constitución local, el cual determina la autonomía de la CEDHNL, siendo además un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con lo que adquirió el carácter de órgano constitucional autónomo (Rojas, 2015, p. 25).

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley de la CEDHNL,²⁷ ésta es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que

²⁷ Ley publicada en el Periódico Oficial del Estado, el lunes 28 de diciembre de 1992.

tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos consagrados en el orden jurídico vigente.

Acorde a sus programas operativos, el organismo público local de derechos humanos dirige sus esfuerzos en dos vertientes: resolutive y preventiva. (Rojas, 2015, p. 20).

La vertiente resolutive consiste en la protección de los derechos humanos, mientras que la preventiva tiene como fin el fomento de la cultura del respeto y ejercicio de los derechos humanos, promoviendo su conocimiento y la construcción de estilos de convivencia social pacífica (Rojas, 2015, p. 21).

La CEDHNL tiene competencia para conocer de quejas relacionadas con actos u omisiones llevados a cabo por autoridades o servidores públicos del ámbito estatal o municipal, excepto los del poder judicial, según los establece el diverso artículo 3° de la Ley de referencia.

Sin embargo, resulta relevante para nuestro planteamiento señalar que el artículo 7° del ordenamiento en cita, determina que el organismo no tiene competencia para conocer de actos y resoluciones de carácter electoral, ni jurisdiccional. Tampoco podrá emitir consultas que se formulen sobre la interpretación de disposiciones constitucionales y otros cuerpos legales.

Desde las atribuciones constitucionales y legales de los organismos públicos de derechos humanos y, en este caso, de la CEDHNL ¿cómo se puede contribuir a la protección y salvaguarda de los derechos políticos, particularmente de aquellos que garantizan unas elecciones libres? ¿cuál es el rol de estos organismos públicos autónomos en la defensa de la democracia y sus procesos?

Un primer frente estaría en la estrecha colaboración de la CEDHNL con otros organismos autónomos, entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de brindar la mayor protección a las personas en el ejercicio de sus derechos políticos, particularmente en lo relacionado con actividades de prevención de los delitos electorales y la promoción de los derechos humanos.

Mediante convenios de colaboración,²⁸ se debe buscar establecer las bases y acciones para coordinar diversos programas, estrategias y actividades en materia de investigación académica, extensión de la cultura político democrática, capacitación y difusión de los derechos humanos. Tal es el caso, por ejemplo, del acuerdo celebrado el 7 de abril de 2021 entre la CEDHNL y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Nuevo León (FEDENL), de cara al proceso electoral que recientemente hemos vivido en nuestro país, a nivel nacional y en Nuevo León.

Ambos órganos autónomos han buscado, a través de dicha colaboración, la promoción de la cultura de la legalidad y de la denuncia en materia electoral, así como el intercambio de documentos, información y publicaciones relacionadas

²⁸ Artículo 15°, fracción VI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.

con los derechos humanos. Uno de los aspectos de mayor relevancia en esta relación recíproca, implica que la FEDENL podrá canalizar a CEDHNL a todas aquellas personas que deseen o necesiten una orientación o atención, para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos y, viceversa, para denunciar delitos electorales.

Por otra parte, este esquema de colaboración para la difusión de los derechos político electorales entre la sociedad, también se puede replicar con organizaciones civiles, mediante la realización de conferencias, coloquios, seminarios, simposios, talleres, cursos, diplomados y actividades similares, dirigidas al público en general; así como la divulgación de información para la prevención de delitos electorales, y la promoción del respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

El segundo frente, por supuesto, lo encontramos en el ejercicio de la libertad de expresión. Según lo dejamos asentado anteriormente, los gobiernos están obligados a llevar a cabo todas las actividades necesarias para garantizar y proteger, entre otros derechos políticos y sociales, la libertad de expresión. Aquí es precisamente en donde encontramos una conexión directa entre la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos, mediante la libertad de prensa.

En esa virtud, antes y durante cualquier proceso electoral, las autoridades del Estado deben garantizar la seguridad de periodistas y defensores de derechos humanos, mediante la adopción de las medidas necesarias que logren una efectiva y diligente protección de los derechos humanos de estos sectores de la población.

El 6 de junio próximo pasado, la CEDHNL emitió un exhorto dirigido a todas las autoridades del estado de Nuevo León, en donde se les solicita garantizar la seguridad de periodistas y defensores de derechos humanos, durante el proceso electoral 2021.²⁹

El referido exhorto plantea a las Fiscalías, por ejemplo, que realicen una investigación diligente, independiente, exhaustiva, imparcial y garante de derechos humanos, contra los responsables de las conductas que vulneren los derechos humanos de las personas periodistas, en particular a quienes violen los derechos a la integridad, privacidad y la preservación de los datos personales y el respeto integral a la libertad de expresión, así como el derecho a defender los derechos humanos.

Esta acción emprendida por la CEDHNL, en el contexto de las pasadas elecciones, tuvo como propósito que se garanticen las condiciones de seguridad para que todas las personas periodistas y defensoras de derechos humanos estén en aptitud de ejercer libremente su labor informativa y de defensa, durante todas las etapas del proceso electoral del presente año, con especial atención en las mujeres periodistas y defensoras, para cesar la violencia de género en su labor.

²⁹ Ver atribuciones de la CEDHNL, artículos 1°, 2° y 6° de la Ley de la materia.

Consideramos que la defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos no sólo depende de los Estados, sino de todos los actores sociales, colocando al centro la dignidad de las personas y erradicando la violencia (Cantón, *s.f.*, pp. 17 y 18) que ha tenido una terrible presencia en el último proceso electoral en nuestro país. Pensemos que se trata de un asunto que nos compete a todas y todos, pues la democracia y sus valores sólo se construyen y preservan poniendo atención en ellos y actuando en consecuencia.

CONCLUSIONES

1. En estrecha relación con un régimen democrático, no se puede entender un estado de derecho que no sustente su existencia en el respeto a los derechos de las personas. En este caso, de aquellos derechos que garantizan a todas y todos los ciudadanos su participación de la vida pública de un país.
2. En un Estado democrático, todas las autoridades están obligadas al cumplimiento de las normas que garantizan los derechos humanos; se deben respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en su ley fundamental (Rojas, 2015, p. 52).
3. Ante las obligaciones que se imponen a todos los órganos del estado en materia de derechos humanos, la tarea del *ombudsperson* radica medularmente en vigilar y señalar cuando las autoridades no llevan a cabo el cabal cumplimiento de su deber.
4. Los derechos humanos en una democracia son el engrane indispensable para un funcionamiento efectivo del sistema de gobierno. Un Estado democrático se caracteriza por respetar y salvaguardar los derechos fundamentales de todas las personas, protegiéndolas por igual.
5. El respeto de los derechos humanos garantiza a las personas que sus intereses están protegidos, ya que un régimen democrático sostenible es inconcebible sin ese respeto, por lo tanto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos debe ser sin discriminación de ningún tipo.
6. En torno a la idea de democracia que tenemos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, podemos apreciar un modelo de democracia representativa en donde se accede al poder mediante elecciones periódicas, libres y justas (Sahuí, 2021, p. 19).
7. Los derechos humanos garantizan elecciones libres y justas en condiciones de igualdad política. En ese sentido, no solamente deben ser objeto de protección los llamados derechos políticos, sino también todos aquellos que hacen posible su ejercicio, como es el caso de las libertades de reunión y prensa.
8. Los organismos públicos de derechos humanos, en el marco de sus atribuciones, pueden coadyuvar de manera efectiva con las autoridades compe-

- tentes en materia electoral para la defensa de la democracia, sobre todo, mediante acciones de colaboración institucional con dichas autoridades.
9. De ahí, resulta fundamental mantener relaciones de coordinación con otros órganos del Estado, ya que esto es necesario para que los organismos públicos de derechos humanos puedan contribuir a la salvaguarda de los derechos políticos y, por lo tanto, de la democracia.
 10. El reconocimiento de que la democracia, el respeto de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, una gobernanza y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad, así como una participación efectiva de la sociedad civil, constituyen una parte esencial de los fundamentos necesarios para lograr un desarrollo sostenible centrado en la sociedad y en el ser humano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACUÑA, J. M. (2014), *Democracia y derechos en el sistema interamericano de derechos humanos*, Enero-Junio 2014, Ciudad de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6048>
- Cámara de Diputados (s.f.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México, México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/1_280521.pdf
- Cantón, S. A. (s.f.), *La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia*, Revista IIDH, Vol. 42. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-3.pdf>
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional —CEJIL (2014), *Los Debates sobre el Rol de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Democracia, Memoria Histórica del Proceso de Reflexión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos 2011/2014*, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33182.pdf>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León (2021), *Acuerda CEDHNL colaboración con la FEDENL*, Monterrey, México. Recuperado de: https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/sala-de-prensa/noticias/2021/CEDHNL_Com_2021_022.pdf
- . (2021), *Pide CEDHNL garantizar seguridad de periodistas y defensores de derechos humanos por elecciones*, Monterrey, México. Recuperado de: https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/sala-de-prensa/noticias/2021/CEDHNL_Com_2021_037.pdf
- . (s.f.), *Cartilla sobre la libertad de reunión pacífica y de asociación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Monterrey, México. Recuperado de: <https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/publicaciones/cartillas/Cartilla-ddbh-libertad-de-reunion-pacifica.pdf>
- . (s.f.), *Cartilla sobre las libertades de opinión y expresión*, Monterrey, México. Recuperado de: <https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/publicaciones/cartillas/Cartilla-sobre-las-libertades-de-opinion-y-expresion.pdf>

- . (s.f.), *Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León*, Monterrey, México. Recuperado de: <https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/transparencia/legislacion/Leyes-Estatales/LEY-DE-LA-CEDHNL-28-MAYO-2021.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1983), *Séptimo Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba*, Organización de Estados Americanos. Recuperado de: <http://www.cidh.org/countryrep/Cuba83sp/indice.htm>
- DALLA, A. R. (2011), *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de De Derechos Humanos*, Fundación Dialnet. Recuperado de: <file:///C:/Users/L00222331/Downloads/Dialnet-LosDerechosPoliticosenElSistemaInteramericanoDeDer-4122354.pdf>
- Organización de los Estados Americanos (1969), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- . (2001), *Carta Democrática Interamericana*. Recuperado de: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm
- Organización de las Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Recuperado de: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- ROJAS, P. (2015), *Autonomía del ombudsman local, en razón de la reforma constitucional de junio de 2011, Análisis caso Nuevo León*, Monterrey, México, Universidad Autónoma de Nuevo León y Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León. Recuperado de: <https://www.cedhnl.org.mx/imagenes/publicacionesespeciales/Autonomia.pdf>
- SAHUÍ, A. (2021), *Democracia y Corte Interamericana de Derechos Humanos: participación, oposición y acceso a la justicia*, Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, Vol. 23, Núm. 43, Campeche, México, Universidad Autónoma de Campeche. Recuperado de: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucarial/article/view/14321/13591>
- SALTALAMACCHIA, N. y URZÚA, M. J. (2016), *Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano*, 37 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Primera edición electrónica 2020, Ciudad de México, México, Instituto Nacional Electoral. Recuperado de: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-37.pdf>

**Comisión de Derechos Humanos
del Estado de Puebla**

LOS ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

José Félix Cerezo Vélez

Las funciones máximas del Estado, se distinguen bajo la división de poderes, es decir, el Poder legislativo; el Poder judicial; y el Poder ejecutivo. Los órganos o las instituciones que se desempeñan dentro de estos poderes, siendo los órganos soberanos del País. Pero, la Constitución, actualmente reconoce las funciones de instituciones “no soberanas”, mismas que cuentan con la figura de autonomía constitucional, los cuales son denominados Órganos Constitucionales Autónomos.¹

La autonomía mencionada, tiene una doble dimensión: estos órganos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas, es decir, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyas facultades fueron establecidas por la Constitución y las leyes secundarias. Asimismo, pueden darse ordenamientos internos para su organización y estructura de la forma más adecuada a fin de alcanzar sus objetivos.²

Por lo anterior, los órganos constitucionales autónomos:

Tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones.³

¹ Ruiz, José Fabián. *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*. Cuest. Const. No. 37. Ciudad de México, 2017. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085

² Labardini Inzunza, Adriana, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismo públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 197, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>

³ Aguilar Villanueva, Luis, *Los retos y desafíos de los órganos autónomos en la nueva gobernanza*, conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismo públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 268, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>

José Fabián Ruiz, define la autonomía de la siguiente manera:

...es una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de los órganos (soberanos) encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos. Sin embargo, los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Están en estrecha relación con aquéllos, con los que colaboran, antes los que rinden cuentas y a cuyo control están sujetos. Por ello, la autonomía no supone separación o independencia absoluta respecto de los órganos soberanos.⁴

Los órganos constitucionales autónomos pueden serlo en distintos grados o niveles, según se observen sus diferentes dimensiones constitutivas. El hecho de ser establecidos por la Constitución, con independencia de los otros poderes del Estado (autonomía orgánica y funcional), el establecimiento puntual de atribuciones (autonomía técnica), la capacidad de regularse a sí mismos (autonomía normativa), la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas (autonomía financiera y administrativa), y el establecimiento de un sistema detallado de relaciones y de controles que la relacionen con otros órganos gubernamentales (coordinación y control), definen a la autonomía plena.⁵

Por otro lado, los órganos que únicamente presentan algunos de estos atributos pero que de igual manera poseen rango constitucional son llamados órganos de relevancia constitucional, ya que se encuentran en un espacio intermedio entre los órganos autónomos y los entes públicos federales.⁶

La diversidad de órganos constitucionales autónomos y la heteronomía de sus funciones y estructuras, hace que algunas personas consideren “*casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forma parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente un organismo constitucional autónomo*”.⁷

Los órganos constitucionales autónomos son parte de la estructura del Estado, quien actúa a través de ellos. Desde el punto de vista jurídico, su naturaleza autónoma deviene del propio texto constitucional, que los convierte en

⁴ Ruiz, José Fabián. *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*. Cuest. Const. No. 37. Ciudad de México, 2017. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085

⁵ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, 2010, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista de la Judicatura Federal*, 29, pp. 255 y 256.

⁶ Astudillo, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John y Astudillo, César (eds.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 52.

⁷ Ackerman, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carlos (eds.), *Estudios en homenaje a Emilio Rabasa*, México, UNAM, 2010, p. 5.

poderes públicos distintos de los tres poderes tradicionales. Más aún, tienen personalidad jurídica, independencia presupuestaria y poseen también independencia orgánica, lo que implica autonomía de gestión.⁸

Carbonell, distingue cuatro características básicas en los órganos constitucionales autónomos de México:⁹

- Están creados por la Constitución.
- Poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional.
- Llevan a cabo funciones esenciales del Estado.
- No están adscritos ni subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.

Los órganos constitucionales autónomos pueden analizarse en tres puntos centrales:¹⁰

1. En el caso mexicano, se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.
2. Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.
3. Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo. Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.
4. Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos ad hoc, todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.

La autonomía es una forma de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía,¹¹ es decir, debe entenderse como la distribución de competencias sobre determinadas materias.

Soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, a saber, la soberanía aísla a su titular (individuo o ente) porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto.

Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con

⁸ Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 30, 2000, p. 158.

⁹ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.

¹⁰ Ruiz, José Fabián. *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*. Cuest. Const. No. 37. Ciudad de México, 2017. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085

¹¹ Borja López-Jurado Escribano, Francisco de, *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 21-25

base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.¹²

De tal forma, autonomía y soberanía no son términos equivalentes; además, el primero es un concepto más restringido,¹³ que no supone separación absoluta respecto de los poderes públicos ni puede afectar la estructura de la distribución de las funciones que establece la Constitución.¹⁴ En la mayoría de los casos es la propia Constitución la que reconoce qué ente u órgano es autónomo.¹⁵

Asimismo, Susana Pedroza, menciona que un ente u órgano sea considerado autónomo, no es suficiente que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino que cuente con las siguientes características:¹⁶

1. Autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo).

2. El ente u órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna. Estas normas deben de ser publicadas en el periódico oficial, que en México es el *Diario Oficial de la Federación*.

3. Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes u órganos.

4. Deben elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.

5. Deben contar con capacidad para auto organizarse. Ello trae aparejado que dicho ente u órgano seleccione a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades. A esto se le conoce como servicio civil de carrera.

6. Los entes u órganos deben gozar de autonomía financiera, o de gasto, para disponer de sus fondos con plena libertad.

¹² Grossi, Paolo, “Un derecho sin Estado...” , p. 177, cit., nota 15.

¹³ Hurtado Márquez, Eugenio (comp.), *La Universidad Autónoma 1929-1944, documentos y textos legislativos*, México, UNAM, 1976, p. 137.

¹⁴ Fuertes, Mercedes, “El proyecto de ley de autonomía del Banco Central” , Revista de Derecho Bancario y Bursátil (Madrid), núm. 51 (1993), pp. 746, 747.

¹⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 4. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

¹⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pp. 7-9. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>

7. Debido a su carácter técnico el ente u órgano no debe tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.

8. Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos o de los poderes fácticos de la sociedad. Dicho estatuto se traduce en garantías de designación, inamovilidad, duración, remuneración suficiente, etcétera.

9. Para integrar el órgano se escogen a personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia de que se trate.

10. Los nombramientos son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.

11. Para asegurar la imparcialidad de sus integrantes, éstos deben estar sujetos a un marco de incompatibilidades, es decir, no podrán desarrollar actividades de carácter público o privado, con excepción de las no remuneradas en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. En algunos casos estas incompatibilidades subsisten durante cierto tiempo después de la expiración de su cargo.

12. La remuneración de sus titulares generalmente debe ser la misma que corresponde a los secretarios de Estado.

13. El ente u órgano debe gozar de la estima de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.

14. Debe tener el derecho de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.

15. El órgano debe contar con la facultad de reglamentar la ley que le da competencia y subsanar los vacíos que se encuentren para la aplicación de la legislación.

16. Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.

17. Sus integrantes no pueden ser removidos sino por causa grave o en caso de circunstancias excepcionales.

18. Los entes u órganos tienen que presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

19. El ente u órgano no debe estar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial o del Poder Legislativo.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los primeros antecedentes desde el punto de vista de la defensa de los derechos de las personas, se remonta al siglo XIX, con la promulgación de la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, promovida por Ponciano Arriaga en el estado de San Luis Potosí.

Es hasta la mitad del siglo XX, derivado de una relevante demanda social en el territorio nacional y de las transformaciones en el ámbito internacional, comenzaron a surgir distintos órganos públicos que tuvieron la finalidad proteger los derechos de los gobernados frente al poder público.¹⁷

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh>

En el año 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, con la finalidad de defender los derechos de las personas, en lo individual, pero no particularmente frente al poder público. De igual manera, el 3 de enero de 1979 se estableció la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en el estado de Nuevo León, por instrucciones de su entonces Gobernador, Pedro G. Zorrilla. Posteriormente, en 1983, el ayuntamiento de la ciudad de Colima fundó la Procuraduría de Vecinos, que fue base fundamental para el establecimiento de dicha figura en la Ley Orgánica Municipal de Colima del 8 de diciembre de 1984, siendo opcional su creación para los municipios de dicha entidad.¹⁸

Por otro lado, el 29 de mayo de 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios; y en 1986 y 1987 se fundaron la Procuraduría para la Defensa del Indígena en el estado de Oaxaca y la Procuraduría Social de la Montaña en el estado de Guerrero, respectivamente.¹⁹

Posteriormente, el 14 de agosto de 1988, se instituyó la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, figura establecida dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. Siendo el 22 de diciembre, se configuró la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en el Municipio de Querétaro. Además, en la capital de la República el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social el 25 de enero de 1989.²⁰

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) tiene su inicio el 13 de febrero de 1989, misma que se encontraba dentro de la Secretaría de Gobernación, en la cual se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Más adelante, el 6 de junio de 1990 nació por decreto presidencial una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría.

Posteriormente, a través de una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, igualmente por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma significó un gran avance en la función del Ombudsperson en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.²¹

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

ANTECEDENTES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA²²

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDH Puebla), tiene su origen en el día 18 de diciembre de 1992, se publicó en el Periódico Oficial, la Ley que crea la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos. Surge como un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios; cuyo objeto y atribución es la protección, respeto, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos, previstos por nuestro orden jurídico nacional, aplicable en todo el territorio del Estado en materia de Derechos Humanos; respecto de las personas que en él se encuentran.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado inicia sus funciones el 6 de septiembre de 1993.

La autonomía constitucional de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla se remonta al 25 de julio de 2011 se publica en el Periódico Oficial del Estado que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estará dotado de autonomía operativa, de gestión, decisión y presupuestaria; conocerá de quejas presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos, por acción u omisión, cometidas por parte de autoridades locales de naturaleza administrativa, o de cualquier otro servidor público, con excepción del Poder Judicial del Estado.

OMBUDSPERSON

En México se aporta la figura del Ombudsman no como una acción más de gobierno, sino como una necesidad social para beneficio de los gobernados, que encuentran en él una instancia más para exigir que sus derechos sean respetados.

Hago especial mención de que, con fecha veinticuatro de marzo del 2000 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la nueva Ley de la Comisión de Derechos Humanos, de la que podemos destacar lo siguiente:

- Se le dota de autonomía de actuación;
- Su Presidente y Consejeros, son designados por el H. Congreso Local por voto de las dos terceras partes;
- Se le faculta para supervisar que las personas privadas de su libertad cuenten con las prerrogativas constitucionales y se garantice la plena vigencia de sus Derechos Humanos;
- Se le impone la obligación de hacer cumplir en el territorio del Estado los tratados, convenios y acuerdos internacionales ratificados por el gobierno mexicano en materia de Derechos Humanos; Se le faculta para solicitar

²² Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Recuperado de: <https://www.cdbh-puebla.org.mx/v1/index.php/antecedentes>

del ministerio público tome las medidas necesarias para salvaguardar los Derechos Humanos de las víctimas de los delitos cuando estas o sus representantes no lo puedan hacer;

- No señala plazo para la presentación de la queja en caso de violaciones a los derechos a la vida, la libertad o integridad física o psíquica de las personas o cuando atenten contra una comunidad o grupo social;
- Determina que la recomendación surte efectos de denuncia penal o administrativa;
- Incorpora dos nuevos procedimientos: “De Personas Desaparecidas” y “Solicitud de Exhibición de Personas” (habeas corpus);
- Comprende un capítulo en materia de prevención y promoción de los Derechos Humanos; y,
- Determina llevar a cabo reuniones anuales con organismos no gubernamentales de Derechos Humanos a fin de intercambiar puntos de vista sobre los objetivos de la Comisión.

Cabe señalarse, que esta institución mexicana, protectora de los Derechos Humanos, posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo del Ombudsperson, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias sobre actos arbitrarios u omisiones injustificadas realizadas por parte de las autoridades públicas, llevando a cabo investigaciones para formular las recomendaciones, la propia Comisión efectúa labores de estudio, enseñanza, promoción y divulgación de los referidos Derechos Humanos, así como el establecimiento de una política nacional que ha incluido la propuesta de reformas legislativas y reglamentarias.

El Ombudsperson mexicano se arraiga cada vez más en la sociedad y sus perspectivas son alentadoras, no sólo por estar inspirada en ideas y corrientes universales de probada eficacia, sino también porque se ha logrado su adecuación a nuestra realidad y a los ideales de justicia social y bienestar común como consagra la Constitución Federal.

Si bien, la creación de las Comisiones de Derechos Humanos fue recibida con escepticismo por diversos sectores sociales, en especial por la ausencia de coercitividad de sus recomendaciones (sin advertir que las autoridades y servidores públicos por voluntad propia pudieran aceptarlas y cumplirlas), sin embargo, el Ombudsman mexicano ha desarrollado notablemente una labor fructífera al resolver con rapidez, en un procedimiento poco formal, un gran número de quejas, por actos u omisiones de las autoridades y servidores públicos que han violado los Derechos Humanos consagrados en nuestro orden jurídico, así como una masiva promoción y difusión de esos derechos fundamentales, procurando de esta manera que cada día exista un mejor servicio en la administración pública, así como en la procuración e impartición de justicia. Tareas en las cuales el Ombudsperson viene a ser colaborador y coadyuvante de las instituciones administrativas y de justicia en nuestro país.²³

²³ *Idem.*

LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El nacimiento del sistema nacional no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México, tiene su origen en el año 1990, con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, siendo declarado como un organismo constitucional autónomo en septiembre de 1999.²⁴

Este sistema protector, funge como un instrumento para una mejor protección de los derechos humanos en el país, por lo que es importante señalar cuáles son las características de una institución que ejerce protección no jurisdiccional de derechos humanos.²⁵

En México, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos pertenece a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las instituciones de las entidades federativas que tienen su fundamento en el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁶

Para mayor comprensión de las funciones de los organismos protectores no jurisdiccionales de los derechos humanos, se señala en el siguiente cuadro comparativo, las facultades de estas instituciones, contrarias a las que tienen aquellas encargadas de la protección jurisdiccional.²⁷

Protección jurisdiccional de los derechos humanos	Protección no jurisdiccional de los derechos humanos
A cargo de juzgados y tribunales competentes.	A cargo de los organismos de protección de derechos humanos, con fundamento en el apartado B del artículo 102 constitucional.
A través de: <ul style="list-style-type: none"> • Medios indirectos: las garantías judiciales, el proceso ordinario y la justicia administrativa. • Instrumentos específicos: juicio de amparo y acciones de inconstitucionalidad, también por controversias constitucionales. 	A través de quejas, sin formalismos jurídicos, en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. No pueden conocer de asuntos en material electoral ni jurisdiccional.
Sus decisiones son vinculantes.	Sus decisiones no son vinculantes.
Una vez agotados los recursos se puede acudir a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, tanto del Sistema Universal, a cargo de las Naciones Unidas, como del Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos.	La presentación de quejas no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes. Tiene a su cargo la promoción de los derechos humanos.

²⁴ Castañeda, Mireya. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*. Colección CNDH. 2015, p. 5.

²⁵ *Ibidem*, p. 6.

²⁶ *Ibidem*, p. 23.

²⁷ *Ibidem*, p. 24.

En cuanto a las decisiones no vinculantes de los organismos de protección de derechos humanos, el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala lo siguiente:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Otra característica particular de los organismos protectores de derechos humanos, es que formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante autoridades respectivas, además, el mismo artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puntualiza:

Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Finalmente, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), el 22 de diciembre de 2020, emitió el siguiente comunicado:

FMOPDH SE CONGRATULA POR EL RECONOCIMIENTO QUE LA SCJN REALIZA RESPECTO DE LA LEGITIMACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS LOCALES PARA IMPUGNAR MEDIANTE UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, NORMAS GENERALES QUE AFECTEN SU AUTONOMÍA FINANCIERA.

La autonomía y suficiencia presupuestaria de los organismos autónomos de derechos humanos fortalece su independencia y garantiza el seguimiento de su planeación estratégica a fin de alcanzar las funciones, objetivos y metas que tienen encomendados. Además, la autonomía institucional es compatible con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, austeridad, transparencia y rendición de cuentas, privilegiándose siempre la calidad de los servicios que brindan a la sociedad y el cumplimiento a cabalidad del marco jurídico que los regula.

El hecho de que los organismos públicos de derechos humanos no cuenten con los recursos suficientes para su funcionamiento, no sólo pone en riesgo el cumplimiento de su mandato constitucional de protección de los derechos humanos en nuestro país, también, pone en riesgo el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, de promover-

los, respetarlos, protegerlos y garantizarlos adoptando las medidas apropiadas para lograr su plena efectividad y hacer uso del máximo de los recursos disponibles.

De tal forma, en días pasados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por mayoría de nueve votos, reconoció que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos tiene legitimación para impugnar la Ley de Ingresos, así como el Decreto 661 por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos.

En las sesiones remotas celebradas los días 24 y 26 de noviembre del año en curso, el Tribunal Pleno analizó la Acción de Inconstitucionalidad 116/2020 y concluyó que los Organismos Constitucionales Autónomos locales tienen legitimación para impugnar a través de una Acción de Inconstitucionalidad dichas disposiciones ya que su autonomía se ve afectada.

Con la decisión anterior, el máximo tribunal de nuestro país interpreta y reconoce que las afectaciones a la autonomía financiera de los organismos públicos de derechos humanos son una vulneración indirecta a los derechos humanos, en tanto se convierte en un obstáculo para la defensa y garantía de éstos.

De tal forma, la decisión de la Corte evitó dejar en estado de indefensión al organismo protector de derechos humanos, así como a las víctimas que atiende, y a cualquier persona que en un futuro requiera de sus servicios.

Por lo anterior, los 33 organismos que conformamos la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH) celebramos la decisión de la Suprema Corte de Justicia, al ser un importante precedente en el reconocimiento de la labor del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en nuestro país y hacemos un llamado a los poderes legislativos federal y locales para garantizar dicha autonomía y suficiencia presupuestaria, como parte de las prioridades que esta administración ha establecido en la impartición de justicia y la garantía y acceso a los derechos humanos para todas y todos.

FEDERACIÓN MEXICANA DE ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes;
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche;
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas;
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua;
- Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México;
- Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato;
- Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero;

- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco;
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos;
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León;
- Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla;
- Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro;
- Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí;
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora;
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala;
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán;
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas.

Por lo anterior, cabe mencionar que la autonomía de los organismos autónomos constitucionales de derechos humanos, ha sido reconocida para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin embargo, quedan aspectos pendientes por avanzar para que realmente la autonomía pueda ser ejercida en su totalidad, es decir, para que de esta manera se pueda velar, proteger y defender, con todos los medios al alcance, los derechos humanos de toda la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John, “Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carlos (eds.), *Estudios en homenaje a Emilio Rabasa*, México, UNAM, 2010, p. 5.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *Los retos y desafíos de los órganos autónomos en la nueva gobernanza*, conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismo públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 268, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>
- ASTUDILLO, César, “Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional”, en Ackerman, John y Astudillo, César (eds.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 52.
- BORJA LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de, *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 21-25

- CABALLERO OCHOA, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 30, 2000, p. 158.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2006, p. 105.
- CASTAÑEDA, Mireya. *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*. Colección CNDH. 2015, pp. 5-24.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh>
- FUERTES, Mercedes, “ El proyecto de ley de autonomía del Banco Central” , Revista de Derecho Bancario y Bursátil (Madrid), núm. 51 (1993), pp. 746, 747.
- GROSSI, Paolo, “ Un derecho sin Estado...” , p. 177, cit., nota 15.
- HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio (comp.), *La Universidad Autónoma 1929-1944*, documentos y textos legislativos, México, UNAM, 1976, p. 137.
- LABARDINI INZUNZA, Adriana, Conferencia magistral presentada en el Noveno Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Las reformas constitucionales: retos y desafíos de los organismo públicos autónomos, Guadalajara, Ememorias, 2015, p. 197, disponible en: <http://www.opam.org.mx/wp-content/uploads/2016/02/9no-Congreso-OPAM.pdf>
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. *Los órganos constitucionales autónomos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 4. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>
- , *Los órganos constitucionales autónomos en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pp. 7-9. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/306/7.pdf>
- RUIZ, José Fabián. *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*. Cuest. Const. No. 37. Ciudad de México, 2017. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085
- , *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*. Cuest. Const. No. 37. Ciudad de México, 2017. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085
- , *Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*. Cuest. Const. No. 37. Ciudad de México, 2017. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, 2010, “Órganos Constitucionales Autónomos”, *Revista de la Judicatura Federal*, 29, pp. 255 y 256.

QUINTA PARTE
TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

**Tribunal de Justicia Administrativa
del Estado de Campeche**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CAMPECHE COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

Hellien M. Campos Farfán

El presente trabajo aborda el nacimiento del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche, desde un panorama nacional, tratando conceptos como la autonomía, y las características de los órganos constitucionales autónomos.

Y así tenemos que, México es una república federal compuesta por 32 estados, cuenta con un sistema democrático de división de poderes, tres a saber, el Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente, el Legislativo (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados), y el Judicial (Poder Judicial de la Federación). Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el Texto más importante, de carácter jurídico-político que garantiza las libertades personales y las libertades civiles, así mismo los principios económicos y políticos que rigen la nación.

En los numerales 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra el principio de división de poderes como el mecanismo para limitar y equilibrar los poderes públicos es decir, impedir que un poder se deposite por encima de otro o que dos o más poderes se consignent en un solo individuo.

El mismo ordenamiento, reconoce plenamente la autonomía e independencia de estos poderes; esto es, la no intromisión, dependencia o subordinación entre ellos. De igual forma se establece, que cada uno de ellos, realizará sus funciones con plena libertad de decisión, sin más restricciones que las que la propia Constitución o las leyes les impongan.

A raíz de diversas reformas constitucionales, se han incorporado con el paso de los años, diversos órganos autónomos con funciones específicas y la actuación de estos órganos autónomos no se atribuye a alguno de los tres poderes que integran el poder público, es decir, ni al poder legislativo, ni al poder ejecutivo, ni al poder judicial, sino que sus funciones son delimitadas.

Obteniéndose como resultado una atención eficaz a las demandas sociales, que es el fin último de la administración pública. La evolución de la teoría clásica de la división de poderes en la que se concibe a la organización del Estado, en los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial, ha permitido

que, en la actualidad, se considere como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de sus actividades; asimismo, se ha permitido la existencia de órganos constitucionales autónomos en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales.¹

Los órganos constitucionales autónomos constituyen un complejo de organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual es diferente y separado del fisco nacional, y por tanto son verdaderas personas jurídicas de derecho público.²

Conforme a lo anterior, la Dra. Susana Thalía Pedroza de la Llave, Profesora-investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Señala en su trabajo de investigación jurídica titulado “*Los órganos constitucionales autónomos en México*” que:

...durante los siglos XVIII al XX y lo que va del XXI, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Este modelo ha resistido el paso del tiempo, así como las innovaciones en el campo del conocimiento político, jurídico y sociológico. Dicho modelo se ha adecuado a la época y lugar de los diferentes Estados-nación Estado liberal o moderno, Estado social de derecho o de bienestar y el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo que se han concebido a lo largo de la historia. En el contexto actual, diversas teorías han postulado que lo que debe darse es una coordinación entre los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), dada la notoria interdependencia existente entre los mismos. En otros términos, distribución de funciones y control entre los órganos. La división del poder concilia la autonomía de los órganos de gobierno y la concurrencia de sus facultades y atribuciones a fin de armonizar mejor los intereses de todo el conjunto social. Otros estudios distinguen en las instituciones estatales una evolución que ha generado órganos y organismos que no corresponden a las primeras concepciones del constitucionalismo, es decir, se habla del surgimiento de órganos constitucionales autónomos distintos al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial. Los órganos constitucionales autónomos se concibieron y desarrollaron en Europa, y posteriormente en Latinoamérica.³

En este sentido. la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado respecto de las características de los órganos constitucionales autónomos, al señalar que con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de

¹ Filiberto Valentín Ugalde Calderón. *Órganos constitucionales autónomos* <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primeraconvocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdt253>.

² “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, Cuestiones Políticas (Venezuela), núm. 14 (1995), p. 121.

³ Susana Thalía Pedroza de la Llave. (2002). *Los Órganos Constitucionales Autónomos de México*, 2021, de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Sitio web: http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/?func=direct&doc_number=1872880

diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.⁴

Señalando como características de dichos organismos, los siguientes incisos:

- A. Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- B. Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- C. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- D. Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁵

En otro criterio jurisprudencial, el máximo Tribunal de nuestro País, ha sostenido que los organismos se observan a lo siguiente:

I. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

II. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron *creados*, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.⁶

III. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general,

⁴ Jurisprudencia con número de registro 170238, de la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵ *Idem*.

⁶ Jurisprudencia con número de registro 172456, de la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.⁷

Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

- A. Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal;
- B. Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación;
- C. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- D. Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁸

Asimismo, la autonomía encuentra su explicación en diversos motivos entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- A. La necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente;
- B. La urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia;
- C. La conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado; o bien
- D. En el caso de las autoridades electorales, la necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en los procesos electorales.⁹

¿QUÉ ES LA AUTONOMÍA?

Concepto importante dentro del desarrollo del presente trabajo es el de autonomía. En este sentido, el Académico, Jurista y Filósofo del Derecho Mexicano, Dr. Eduardo García Máynez, define a la autonomía como “*la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas*”.¹⁰

En otro orden de ideas, el Dr. Salvador Valencia Carbona, Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala en su ensayo académico, titulado “*División de Poderes y Órganos Constitucionales Autónomos*” lo siguiente:

⁷ Jurisprudencia con número de registro 17238 de la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ *Idem*.

⁹ Filiberto Valentín Ugalde Calderón, “Organos constitucionales autónomos”. p. 253, <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-conocatoria/docs/Otros37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

¹⁰ García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, 45ª ed., Porrúa, México, 1993, p. 104.

Los organismos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal pero no son soberanos. Desde un punto de vista etimológico el término autonomía, de autos, por sí mismo y nomos, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado, es decir: “la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.¹¹

¿QUÉ SON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS?

El Dr. José Fabián Ruiz, Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, menciona en su tesis doctrinal titulada “*Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora*” lo siguiente:

...Los organismos constitucionales autónomos, son órganos caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas;¹² por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.

Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.¹³ Así mismo, pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.¹⁴

Desde esta perspectiva, Fabián Ruiz, sintetiza las características de los órganos constitucionales autónomos en los siguientes puntos centrales:

¹¹ Valencia Carmona, Salvador. (2003). División de Poderes y Órganos Constitucionales Autónomos. En Derecho, autonomía y educación superior, derecho de la educación y de la autonomía / Salvador Valencia Carmona(12). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, 2003. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>

¹² Fabián Ruíz, José. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones constitucionales*, (37), 85-120. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>

¹³ Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. UNAM, México, 1996, p. 244.

¹⁴ Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, uam, 1998, p. 331.

I. En el caso mexicano, se encuentran establecidos en la Constitución, donde se especifican además sus atribuciones.

II. Se encuentran ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control.

III. Sus titulares son designados con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo. Sin embargo, no están subordinados a éstos en cuanto a su funcionamiento, no están integrados en sus órbitas, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria.

IV. Aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos ad hoc, todos ellos son responsables en los términos del título IV de la Constitución, y sus decisiones pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales.

¿QUÉ ES LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA?

Para Héctor Fix-Zamudio, la justicia administrativa:

comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes. En esa virtud, la justicia administrativa debe considerarse como el género en el cual queda comprendida la jurisdicción para la solución de los conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso.

Señalando de igual forma lo siguiente:

...Por tanto, en sentido propio la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.

Entre estos instrumentos que se han establecido de manera paulatina para auxiliar a los tribunales administrativos en su labor de resolver los conflictos cada vez más numerosos entre los particulares y la administración pública, se pueden mencionar, en primer término, a las leyes de procedimiento administrativo, ya que las mismas tienen como objeto regular de manera uniforme y hasta donde ello es posible, establecer los lineamientos esenciales de la creación, modificación, extinción y ejecución de los actos y resoluciones de carácter administrativo, y en los últimos años también comprenden la participación de los propios particulares en dicha actividad administrativa.¹⁵

¹⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, cit. supra nota 1, p. 21; Id. Breves reflexiones sobre la justicia administrativa, en la obra compilada por Juan Carlos Castro Loría, Libro homenaje al profesor Eduardo Ortiz Ortiz, San José, Costa Rica, Universidad Autónoma de Centroamérica, Colegio Santo Tomás de Aquino, 1994, p. 496.

La justicia administrativa desde sus diferentes formas de manifestación representa oportunidades diversas para combatir la corrupción. No solo debemos verlo como un fin último, sino como un conjunto de filtros que comienzan en las leyes que marcan el procedimiento a seguir, así se dota al ciudadano de una forma de exigir que se cumplan los principios y valores de la administración pública.¹⁶

En este aspecto se tienen los Tribunales de Justicia Administrativa, como órganos constitucionales autónomos, cuyos antecedentes históricos e ideológicos se remontan al año de 1789 en el desarrollo de la Revolución Francesa y en la lucha de los gobernados para tener no solo obligaciones ante la Monarquía, sino para tener derechos, iniciando así el establecimiento de los principios fundamentales de derechos de los particulares.

En ese marco conceptual de ideas, es importante mencionar el texto “*Antecedentes históricos de los Tribunales de Justicia Administrativa*” publicado por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla en su sitio web, en donde se exponen los antecedentes de la justicia administrativa en México, mismos que se remontan a mediados del siglo XIX (1852-1853), con Teodosio Lares, reconocido jurista de la época, quien planteó la revisión de los actos de las autoridades administrativas para que éstas se ajustaran al marco legal y promovió la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo; lo anterior toda vez que la fracción XX del artículo 110 de la Constitución Federal de 1824, permitía interpretar la instauración del contencioso administrativo, y la creación de un Tribunal que conociera de las causas en contra de la actuación de la administración pública.¹⁷

En 1853, fue publicada la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, instaurándose la jurisdicción contenciosa administrativa en México, que conocería una sala integrante del Consejo de Estado, creado de acuerdo al modelo francés; sin embargo, se declaró inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Después de varios antecedentes ubicados en los años de 1855, 1856, 1857 y 1865; durante 1936, el entonces presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río promulgó la Ley de Justicia Fiscal, para que el 1 de enero de 1937 la justicia administrativa naciera formalmente en el país, con la expedición del Código Fiscal de la Federación en 1938, dando inicio a las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía y competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos.¹⁸

¹⁶ Nieves, G.E., Nettel Barrera, A. del C., Serrano Ceballos, J., n.d. “Combatea la corrupción y procedimiento administrativo: un espacio de prevención, sanción y control” en *Ciencia Jurídica*, número 9, año 5, pp. 37-52.

¹⁷ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla. (2021). *Antecedentes históricos de los Tribunales de Justicia Administrativa*. 2021, de Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla Sitio web: <https://www.tjaep.gob.mx/antecedenteshistoricos/>

¹⁸ *Idem*.

Por otra parte, la Dra. Zulema Mosri Gutiérrez, Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, destaca en su ensayo titulado “*Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*” que desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1937 se suscitó una intensa discusión sobre su constitucionalidad, pues algunos académicos y juristas de la época consideraban que en la Carta Magna no había ninguna disposición que autorizara su creación, asimismo se cuestionaba su autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Tal debate se resolvió con la reforma constitucional de 1946 que modificó el artículo 104, mediante el cual se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos en contra de las sentencias de los tribunales administrativos, siempre que estos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con lo cual indirectamente se otorgó de autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación. Pero fue con la reforma de 1968 al precepto constitucional citado que se estableció en forma directa y definitiva la constitucionalidad y autonomía de ese Tribunal al preverse la facultad del legislador federal para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública.¹⁹

El 17 de marzo de 1987, se reformó el artículo 116 Constitucional, en cuya fracción V se estableció que las constituciones y leyes locales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y para dirimir las controversias que se susciten entre particulares y autoridades estatales y municipales.²⁰

El 18 de julio de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Los Tribunales de Justicia Administrativa, atendiendo a sus principios constitucionales, están dotados de autonomía para emitir sus fallos y cuentan con autonomía presupuestaria. para actuar de manera imparcial y especializada y cumplir con la función de dirimir controversias que se susciten entre las personas y la administración pública estatal o municipal, con motivo de actos de autoridad que impactan en la esfera jurídica de los gobernados.²¹

En el proceso de formalización de lo anterior, se ha reconocido que los Tribunales de Justicia Administrativa, dada su función de impartir justicia me-

¹⁹ *Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/naturalezaautonomadeltfjfa.pdf>

²⁰ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla. (2021). Antecedentes historicos de los Tribunales de Justicia Administrativa. 2021, de Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla Sitio web: <https://www.tjaep.gob.mx/antecedenteshistoricos/>

²¹ Mondragón Yáñez Fabiola, Robledo Ruiz Juan Ramiro, Coordinadores, “Antología de Tribunales de Justicia Administrativa en la Historia de la Justicia Mexicana”, Primera edición, diciembre 2019, pag. 109 8 ídem 9 Idem 10 Ibídem, pag. 110

diante la revisión de la legalidad de los actos administrativos que realizan las instancias gubernamentales estatales y municipales, se constituyen en instituciones de las que depende en mucho la gobernanza del país.²²

En relación a lo anterior, el Dr. Miguel Ángel Gutiérrez Salazar, Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México menciona en ensayo titulado “*La función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el combate a la corrupción*” publicado en la revista jurídica “*Hechos y Derechos*” que una de las tareas que revisten igual trascendencia para ese órgano jurisdiccional (el tribunal de justicia administrativa) pero que no es tan visible a los ojos de la ciudadanía lo constituye la interpretación de las normas disciplinarias, particularmente, la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Gutiérrez Salazar, hace énfasis en que dicha tarea tiene el efecto de facilitar su comprensión y aplicación por parte de los operadores jurídicos a nivel federal y local: Secretaría de la Función Pública, Órganos Internos de Control, Auditoría Superior de la Federación, e incluso, abogados, defensores, servidores públicos y particulares. Señalando que:

Para ello, el Tribunal actuando en Pleno o Secciones, tiene la facultad de establecer jurisprudencia y precedentes que orienten la labor disciplinaria de las autoridades investigadoras, substanciadoras y resolutoras, así como del resto de operadores jurídicos antes mencionados. Inclusive, las Salas Regionales del Tribunal pueden desarrollar criterios aislados en los asuntos de su competencia y estas facultades se rigen por las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la función interpretativa de las normas disciplinarias que desarrolla en su conjunto el Tribunal es un insumo primordial para solventar las lagunas, elementos contradictorios y aspectos confusos o genéricos contenidos en la Ley General de Responsabilidad Administrativa.

El actuar cotidiano de los órganos disciplinarios a nivel federal y local, en torno a la aplicación de la normativa vigente, ha mostrado al paso del tiempo que existen dudas y cuestionamientos respecto a los alcances de la citada norma general.

Entre dichos aspectos se encuentran:

I. Los efectos que tiene el desistimiento de los denunciantes en las investigaciones por responsabilidad administrativa.

II. La aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas para conductas cometidas antes de su vigencia pero sobre las cuales no existía investigación o procedimiento en curso.

III. La incorporación a la citada Ley General de tipos administrativos como el acoso y hostigamiento laboral y sexual que no están previstos en ella pero que tienen una incidencia grave en las instituciones públicas.

IV. El momento procesal exacto en que se interrumpe la prescripción de las facultades de las autoridades investigadoras y sustanciadoras; ya que el artículo 74 de la Ley General en mención señala que la prescripción se interrumpe con la clasifi-

²² *Idem.*

cación de gravedad de la conducta que realice la autoridad investigadora y el numeral 113 establece que se interrumpirá con la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa por parte de la autoridad substanciadora (posible antonomía).

Lo anterior, es sólo una breve muestra de la necesaria construcción de una teoría interpretativa del derecho disciplinario mexicano por parte del Tribunal, de tal forma que tanto en aspectos sustantivos (tipos administrativos) como adjetivos (reglas procesales) se precise el sentido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Dicha teoría interpretativa serviría como instrumento operativo a las autoridades encargadas de investigar, sustanciar y resolver los procedimientos administrativos, brindándoles de elementos precisos para el desarrollo de su función.

Asimismo, la teoría interpretativa del Tribunal, construida sistemática e integralmente a través de nueva jurisprudencia y precedentes vinculantes y orientadores, contribuiría a dotar de certeza a servidores públicos y particulares sujetos al régimen disciplinario, respecto al alcance de la mencionada norma y el conocimiento exacto de sus derechos y obligaciones.

De esta forma, a través de una facultad tan relevante encomendada al Tribunal, se estaría en posibilidad de uniformar la interpretación y aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el país, lo que permitiría la estabilidad del régimen disciplinario y posiblemente un incremento en la eficacia del mismo. Desde nuestra óptica, nos parece que el desarrollo de la teoría interpretativa por parte del Tribunal contribuiría al mejor entendimiento del régimen disciplinario y facilitaría el desarrollo de nuevas estrategias y políticas en la materia por parte de las autoridades competentes, sustentadas en la experiencia jurisdiccional.

Existe una gran importancia en la actuación de los Magistrados encargados del combate a la corrupción y las faltas administrativas graves en el Tribunal; no sólo porque son ellos quienes contribuirán al desarrollo de la teoría interpretativa del derecho disciplinario mexicano, sino porque el Tribunal plenamente integrado constituye una pieza esencial para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción en nuestro país.²³

Fue a través de la reforma Constitucional Federal en materia de Anticorrupción que se amplió el marco de competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa, al atribuírseles la facultad de imponer sanciones a los servidores públicos y particulares en aplicación a lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.²⁴

Asimismo, que en virtud de lo antes señalado, además de dirimir las controversias que se susciten entre particulares y la administración pública del estado

²³ Gutierrez Salazar, Miguel Ángel. La función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el combate a la corrupción. *Hechos y Derechos*, [S.l.], July 2019. ISSN 2448-4725. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13703/15028> Fecha de acceso: 04 Jan. 2022

²⁴ Chaín Castro, Gabriela María. (2007). La justicia administrativa en México. 2021, de Jurídicas UNAM Sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/27641>

o de los municipios, también les corresponderá sancionar a los servidores públicos estatales y municipales que incurran en faltas administrativas graves y a los particulares vinculados con este tipo de faltas, así como imponer a quienes resulten responsables, el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias.²⁵

Tales encomiendas resultan de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 27 de mayo del año 2015, del Decreto modificatorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Combate a la Corrupción, cuyo objeto radica en implementar mecanismos jurídicos que se enfoquen en prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción en los tres órdenes de gobierno. Con esta reforma constitucional, cambiaron los paradigmas hacia una administración pública unida para enfrentar en forma coordinada, la batalla contra la corrupción, dando origen al sistema nacional anticorrupción.

En el último párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante el Decreto en comento, se estableció lo siguiente: “Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

Asimismo, el artículo Séptimo Transitorio del Decreto en comento establece: “Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y Leyes locales. Las Leyes Generales a las que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de Julio de 2016. En el artículo Segundo Transitorio del Decreto mediante el cual se expidieron las Leyes Generales se estableció que: “Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las Leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto”.

Esto es, que la armonización en materia Anticorrupción entró en vigor el día 19 de julio del año 2017, habiendo cumplido el Estado de Campeche con dicha encomienda, toda vez que con esa fecha quedó debidamente integrado el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche. El cual cuenta con su Ley Orgánica, en la que se señala que es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos, constituyéndose como máxima autoridad en materia contencioso-administrativa y fiscal, y en materia de responsabilidades de servidores públicos y anticorrupción.

Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apearse a los principios de legalidad, independencia, eficiencia, eficacia, honestidad, celeridad, máxima

²⁵ *Idem*.

publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso, imparcialidad, objetividad, exhaustividad y congruencia.

Dicha labor es de suma importancia debido a que desarrolla junto a las autoridades jurisdiccionales en materia penal una parte fundamental dentro del esquema de responsabilidades de servidores públicos y particulares: la sancionadora, misma que tiene como efecto no sólo el castigo de quienes infringen la ley, sino también la disuasión de esos actos a futuro.

El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche está integrado por tres salas unitarias. Dos de primera instancia, siendo estas la sala unitaria en materia contenciosa-administrativa. y la sala unitaria especializada en materia de anticorrupción y responsabilidades administrativas y la sala superior unitaria que actúa en segunda instancia.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CAMPECHE

De conformidad con el numeral 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche, el Tribunal conoce de los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Los decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación;

II. Las dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

III. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal del Estado de Campeche o el Código Fiscal Municipal del Estado de Campeche, indebidamente percibido por el Estado o los Municipios, en su caso, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

V. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas del Estado o de los Municipios;

VI. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

VII. Las que se dicten en materia de pensiones de seguridad social, sea con cargo al erario del Estado de Campeche o de los Municipios o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche; VII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado y de los Municipios, centralizada y descentralizada estatales y municipales, y de organismos públicos autónomos; así como, las que estén bajo

responsabilidad de los entes públicos, cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal;

VIII. Las que nieguen la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado y de los Municipios, declaren improcedente su reclamación o cuando habiéndola otorgado no satisfaga al reclamante. También, las que por repetición, impongan la obligación a los servidores públicos de resarcir al Estado o a los Municipios el pago correspondiente a la indemnización, en los términos de la ley de la materia;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado y de los Municipios, así como de sus entidades paraestatales y paramunicipales;

X. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado y los Municipios de Campeche;

XI. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XII. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal del Estado, el Código Fiscal Municipal del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado y los Municipios de Campeche y las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias; no será aplicable lo dispuesto anteriormente en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

XIII. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos;

XIV. Las resoluciones de los Órganos Internos de Control de los órganos constitucionales autónomos que impongan sanciones administrativas no graves, en términos de la legislación aplicable;

XV. Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado; y

XVI. Las señaladas en la ley Orgánica y otras leyes como competencia del Tribunal.

SALA SUPERIOR UNITARIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CAMPECHE

Acorde al numeral 24 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche, la Sala Superior Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche cuenta con las siguientes facultades:

I. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes que procedan respecto de los asuntos de su competencia y cuya procedencia no esté sujeta al cierre de instrucción;

II. Resolver la instancia de aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones que emita y determinar las medidas que sean procedentes para la efectiva ejecución de sus resoluciones;

III. En los asuntos de su conocimiento, ordenar se reabra la instrucción y la consecuente devolución de los autos que integran el expediente a la Sala de origen, cuando se advierta una violación sustancial al procedimiento o cuando considere que se realice algún trámite en la instrucción;

IV. Conocer y resolver el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por la Sala Unitaria Administrativa en materia contencioso administrativa-fiscal, o en su caso la Sala Unitaria Especializada en Materia de Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas en competencia originaria o auxiliar cuando así lo establezca la Ley, incluyendo las que califican una falta como grave de servidor público de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado de Campeche y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, respectivamente;

V. Resolver el recurso de reclamación que proceda en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y

VI. Las demás señaladas en las leyes y que sean de la competencia de la Sala Superior Unitaria del Tribunal.

SALA UNITARIA EN MATERIA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CAMPECHE

De la misma manera, la Sala Unitaria en Materia Contenciosa-Administrativa conocerá de aquellos que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación, y que se encuentran previstos en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche:

I. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

II. Las dictadas por autoridades administrativas en materia de licitaciones públicas;

III. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, respecto de los supuestos descritos en los incisos anteriores de este artículo;

IV. Las dictadas en los juicios promovidos por los Secretarios de Acuerdos, Actuarios y demás personal del tribunal, en contra de sanciones derivadas de actos u omisiones que constituyan faltas administrativas no graves, impuestas por el Órgano Interno de Control, en aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y

V. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

SALA UNITARIA ESPECIALIZADA
EN MATERIA DE ANTICORRUPCIÓN Y RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CAMPECHE

La Sala Unitaria Especializada en Materia de Anticorrupción y Responsabilidades Administrativas, conoce de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Contraloría de la administración pública estatal, los Órganos internos de control de los entes públicos del Estado y de los Municipios y por los Órganos autónomos estatales, o por la Auditoría Superior del Estado, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En los casos que resulten procedentes, es la encargada de fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública estatal y municipal, o al Patrimonio de los diversos entes públicos estatales y municipales. Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del Tribunal para imponer sanciones a particulares, por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves, se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.

Acorde al artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche, la Sala Unitaria Especializada:

I. Resolverá respecto de las faltas administrativas graves, investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado y los órganos internos de control respectivos, según sea el caso, ya sea que el procedimiento se haya seguido por denuncia, de oficio o derivado de las auditorías practicadas por las autoridades competentes;

II. Impondrá sanciones que correspondan a los servidores públicos y particulares, personas físicas o morales, que intervengan y/o participen en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades. Así como fincar a los responsables el pago de las cantidades por concepto de responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al Patrimonio de los entes públicos del Estado o de sus Municipios;

III. Imponer a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, así como posibles nombramientos o encargos públicos del orden federal, en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales, según corresponda;

IV. Fincar a los servidores públicos y particulares responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que

afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales y municipales;

V. Sancionar a las personas morales cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. En estos casos podrá procederse a la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, estatales y municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que sea definitiva;

VI. Dictar las medidas preventivas y cautelares para evitar que el procedimiento sancionador quede sin materia, y el desvío de recursos obtenidos de manera ilegal.

Así las cosas, es dable decir que los órganos autónomos constituyen un punto de equilibrio importante en la administración pública; su actuación ha sido y será fundamental para la consecución de la democracia, la rendición de cuentas y el buen gobierno en nuestro país.

La función de los Tribunales de Justicia Administrativa permite consolidar la justicia administrativa en el país y a partir de la reforma constitucional del 2015, cumplir con los fines del sistema nacional anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Señala el Dr. Luis J. Molina Piñeiro, que:

...la corrupción, entendida como la utilización de un empleo público (ámbito de competencia amplio o reducido) para obtener beneficios personales, especialmente en dinero, es por naturaleza bilateral. El corrupto y el corruptor están indisolublemente vinculados. El corruptor corrompe mediante dádivas, comúnmente en efectivo, cuando obtiene con la decisión del corrupto un beneficio. Desde la ética, cualquiera que sea la frecuencia o el monto que recibe el corrupto y da el corruptor, es un hecho reprobable, antiético y moralmente sancionado. Desde el Derecho, los actos corruptos realizados por el corrupto y el corruptor lo son en la medida en que estén tipificados como faltas administrativas o delitos en las leyes aplicables. Conductas delictivas que deben ser probadas durante el proceso respectivo, lo cual usualmente no es fácil de lograr. En la legislación de responsabilidad administrativa promovida por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se tipificó el delito de “enriquecimiento inexplicable”, que podía ser perseguido de oficio o por denuncia, el cual consistía en considerar presunto culpable, y por tanto ser sometido a una averiguación previa, todo el servidor-funcionario público cuya riqueza no se fuese explicable por el sueldo que tenía asignado. Tipo delictivo criticado por algunos

penalistas-constitucionalistas por su afán persecutorio poco ortodoxo en el Derecho penal democrático, que supone la inocencia de la persona hasta que se le pruebe, en el proceso penal respectivo, su culpabilidad y reciba la sentencia del juez. Desde la metodología de la sociología comprensiva de Max Weber, (véase nota) la corrupción es un hecho social dado (mentado), cuya reiteración puede analizarse sociológicamente a través de la elaboración de los sentidos genéricos y la elaboración de tipos ideales. Puede además, ampliarse el comportamiento corrupto en el sistema político a otras organizaciones o instituciones del sistema de producción público o privado y, desde luego, a los partidos políticos. ... La corrupción como hecho social particularmente evidente, por su generalidad, puede considerarse estructural, ya que implica distintos-múltiples niveles del escalafón burocrático. También, es estructural porque el acto corrupto asciende y desciende verticalmente en la estructura burocrática involucrando a empleados y funcionarios de distintos niveles y/o rangos. Corrupción estructural que propicia generalmente complicidad, ésta a su vez genera impunidad, cuya generalidad se transforma en inmunidad; por ello la corrupción repele los meritorios intentos por implementar mecanismos de acceso a la información que permitan la transparencia de las actividades del sector público y la posibilidad de exigir a los funcionarios rendición de cuentas. Comportamientos ajenos a los indicadores y/o categorías proporcionados por los diversos marcos teóricos sobre la organización burocrática racional moderna y actual.²⁶

Reyna Elizabeth García Morag, Doctora en Administración Pública y René Alejandro León Félix, y Doctor en Educación, ambos egresados de la Universidad de Sonora, destacan en su ensayo jurídico: “*Análisis y evolución de la Reforma Constitucional en materia de anticorrupción como política pública en México*” publicado el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México lo siguiente:

En México, las consecuencias de la corrupción son multidimensionales, destacando aquellas que menoscaban el desarrollo económico del país tal como sucede con el incremento de la pobreza y la desigualdad. A través de este flagelo se obstaculiza el progreso social y el desarrollo económico de la nación debido a prácticas insanas como son el establecimiento material de trabas y dilaciones en trámites gubernamentales, mal uso y destino de los recursos públicos, sobornos, tráfico de influencias y un largo etcétera de vicios en el ejercicio de la función pública que conducen a un desgaste de por sí claro de la confianza ciudadana hacia el aparato gubernamental. Está sobradamente probado que la corrupción es un acto de alto riesgo y bajos rendimientos en un régimen democrático que se precie de serlo.

...

Se ha dicho que las raíces de la corrupción se localizan en la época colonial en el que el poder patrimonial absoluto de los monarcas españoles, transferido a sus representantes o virreyes, convirtieron el ejercicio de los puestos públicos en un

²⁶ MOLINA PIÑEIRO, Luis J.. Sobre algunas ineficacias del estado en el subdesarrollo: el caso de México. Revista de la Facultad de Derecho de México, [S.l.], v. 61, n. 255, p. 273-307, feb. 2012. ISSN 2448-8933. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/30265>. Fecha de acceso: 05 ene. 2022 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2011.255.30265>.

negocio privado, hábito que perduró a través de los siglos. Los impuestos que los españoles imponían a las personas en la Nueva España eran desmedidos y desproporcionados a tal punto que de haberlos acatado a pie juntillas, difícilmente hubieran podido resistir por mucho tiempo. El sistema fiscal de la época era considerado una estructura compleja e intrincada que implicaba recoger tributos de todos los jefes de familia de los pueblos indios, recaudación de impuestos en el rubro de minería, sobre el comercio, diezmos, alcabalas, almojarifazgos, impuestos sobre el pulque, venta de indulgencias, ingresos por monopolio del tabaco, y otros tantos que se fueron acumulando generando un verdadero rosario de impuestos que derivó en la búsqueda de formas alternas e incluso violatorias de las normas recaudatorias establecidas para evitar castigos y sanciones.

...

La Reforma Constitucional de 2015 en materia de anticorrupción, brindó la pauta jurídica al Poder Legislativo para expedir la ley general en materia de combate a la corrupción, en tanto que al amparo de la misma reforma, a través del Artículo 113, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanciones de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.²⁷

RESUMEN

El estudio de los órganos constitucionales autónomos es un tema de gran actualidad, tanto en el aspecto jurídico como en el político y en el técnico. A raíz de diversas reformas constitucionales, se han incorporado diversos órganos autónomos con funciones específicas y la actuación de estos órganos autónomos no se atribuye a alguno de los tres poderes que integran el poder público, es decir, ni al poder legislativo, ni al poder ejecutivo, ni al poder judicial, sino que sus funciones son específicas.

Los Tribunales de Justicia Administrativa, atendiendo a sus principios constitucionales, están dotados de autonomía para emitir sus fallos y cuentan con autonomía presupuestaria. para actuar de manera imparcial y especializada y cumplir con la función de dirimir controversias que se susciten entre las personas y la administración pública estatal o municipal, con motivo de actos de autoridad que impactan en la esfera jurídica de los gobernados.

²⁷ Reyna Elizabeth García Moraga, René Alejandro León Félix. (2019). Análisis y evolución de la Reforma Constitucional en materia de anticorrupción como política pública en México. 2021, de Jurídicas UNAM Sitio web: <http://ru.iiec.unam.mx/4667/1/2-047-Garcia-Leon.pdf> Abordajes teóricos, impactos externos, políticas públicas y dinámica económica en el desarrollo regional. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, Ciudad de México.

REFERENCIAS

- Filiberto Valentín UGALDE CALDERÓN. “Organos constitucionales autónomos <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdt253>.”
- “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, Cuestiones Políticas (Venezuela), núm. 14 (1995),
- Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE. (2002). Los Órganos Constitucionales Autónomos de México 2021, de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Sitio web: http://biblioteca.juridicas.unam.mx:8991/F/?func=direct&doc_number=1872880
- Jurisprudencia con número de registro 170238, de la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Jurisprudencia con número de registro 172456, de la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Jurisprudencia con número de registro 17238 de la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, 45ª edición, Porrúa, México 1993.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. (2003). División de Poderes y Órganos Constitucionales Autónomos. En Derecho, autonomía y educación superior : derecho de la educación y de la autonomía / Salvador Valencia Carmona(12). México: México : Universidad Nacional Autónoma de México : Instituto Politécnico Nacional, 2003. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>
- FABIÁN RUÍZ, José. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones constitucionales*, (37), 85-120. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2017.37.11454>
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. unam, México, 1996.
- CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, uam, 1998.
- Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, cit. supra nota 1.
- Id. Breves reflexiones sobre la justicia administrativa, en la obra compilada por Juan Carlos Castro Loría, Libro homenaje al profesor Eduardo Ortiz Ortiz, San José, Costa Rica, Universidad Autónoma de Centroamérica, Colegio Santo Tomás de Aquino, 1994.
- NIEVES, G.E., Nettel Barrera, A. del C., Serrano Ceballos, J., n.d. “Combate a la corrupción y procedimiento administrativo: un espacio de prevención, sanción y control” en *Ciencia Jurídica*, número 9, año 5.
- Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/naturalezaaautonomadeltfjfa.pdf>
- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla. (2021). Antecedentes históricos de los Tribunales de Justicia Administrativa. 2021, de Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla Sitio web: <https://www.tjaep.gob.mx/antecedentes/historicos/>

- MONDRAGÓN YÁÑEZ Fabiola, ROBLEDO RUIZ Juan Ramiro, Coordinadores, “Antología de Tribunales de Justicia Administrativa en la Historia de la Justicia Mexicana”, Primera edición, diciembre 2019.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel. La función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el combate a la corrupción. Hechos y Derechos, [S.l.], July 2019. ISSN 2448-4725. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13703/15028> Fecha de acceso: 04 Jan. 2022
- CHAÍN CASTRO, Gabriela María. (2007). La justicia administrativa en México. 2021, de Jurídicas UNAM Sitio web: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/27641>
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J. Sobre algunas ineficacias del estado en el subdesarrollo: el caso de México. Revista de la Facultad de Derecho de México, [S.l.], v. 61, n. 255, p. 273-307, feb. 2012. ISSN 2448-8933. Disponible en: <http://revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/30265>. Fecha de acceso: 05 ene. 2022 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2011.255.30265>.
- Reyna Elizabeth GARCÍA MORAGA, René Alejandro LEÓN FÉLIX. (2019). Análisis y evolución de la Reforma Constitucional en materia de anticorrupción como política pública en México. 2021, de Jurídicas UNAM Sitio web: <http://ru.iiec.unam.mx/4667/1/2-047-Garcia-Leon.pdf> Abordajes teóricos, impactos externos, políticas públicas y dinámica económica en el desarrollo regional. Universidad Nacional Autónoma de México y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A.C, Coeditores, Ciudad de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Campeche.

SEXTA PARTE
PARTIDO POLÍTICO

Partido Revolucionario Institucional

DEL OGRO FILANTRÓPICO AL OGRO EX ABRUPTO

Samuel Palma

El llamado “milagro mexicano” que conjugó condiciones de estabilidad macroeconómica, baja inflación y endeudamiento, así como un alto crecimiento económico, forma parte de un paradigma al que se mira con admiración y nostalgia.

Se reconoce en ese período la ruptura del ciclo devaluatorio con inflación y concentración del ingreso, por uno que logró el despliegue del desarrollo con estabilidad monetaria. Aunque ciertamente hubo devaluaciones, ocurrió la última de ellas en 1954, cuando se fijó la nueva paridad en \$12,50 pesos por dólar. Vale recordar que entre 1940 y 1946 el crecimiento del PIB fue de 7%, mientras entre 1946 y 1952 del 5.6%; después y hasta 1970 el comportamiento de la economía se caracterizó por lo que se denominó 6-6 y 2-2, que refirió un crecimiento del 6.6% y una inflación del 2.2%.

El milagro mexicano se combinó con la expansión de la infraestructura carretera, la red hídrica, la construcción de grandes presas de riego, la creación del IMSS, del hospital 20 de noviembre, la expansión ferrocarrilera, la modernización de aeropuertos, el reparto de utilidades, la nacionalización de la industria eléctrica, la construcción de grandes centros habitacionales, entre otras magnas obras y acciones.

Una primera parte fue soportada en el sector primario y después con el despliegue industrial que vino de la mano de la sustitución de importaciones, en condiciones de la economía de guerra y después con el despliegue de la postguerra. La permanencia de Antonio Ortiz Mena como secretario de Hacienda en dos periodos presidenciales, los que se cubrieron de 1958 a 1970, se vincula a la consolidación del modelo de desarrollo estabilizador. Sin embargo, se presentó una ruptura cuando los supuestos que le daban vida fueron desplazados al inicio de la década de 1970, una vez que el nuevo gobierno proclamó el paso del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido.

A partir de entonces y de la mano de una mayor intervención del Estado que rompió los equilibrios financieros de antaño, así como de un reacomodo del mercado mundial con oscilaciones de precios y de tasas de interés, inició un período caracterizado por las devaluaciones sexenales recurrentes entre 1976 y 1994, que generaron procesos inflacionarios muy complejos, alta concentración del ingreso y deterioro de las condiciones de desarrollo del país. Las altas tasas

de crecimiento no se consiguieron salvo momentos excepcionales como en el año 2000 cuando se obtuvo uno del 7%.

A pesar de que con la autonomía del Banco de México se logró superar las crisis devaluatorias, ya no se han alcanzado los niveles de crecimiento necesarios para un país de las condiciones de México. Se oyen caducas las proclamas de alcanzar una generación de 1 millón de empleos anuales y de un crecimiento de más del 5%, que se vienen repitiendo desde hace más de dos décadas, pero que desde entonces no se han podido cumplir.

El gobierno actual, al igual que sus predecesores, se impuso recuperar los niveles de alto crecimiento, pero el 2019 cerró con un trimestre de decrecimiento, lo que se acrecentó con el Corona vid, al grado de generar una caída del 8.5% en el 2020, que solo se equipara al índice que se registró entre 1930 y 1931 con la gran depresión de 1929, cuando la pérdida del crecimiento fue de alrededor del 10% del PIB.

El modelo del gobierno se ha caracterizado por una obstinada disciplina fiscal, combinada con la negación a generar políticas de aliento a la inversión y para defender el empleo; el resultado de ello es que, efectivamente, se ha logrado la estabilidad, pero se ha negado el crecimiento económico y el desarrollo. Se refiere la expectativa de un buen comportamiento de la economía, pero con ello se espera que el año 2022 apenas se alcance el nivel que se tenía antes de la pandemia, lo que dista de ser una buena noticia porque se regresaría al 2019, siendo que entonces no se tenía un nivel de crecimiento satisfactorio.

Poner el énfasis en la estabilidad de las finanzas se considera afín a una tendencia conservadora y de derecha, mientras colocar el acento en el crecimiento y el desarrollo se relaciona con la izquierda. Por ende, sorprende que este gobierno se concentre en lo primero y desatienda lo segundo.

El imperativo estabilizador ha sido cruento y voraz en el reclamo de recursos; para saciar esa demanda se ha generado una gran destrucción de acervos dispuestos bajo las figuras de fondos y fideicomisos, en el marco de un ejercicio concentrador y discrecional que lejos de mostrar beneficios, forma lagunas de respuesta a las responsabilidades del Estado.

La economía carece de fuerza propia, pues la dinamiza el mercado externo y las remesas, al tiempo que las inversiones en infraestructura se muestran relajadas e insuficientes. En síntesis, el modelo de ahora es de estabilización, sin desarrollo.

La cita del tercer informe de gobierno marca la línea de arriba a la mitad del período de gobierno; en este caso ocurre en una situación de importante respaldo al gobierno de Andrés Manuel López Obrados. Sin mengua de los méritos que tenga en torno de su aceptación, es de señalar que se corresponde con una condición asociada a la naturaleza del régimen presidencial mexicano, que se caracteriza, entre otras cosas, por su culto a la imagen del jefe del Ejecutivo.

Otros presidentes han tenido índices de aceptación homólogos al llegar a su tercer año de gobierno que, se supone, significa una etapa de consolidación y

fortaleza respecto del programa y de las políticas instrumentadas, aunque ello no implica la seguridad de una marcha equivalente hacia adelante, pues sobran ejemplos de procesos de deterioro a partir del cuarto y del quinto año de gobierno, como también de administraciones que lograron mantener sus buenas calificaciones.

Una tendencia que sí se puede advertir es que la del tercer año de gobierno, por lo general, señala una etapa favorable, lo que independientemente de las preferencias o inclinaciones ideológicas que se puedan tener, resulta positivo para la ejecución del plan que los respectivos gobiernos hayan establecido. La lógica sexenal se correlaciona, como se veía, con mayor incertidumbre hacia los dos años subsecuentes; el cuarto representa la posibilidad de consolidación o de inflexión, el quinto con un claro matiz orientado hacia las elecciones, y el sexto se significa por su carácter conclusivo.

Entre los méritos que tiene el período sexenal se encuentra que escapa a la lógica cuatrianual de los Estados Unidos, lo que ofrece una mejor posibilidad para eludir el alineamiento con el vecino del norte, al tiempo que posibilita un mejor espacio de temporalidad para perfilar la maduración de las políticas públicas implementadas. Su posible carga negativa se exhibe en el supuesto de un gobierno que sea repudiado por la sociedad y que irremediamente tenga que ser tolerado hasta cumplir la totalidad de su mandato; en tales condiciones la vía de un posible golpe de Estado o de crisis de gobernabilidad se inscribía como un riesgo a conjurar.

Es ahí donde el recurso de la revocación de mandato, como instrumento de democracia directa y de carácter ciudadano, se inscribe de manera positiva; pero su transgresión para devenir en medio para ratificar y exhibir el respaldo social al gobierno, después de la mitad de su período de responsabilidad, acaba por ser una acción populista, frívola y de evidente dispendio financiero, nocivo para un país con las ingentes e imperiosas necesidades del nuestro.

En algún momento Octavio Paz calificó al Estado mexicano como Ogro Filantrópico, inauguró así un calificativo certero pues evidenció el carácter paternalista y de protección social que lo caracterizó, con las ventajas y desventajas que trajo consigo, pero que congeniaron con la visión propia del Estado de bienestar que vino después de la segunda guerra mundial y que promoviera, especialmente, la socialdemocracia en el mundo.

Pero el Ogro filantrópico que transitaba por políticas de Estado y por vías institucionales entró en crisis con el quiebre que impuso el neoliberalismo. La búsqueda de una alternativa que no signifique el mero dominio del mercado ha estado en debate, con la potencialidad y urgencia que resulta de los resultados que se han obtenido en cuanto a ensanchar las brechas de desigualdad y de ampliación de la pobreza en el mundo, con la racionalidad impuesta por el mercado.

La respuesta que ha mostrado el actual gobierno frente a la caducidad del Ogro Filantrópico y de las repuestas neoliberales, trae otra modalidad de Leviatán, ahora se trata de uno de carácter impulsivo que desprecia reglas y

regulaciones, de modo que impone a un nuevo Ogro; se le puede identificar como ex abrupto, pues éste rechaza la existencia de intermediaciones del gobierno hacia la sociedad, postula una vinculación directa que se opone a las normas de operación, procura la centralización excesiva y un carácter intempestivo.

El Ogro ex abrupto quiere ocultar su sentido discrecional con su capacidad para lograr popularidad, ésta es su racionalidad: Busca no someterse al mercado, tampoco a los rigores de una política social, institucional en su aplicación o de una administración con sentido estratégico, pues la dominan los impulsos, como lo exhibiera en el simulacro de encuesta para cancelar, de forma volitiva, el aeropuerto de Texcoco y en la manera de instrumentar sus proyectos estratégicos que primero inician y después se estudia su viabilidad. En fin, vamos del Ogro Filantrópico al Ogro ex abrupto; aquel tenía una visión de Estado, éste tiene un impulso de Estado.

En materia internacional y migratoria, México, el país hospitalario, de asilo político, garantista de derechos; la Nación que anticipó a los propios Estados Unidos en la abolición de la esclavitud, el visionario en materia de política exterior y de una actuación conforme a principios, queda exhibido en su incapacidad y en su debilidad para ser voz que exija respeto en el trato a sus connacionales en el país vecino del norte. Asume el papel de contención de los flujos de migrantes que atraviesan por su territorio, sin disponer de la capacidad para ello.

Se busca Contener sin contener, y cuando se practica se hace con malas notas. Es imprescindible pasar de esa política para sumir una más completa y creativa, que logre una gestión migrante digna, que otorgue valor al país, rescate su dignidad y permita el decoro que se debe tener en el exterior. Se advierte la intención de reprocesar programas de dudosos resultados en nuestro México, como el de sembrando vida, el cual tiene observaciones respecto de su efectividad y pertinencia en cuanto a sus resultados en reforestación, y en su confiabilidad hacia el padrón de beneficiarios que incorpora para otorgar subsidios, de modo que parece más un programa propagandístico que un auténtico instrumento de política social y ecológico.

La nueva etapa de flujos de migrantes tomó con los dedos en la puerta al país, urge una política de Estado en ese tema; de no hacerlo el Estado seguirá vulnerándose, reduciéndose, minimizándose, como ha ocurrido en la lucha contra la pobreza, en materia de seguridad, en salud, en medio ambiente, en la promoción del crecimiento económico; todas ellas, materias en las que se ha puesto de manifiesto un Estado incompetente, protagónico en su retórica, pero sin resultados efectivos.

La segunda y definitiva fase del gobierno, comenzó con la integración de la LXV legislatura de la Cámara de Diputados. Los acomodados que miran a esa fase de término del sexenio miran de forma precoz a la sucesión presidencial, lo que no deja de ser una determinación sorpresiva y polémica; sorpresiva porque rompe

las pautas de los tiempos acostumbrados para el lanzamiento del candidato o candidata del partido en el poder, que tradicionalmente se ubicaron después de la presentación del quinto informe de gobierno; es decir, entre los meses de septiembre y noviembre del año anterior al de la elección presidencial. Polémica, porque genera una situación discutible, relativa a que los nominados ocupan cargos públicos, por lo que su condición de funcionarios y, al mismo tiempo, posibles candidatos, genera controversia y hasta incompatibilidad entre ambas condiciones.

La costumbre de esperar hasta el quinto informe de gobierno, para la designación sucesoria de la candidatura presidencial del partido en el poder, se derivó de un largo aprendizaje para ubicar dicho momento. Lázaro Cárdenas tuvo que enfrentar la situación de un activismo precoz desplegado por Juan Andreu Almazán y que fue correspondido por Manuel Ávila Camacho, para mostrarse como candidatos, con una anticipación mayor de un año a la fecha de la elección, lo que impactó las condiciones de cierre de su administración.

Se puede decir que tal hecho figuró como una especie de acortamiento del período de gobierno. Cabe recordar que entonces las previsiones constitucionales respecto del tiempo necesario para la separación de los cargos públicos de secretarios o de carácter militar, a fin de estar en condiciones de asumir una candidatura presidencial, era de un año; pero como se comentó, los candidatos a la sucesión cardenista presentaron su separación de los cargos públicos que ostentaban, con una anticipación aún mayor.

Resulta evidente que se consideró esa práctica de forma negativa, de modo que el presidente Ávila Camacho modificó la regla constitucional; así en vez del año previo al día de las elecciones, fue de seis meses el tiempo establecido como requisito para que los aspirantes se separan de los cargos públicos correspondientes. Tal disposición permanece hasta la fecha.

Por lo que respecta ya no a la parte jurídica, sino a la regla o práctica política de la sucesión, la costumbre fue que el presidente de la República se abstuviera de hablar sobre la existencia de posibles candidatos, si bien alguien lo hacía con su consentimiento y, por su parte, los medios de comunicación dedicaban comentarios y análisis al respecto. Se trató de un hábito que evitó la abierta complacencia y promoción presidencial a la existencia y protagonismo de funcionarios-candidatos.

En ese sentido, llama la intervención directa del presidente para identificar las personas que lo pueden suceder dentro de su partido, y que lo haga con una anticipación de casi tres años al día de la elección. Ello implica, sin rubor alguno, la conducción que asume el gobierno respecto de su partido y, al tiempo que exhibe su intención de asegurar el éxito electoral de quien sea su candidato o candidata.

La ecuación es compleja y el atrevimiento de plantear la sucesión anticipada también lo es; no está claro si sea la mejor forma de mirar la etapa final de la administración, y ni siquiera si lo que se postula tenga viabilidad jurídica,

pues con candidatos-funcionarios, siempre existirá la presunción de servirse de responsabilidades y presupuesto público para la promoción personal.

Desde ahora se dibuja un cierre fragoroso del sexenio y una determinación del gobierno por ganar las elecciones antes de las elecciones. El Ogro ex abrupto se perfila con toda su explosividad.

SÉPTIMA PARTE
ACADÉMICOS E INVESTIGADORES

**Universidad Nacional Autónoma
de México**

COALICIONES ELECTORALES Y PLURALISMO DEMOCRÁTICO EN LAS ELECCIONES DE 2021

Víctor Capilla Mora

INTRODUCCIÓN

¿Pluralismo o presidencialismo hegemónico? Esa es la pregunta fundamental cuya respuesta define el contexto de las elecciones de 2021. Sin duda la elección presidencial de 2018 permitió la consolidación de una corriente política que consiguió asegurar no sólo la Presidencia de la República, sino una amplia mayoría en el Congreso, haciendo una suerte de un presidencialismo carismático dada la influencia que ejerce el Titular del Poder Ejecutivo sobre sus correligionarios que ocupan un espacio en el Congreso.

Esa realidad despertó una gran expectación respecto a la renovación de la Cámara de Diputados en 2021, debido a que la consolidación de una mayoría parlamentaria subordinada a la voluntad presidencial permite un salto hacia un presidencialismo hegemónico, es decir, el ejercicio del poder a manos de un individuo que no enfrenta contrapesos eficaces que limiten su actuación.

A diferencia de la etapa de partido hegemónico que tuvo vigencia durante gran parte del siglo XX, cuyo líder máximo era el Presidente de la República, que de facto también era el presidente de su partido político, controlaba al Congreso y gozaba de facultades constitucionales y metaconstitucionales como acertadamente apuntaba el Doctor Jorge Carpizo en su célebre obra intitulada *El Presidencialismo Mexicano*, el contexto en 2021 es distinto por la sencilla razón que el sistema político cuenta con órganos constitucionales autónomos que impiden la concentración de funciones presidenciales y su autonomía no puede vulnerarse por la voluntad presidencial, sino que requiere la implementación de cambios normativos tendentes a diezmar la actuación de dichos órganos o en un caso extremo a forzar su desaparición.

De ahí la expectación singular que despertó la elección intermedia de 2021 ante la posibilidad de que el grupo dominante, pudiera obtener una mayoría calificada de legisladores en la Cámara de Diputados que permitiera la aprobación de reformas orientadas a impulsar la hegemonía del Poder Ejecutivo en detrimento de los órganos constitucionales autónomos, lo que sin duda produciría una involución del sistema político democrático.

A efecto de lograr una composición pluralista del Congreso y para evitar la concentración de diputados afines al grupo en el poder, los partidos políticos de oposición pusieron en marcha alianzas electorales a pesar de que históricamente existía un antagonismo entre ellos. Precisamente la conformación de coaliciones electorales tiene como propósito mejorar las posibilidades de obtener el triunfo en las urnas, el problema consiste que, si se ponen en marcha mediante una visión pragmática, no se podría considerar que reporte un avance en la calidad democrática en México. Por ello en la primera parte del presente ensayo se analiza el tema de las coaliciones electorales y la aportación limitada a la democracia que ello representa, en comparación con un gobierno de coalición que consiste en un mecanismo que favorece el pluralismo democrático.

Si tomamos en cuenta que el grupo en el poder también participó en la elección mediante una coalición electoral podría pensarse que hay cierto pluralismo si tomamos en consideración de que la integraron tres fuerzas políticas, que si bien comparten objetivos comunes, cada una de ellas aporta visiones distintas de acuerdo a sus respectiva ideología partidaria. El problema en este caso versa sobre las distorsiones que pueden presentarse en relación con la militancia efectiva de los candidatos que la integran, toda vez que nuestro sistema legal permite la postulación de candidaturas en la coalición de personas que no militan en el partido coaligado y con ello se pueden rebasar los límites de sobrerrepresentación previstos en la Constitución establecidos precisamente para favorecer la pluralidad democrática.

Ello será materia de análisis en la segunda parte del presente trabajo, en la que se delimitarán los alcances de las coaliciones y las acciones tomadas por las autoridades electorales encargadas de hacer respetar esos límites y así evitar el arribo de legisladores provenientes del mismo partido político, aunque formalmente hayan sido registrados para representar a otros partidos que integran la coalición electoral.

I. PRAGMATISMO EN LA CONFORMACIÓN DE LAS COALICIONES ELECTORALES

Partimos con identificar la noción de coalición electoral como una forma de asociación de los partidos políticos reconocidas por la normatividad electoral. El Título Noveno de la Ley General de Partidos Políticos regula tres formas de asociación que pueden efectuar esas organizaciones: *frentes*, que tiene por objeto alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; *coaliciones*, con la finalidad de que los partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos en las elecciones federales y locales; y *fusiones*, en la que diversos partidos políticos puedan constituir uno nuevo o para incorporarse en uno de ellos.

Respecto a las coaliciones, el artículo 87 del referido cuerpo de leyes establecen las condiciones que se deben cumplir para que los partidos políticos puedan participar en las elecciones mediante esta forma de asociación:

- Prohibición de postular candidatos registrados en lo individual por algún partido político, otra coalición o alguna otra forma de asociación regulada en el ámbito local, como la candidatura común.
- Celebración y registro de un convenio de coalición, cuyos elementos y alcances se encuentran regulados por el artículo 91 del ordenamiento en estudio.
- Prohibición de formar más de una de coalición en un mismo proceso electoral federal o local.
- Prohibición de transferencia de votos entre los partidos coaligados. Este es un punto medular que impide que fuerzas políticas sin fuerza real, subsistan de forma parasitaria. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) prohibió esa práctica en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumuladas.¹
- A la conclusión de la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados federales, terminará automáticamente la coalición y los candidatos que obtuvieron el triunfo quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el gobierno de coalición. Este elemento que puede generar distorsiones si se utiliza la coalición para superar los límites de sobrerrepresentación que pueden tener los partidos políticos en la Cámara de Diputados al postular militantes de un partido político como candidatos de los otros partidos que conforman la coalición. En la segunda parte del presente ensayo se analizará esta problemática con mayor detalle.
- Cada partido coaligado aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos. Esta obligación tiene estrecha vinculación con la prohibición de transferencia de votos, ya que anteriormente los partidos coaligados aparecían en la boleta electoral en un solo recuadro y la única forma de distribuir la votación entre ellos, era a través del convenio de coalición. La obligación de presentar recuadros por separado hace posible diferenciar el cómputo que obtiene cada partido en lo individual.²

¹ SCJN, Sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, 8 de julio de 2008.

² Esta medida no escapa de distorsiones, tal como aconteció en la elección de 2018 en la que el partido Encuentro Social obtuvo 56 diputaciones y 8 senadurías; sin embargo, perdió el registro por no alcanzar el 3% de la votación a pesar de que formaba parte de la coalición triunfadora en aquella elección.

- Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto.
- Cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional (RP) y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio. Esta disposición establece que la coalición electoral tendrá aplicación exclusivamente a las candidaturas postuladas por el principio de mayoría relativa (MR) y no trasciende a los candidatos correspondientes al principio de RP. Para ello, con independencia si existen o no partidos coaligados, cada partido deberá postular a sus propios candidatos en las listas plurinominales correspondientes.
- Establece el principio de uniformidad, que consiste en que ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección. Esta disposición hace posible que el electorado pueda tener una claridad respecto a los contendientes en una elección determinada; no obstante, en elecciones concurrentes se presenta el problema que en ocasiones existen partidos coaligados para la elección federal pero en la elección local participan de forma independiente o viceversa y ello produce confusiones en el electorado.

El artículo 88 del ordenamiento en estudio distingue tres clases de coalición electoral:

- Total. Es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. Si los partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse también para la elección de Presidente de la República; lo mismo aplica a nivel local si los partidos se coaligan en esta modalidad para la elección de diputaciones locales, deberán hacerlo para Gobernador o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
- Parcial. Es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al 50% de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.
- Flexible. Aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un 25% de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

Una característica especial de las coaliciones consiste que no admite partidos nuevos, sino que sólo pueden integrarla partidos que en elecciones anteriores hayan demostrado contar con el respaldo ciudadano mínimo del 3% de la votación para conservar su registro. Es por ello que el artículo 85 del ordenamiento en estudio establece una prohibición expresa a los partidos de nuevo

registro de participar en coaliciones, así como en las otras formas de asociación políticas (frentes y fusiones) antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda. Ello significa que en su primer proceso electoral tendrán que participar en solitario y será hasta la siguiente elección que puedan coaligarse.

Existe una forma de asociación política consistente en la candidatura común, la cual no se encuentra regulada en la materia federal, pero si tiene reconocimiento a nivel local en varias entidades. La figura consiste en la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, fórmulas o planillas. Esta forma asociativa tiene la ventaja que la normativa exige menos taxativas que la coalición electoral.

En este punto llama la atención la regulación del Estado de México para la candidatura común que permite que se implemente en condiciones que guardan prohibición expresa para las coaliciones electorales. Específicamente el artículo 77 del Código Electoral de la entidad establece en su fracción b) que en convenio respectivo deberá contener el emblema común de los partidos la conforman y el color o colores con los que se participa y el artículo 81 del mismo ordenamiento dispone que en la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos. Ello contradice la regulación de las coaliciones electorales que mandata que cada partido coaligado debe participar con su propio emblema.

Pero la cuestión va más allá, como consecuencia de lo anterior en inciso e) del citado artículo 77 dispone que en el convenio deberá estipularse la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro, para el otorgamiento del financiamiento público y para otros casos regulados por ese Código Electoral, lo que sin duda viola de manera flagrante la prohibición de transferencia de votos establecida por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 antes mencionada.

En apariencia esta regulación contraviene el orden jurídico en materia de asociación de fuerzas partidistas; sin embargo, la propia SCJN reconoció su validez al resolver la acción de Inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas, en las que se cuestionó la constitucionalidad de los preceptos que desnaturalizan la candidatura común y ello violenta el modelo de coalición electoral creado en los artículos transitorios de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 85, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos.

En su sentencia la Corte determinó que eran infundados los conceptos de invalidez, debido a que no se puede plantear la desproporcionalidad de los plazos o los límites para la postulación de candidaturas comunes con base en la regulación de las coaliciones; en la medida de que se trata de formas diferentes de promoción política que justifican un trato diferenciado en su regulación, además que la regulación de las coaliciones no es parámetro de control constitucional

de las candidaturas comunes, toda vez que las legislaturas de los Estados gozan de libertad para regular formas distintas de participación política en relación con sus constituciones.³

Regresando al tema de las coaliciones electorales, en la elección federal de 2021 fueron dos las que se conformaron: la coalición “Va por México” integrada por los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD), cuya característica esencial consiste en que se tratan de partidos de oposición históricamente antagónicos; y la otra integrada por el Partido del Trabajo (PT) y Morena, que obtuvieron el triunfo electoral en 2018, además del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que en la elección federal anterior participó coaligado con el PRI y ahora es un aliado valioso de la fuerza política gobernante.

En ambos casos contendieron bajo la figura de coalición parcial, en lo que refiere a la coalición “Va por México”, participaron coaligados en 176 distritos y la coalición “Juntos Haremos Historia”, se coaligó en 151 distritos. En esa elección también participó Movimiento Ciudadano (MC) que no formó parte de ninguna coalición, así como tres partidos de nueva creación: Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México, los cuales no tenían a su alcance la posibilidad de coaligarse y perdieron el registro al no obtener el 3% de la votación.

Respecto a la coalición “Va por México”, de manera evidente consiste en una alianza de fuerzas políticas históricamente antagónicas, con plataformas políticas incompatibles sobre todo entre la ideología del PAN y PRD; no obstante, en la elección de 2018 ya habían participado coaligados y en 2021 admitieron como parte de esa alianza al PRI, que había sido un enemigo común para ambos partidos y en esta elección se convirtió en un aliado necesario para enfrentar con éxito al grupo gobernante.

Resulta entonces que la solución para obtener el triunfo electoral es mediante la celebración de alianzas contra natura, conformadas con integrantes competitivos sin importar que exista una incompatibilidad entre ellos.

Si bien la unión de las fuerzas políticas puede ser asegurar el triunfo en las urnas, lo cierto es que no necesariamente contribuye al desarrollo de la democracia, porque implica una solución incompleta a las demandas ciudadanas, debido a que esta clase de coaliciones obedecen únicamente al tema electoral y no visualiza una ulterior propuesta del ejercicio de gobierno que tenga cierta plausibilidad.

Entonces podemos sostener que una coalición electoral cumple con su finalidad de agotarse en la elección y así lo dispone la ley, sin que exista una visión más allá del cumplimiento de propuestas de las fuerzas coaligadas cuando lleguen al poder.

³ SCJN, Sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 52/2016, 53/2016 y 54/2016, 25 de agosto de 2016.

Muy distinto es un gobierno de coalición, que consiste en un programa de gobierno conjunto donde el titular del Ejecutivo reparte carteras de gobierno a miembros de la oposición para conformar un gabinete bipartidista o pluripartidista.

Este tipo de gobierno representa una constante tanto en las democracias parlamentarias, como en las presidenciales del mundo que operan en el contexto de un sistema de partidos múltiples y contiene dos elementos esenciales: la conformación formal ante la representación nacional de un programa de gobierno común entre los partidos políticos coaligados, y el nombramiento de un Gabinete plural de altos funcionarios que integran esos partidos coaligados para encargarse de su concepción e implementación bajo la conducción del titular del Poder Ejecutivo electo democráticamente.⁴

En México se incorporó esta figura en la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, mediante la modificación de los artículos 76 y 89 y con ello se abre la posibilidad de formar gobiernos de coalición por decisión del Presidente de la República en cualquier momento de su mandato con los partidos representados en el Congreso de la Unión, bajo las condiciones establecidas en la Constitución.

Como se puede apreciar, son distintas las características de un gobierno de coalición en relación con las coaliciones de carácter estrictamente electoral. Mientras en el primer caso se puede llegar a requerir que se cuente con la aprobación de una mayoría parlamentaria para la integración del gabinete, en el segundo los partidos políticos coaligados solo suman fuerzas para efectos de la contienda más no para desarrollar un programa de gobierno conjunto.

Desde luego que en la elección de 2021 no se contendió por la presidencia de la República, entonces se podría pensar que por tratarse de una elección intermedia no se podría pensar en un gobierno de coalición y de hecho no es así, porque el artículo 89, fracción XVII faculta al Presidente de la República a optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión en cualquier momento, con base en un convenio y un programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Dicho convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Lamentablemente no hay indicios que el presidencialismo carismático vigente tenga el ánimo de abrir causas de pluralidad democrática mediante un gobierno de coalición, por tal razón, la asociación de fuerzas políticas se agota en las coaliciones estrictamente de carácter electoral con el objeto de alcanzar un mayor número de votos y nada más, sin que exista de manera formal un compromiso conjunto de actores políticos atención de las demandas ciudadanas una vez obtenidos los cargos por los que compitieron los partidos coaligados.

⁴ Cfr. BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego (coord.) *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM, 2016, p. 19.

Un esquema de este tipo no abona a una construcción democrática y esa es una de muchas razones por las que México no ha dejado de ser una democracia emergente y dista mucho de convertirse en una democracia consolidada, ya que si bien cuenta con un andamiaje institucional que permite la certeza y transparencia de los comicios que hace posible que los resultados obtenidos en las urnas sean el reflejo fiel de la voluntad popular, lo cierto es que las acciones no rebasan el aspecto meramente electoral.

Esto se puede apreciar si tomamos en cuenta que el Instituto Nacional Electoral (INE) se ha consolidado como un órgano constitucional autónomo con 31 años de experiencia, que ha perfeccionado esos mecanismos de transparencia y certeza en las elecciones con acciones tales como la elaboración de un padrón electoral confiable, emisión de una credencial para votar infalsificable, aprobación de los convenios de coalición, desarrollo de acciones que hacen posible la paridad sustantiva de género, fiscalización de recursos utilizados en campañas, sustanciación de procedimientos sancionadores, desarrollo de un sistema de resultados electorales preliminares, conteos rápidos, sistemas de recuento de votos parcial y total, entre otros que garantiza la certeza en los comicios y hace que prácticamente sea imposible que se cometa fraude electoral.

Como se puede apreciar el sistema electoral se encuentra perfectamente blindado para funcionar con plena autonomía y dotar de certeza a los comicios, ello con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, aun cuando se trate de un presidencialismo carismático; no obstante, el sistema centrado en la eficiencia electoral resulta insuficiente para lograr avances en la calidad democrática. Al respecto la calificación otorgada por *The Economist* no brinda resultados halagüeños para el Estado mexicano.

Esta publicación establece una clasificación de democracias en el mundo en cuatro segmentos: democracias consolidadas que son las que son calificadas con puntuaciones de 9 y 10; democracias defectuosas a las que corresponden países con calificaciones de 6 a 8; regímenes híbridos, a los que corresponden naciones que obtuvieron de 4 y 5 de calificación y finalmente regímenes autoritarios que con un rango de calificación de 0 a 3.⁵

Lamentablemente esta publicación clasifica a México como una democracia defectuosa y la ubica en el no muy honroso lugar 72 a nivel mundial, con una calificación de 6.07, solo cuatro lugares por encima de los países catalogados como regímenes híbridos, que no son otra cosa que sistemas cuasi autoritarios.

Lo peor del caso es la tendencia a la baja en las calificaciones recibidas por México, ya que desde 2012 cada vez es peor calificado, lo cual resulta paradójico debido a que se ha perfeccionado el sistema electoral y en contraposición se pierde calidad democrática. La siguiente tabla resulta muy ilustrativa al respecto:

⁵ Cfr, *The economist*, Intelligence Unit, *Democracy Index 2020, in sickness and in health?* <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

País	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2008	2006
México	6.07	6.09	6.19	6.41	6.47	6.55	6.68	6.91	6.90	6.93	6.93	6.78	6.67

Fuente: *The Economist*

La metodología utilizada por *The Economist* para asignar las calificaciones se basa en 60 indicadores agrupados en cinco categorías: procesos electorales y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación política, y cultura cívica. Respecto a los indicadores relacionados con los procesos electorales, no representan problema, toda vez que refieren a si existen elecciones justas o si se encuentra garantizada la igualdad de oportunidades de los contendientes de las elecciones y como ya se asentó, las autoridades electorales garantizan plenamente la certeza en la renovación de poderes. El problema se encuentra en otros indicadores que refieren a si existe supremacía del Poder Legislativo sobre otros poderes o si hay un efectivo sistema de frenos y contrapesos o bien, si los partidos políticos cuentan con la confianza ciudadana, que son cuestionamientos que difícilmente puedan tener una respuesta positiva mientras el enfoque de solución en cuestiones políticas se base exclusivamente en el aspecto electoral.

Otro problema de la participación electoral por conducto de las coaliciones consiste en que son producto de acuerdos cupulares que no toman en cuenta a la base militante. Esto se puede apreciar en la conformación de coaliciones a nivel local como el caso de “Va por México”, en donde los partidos que la integran realizaron un reparto de candidaturas de las presidencias municipales y distritos en disputa. Esto es, cada fuerza política realizaría los procedimientos de selección interna de candidaturas en apego a sus disposiciones estatutarias respecto a los municipios o distritos que hayan obtenido en la negociación.

El problema consiste que en antes de la celebración de estas alianzas cada partido contaba con aspirantes a los distintos cargos quienes no podrían participar en determinada elección si su partido no iba a postular candidaturas en una demarcación determinada. Por ejemplo, si el PRI contaba con aspirantes a presidente municipal en los municipios de Naucalpan de Juárez y Cuautitlán Izcalli, en el Estado de México, ellos no podrían participar en la contienda para dichos cargos, toda vez que esos espacios fueron reservados para el PAN de acuerdo al convenio de coalición y de ahí que vean frustrada tal aspiración por los compromisos asumidos por las dirigencias estatales.

Si bien, el impedimento de acceso a los cargos públicos de militantes de partido en los que se reservó esos espacios a otras fuerzas políticas, puede verse compensado a través de espacios de la planilla de candidaturas en los ayuntamientos, lo cierto es que ello resulta insuficiente debido a que las sindicaturas y regiduría no llegan a tener la relevancia de una presidencia municipal, siendo lo peor que en este tipo de acuerdos las bases militantes no son consultadas en los acuerdos tomados por las cúpulas partidistas.

Campeche es un estado que ofrece mejores perspectivas de reparto de espacios en elecciones municipales, toda vez que además de los ayuntamientos, se eligen juntas municipales y ello permite compensar a los militantes de determinado partido que no tuvieron a su alcance contender para presidentes municipales, porque la coalición reservó el espacio a otro partido, mediante la apertura de espacios, que si bien son de una relevancia mucho menor, permiten que los actores políticos no queden relegados de los espacios de participación.

La siguiente tabla muestra la distribución de candidaturas acordadas por la coalición “Va por Campeche”:

Municipio	Partido político	Junta municipal	Partido Político
Campeche	PAN	Pich	PRI
		Tixmucuy	PRI
		Alfredo V. Bonfil	PRI
		Hampolol	PAN
Carmen	PRI	Atasta	PRI
		Mamantel	PAN
		Sabancuy	PRI
Calkini	PRI	Bécal	PAN
		Nunkini	PRI
Calakmul	PRI	Constitución	PRI
Candelaria	PAN	Miguel hidalgo	PRD
		Monclova	PAN
Champtón	PAN	Hool	PAN
		Sihochac	PRI
		Carrillo puerto	PRI
Escárcega	PRD	Centenario	PRD
		División del norte	PAN
Hecelchakán	PRI	Pomuch	PAN
Hopelchén	PRI	Bolonchén de rejón	PRI
		Dziblachén	PRI
		Ukum	PAN
Palizada	PRD	-----	-----
Tenabo	PAN	Tinún	PRI
Seybaplaya	PRI	-----	-----
Dzitbalché	PAN	-----	-----

Fuente: Elaboración propia con datos del Convenio de coalición “Va por Campeche”.

Se puede apreciar que para el municipio de Campeche la candidatura a la presidencia municipal se reservó al PAN, pero la presidencia de las tres juntas municipales que integran esa demarcación se asignó al PRI y con ello podría suponerse que existió una distribución equitativa de las candidaturas en esa municipalidad; sin embargo, el PRD no fue incluido. En otros municipios, si bien existían juntas municipales en las que se podía realizar una distribución entre los partidos coaligados, esta no se realizó toda vez que casi todos los espacios fueron reservados para el partido que postulaba la candidatura a presidente municipal; esto se puede apreciar en Carmen que el PRI que postuló candidatos en dos presidencias de comunidad, quedando una sola para el PAN o el caso de Champotón que el PAN postuló presidente municipal y presidente en dos juntas municipales, quedando una sola para el PRI.

La mayor parte de las entidades de la República no ofrecen tantos espacios de representación a nivel municipal, razón por la que los aspirantes a la presidencia municipal de los partidos coaligados que no tienen a su alcance esa postulación tendrán que conformarse con conseguir algún espacio en la planilla para no quedar del todo excluidos.

Otro efecto perverso de la competencia entre dos coaliciones fuertes en la elección de 2021 fue que produjo la desaparición de los tres partidos de nueva creación. Si bien existieron algunos factores que incidieron en que no alcanzaran el 3% de votación mínima requerida, lo cierto es que se puede apreciar que la conformación de dos alianzas con partidos fuertes produjo una especie de competencia dicotómica que acaparaba el centro de atención.

Lo anterior exceptúa a MC que en esta ocasión no participó en ninguna coalición; no obstante, se trata de un partido consolidado que antes de elección ya gobernaba en Jalisco y en 2021, obtuvo la gubernatura de Nuevo León, además de 23 diputaciones federales y por tal razón se trata de un partido competitivo que no tiene que preocuparse por conservar el registro.

Los partidos de nueva creación en 2020, además de enfrentar serios obstáculos propios de este tipo de agrupaciones, no tienen a su alcance la posibilidad de participar coaligados por disposición legal expresa, además de contar con financiamiento limitado y tiempos en radio y televisión restringidos, toda vez que en ambos casos les corresponde el reparto común a todos los partidos del 30% tanto de los recursos, como de los tiempos a distribuir, ya que el otro 70% de prerrogativas a repartir se asignan a los partidos que conservaron su registro en la elección anterior.

Si además de enfrentar los obstáculos mencionados, añadimos que la competencia electoral centró su atención en dos bloques contendientes de partidos coaligados, generando la percepción que la contienda se redujo a simpatizantes del presidencialismo carismático versus opositores al régimen concentrados en la coalición que unió a los partidos de mayor tradición, ello produce un detrimento de las nuevas fuerzas política que tienen que construir una base de electores en muy poco tiempo, además de tener que lidiar con nociones como las

de “voto útil” que son campañas en medios que promueven el sentido de la votación a favor de la fuerza política que se encuentre en segundo lugar en las encuestas, aunque no sea de la predilección de elector con tal de evitar a que obtenga el triunfo algún candidato del que no se desea que gane la elección.

Desde luego que los partidos de nueva creación, por su naturaleza se encuentran alejados de figurar como favoritos en las encuestas, por lo que no podrán encuadrar dentro de algún supuesto de voto útil y ello ahuyenta a posibles electores por la introyección de la noción de que la emisión de un voto a alguno de esos partidos equivale a que sea un voto desperdiciado. Es por ello que la conformación de este tipo de coaliciones no abona a un pluralismo democrático, por el contrario, fomenta la anulación de las nuevas fuerzas políticas, tal como ocurrió en la pasada elección donde sucumbieron los tres partidos de nueva creación.

II. EN BUSCA DEL PLURALISMO DEMOCRÁTICO

El foco de atención de la elección consistió en la preocupación de que la fuerza gobernante consiguiera o no la mayoría calificada en el Congreso, en razón de que de alcanzar esa mayoría, permite realizar reformas a la Constitución con base en la voluntad presidencial. Esto es, una amplia mayoría parlamentaria afín al Poder Ejecutivo produce que el Poder Legislativo pierda su función de contrapeso eficaz, visto desde la óptica de división de poderes.

Como es sabido, en un orden constitucional, los cambios que se realicen al texto fundamental impactan en mayor o menor medida al sistema jurídico de la nación. Precisamente la tendencia reformista es la que produce la preocupación que un gobernante con mayoría parlamentaria impulse cambios en detrimento de las instituciones democráticas.

Para tener una visión más amplia, tenemos que partir de la noción de la forma de modificar nuestra constitución, la doctrina establece tres conceptos de rigidez y flexibilidad constitucional, los cuales se encuentran relacionados con el proceso de reforma, modificación y adición de la ley suprema.

Cada sistema jurídico establece el margen por el cual existirán facilidades —o caso contrario— limitaciones legales para llevar a cabo reformas. El Poder Constituyente Derivado (*en términos de Sáchicha*) se encuentra ante la problemática de modificar la Ley Suprema, de actualizarla para que sea acorde a los problemas surgidos en la realidad histórica y que responda a las circunstancias de un entorno complejo; sin embargo, se debe apegar a los procedimientos de reforma que establece la propia Constitución, cuando efectivamente sea posible, dado que puede ocurrir que la carta magna no admita reformas.⁶

En eso consiste precisamente la distinción rígida/flexible, en donde una Constitución rígida impone taxativas adicionales al proceso de reformas a la

⁶ Cfr. CAPILLA Mora, Victor, *Derecho de Amparo*, México, Limusa, 2017, p. 19.

constitución no exigidas para la modificación de la ley secundaria; situación que no acontece en el caso de constituciones flexibles. Asimismo, el nivel de rigidez aumenta tratándose de Constituciones que no admiten modificaciones, a ellas se les denominan *Constituciones Pétreas*; es decir, constituciones duras como la piedra.

Entonces son tres los tipos de constituciones desde el punto de vista de la posibilidad de su reforma: *Inmodificables o Petreas, Rígidas y Flexibles*. Las primeras obedecen a que la una Prohibición expresa contenida en el propio texto constitucional, en cuanto a las Constituciones Rígidas tenemos que establecen un régimen jurídico especial para su modificación, diverso del que tiene la ley ordinaria, en el sentido de que el procedimiento de modificación constitucional es diferente del procedimiento de creación de leyes. El procedimiento de modificación es más complejo que el procedimiento ordinario de creación de leyes, es un procedimiento *agravado* en términos de Guastini.⁷

Existe un tipo mixto entre las constituciones rígidas y las pétreas, y son las que incorporan ambos elementos: admiten modificaciones constitucionales en casi todas las materias con excepción de las que el poder constituyente consideró que eran intocables y por tal motivo cualquier cambio resulta impensable. Por ejemplo, la Constitución de Italia en su artículo 139 excluye cualquier revisión a la forma republicana de Estado. Para Guastini este tipo de constituciones se pueden llamar *rigidísimas*, por lo menos en la parte que queda sustraída de la revisión constitucional.

La Constitución pétrea presenta una desventaja fundamental: sólo puede modificarse mediante una revolución. Precisamente, por consistir en un documento que no admite revisión, no es posible adaptarla a los cambios sociales, mediante procedimientos jurídicos, sino que sólo por la vía de facto, o mejor dicho mediante un proceso de revolución armada.

En contraposición, la Constitución Flexible es aquella que de manera expresa establece que su reforma será a través del procedimiento legislativo ordinario. También las constituciones consuetudinarias son flexibles toda vez que por su naturaleza no se les puede considerar de otra manera, ya que para que una Constitución sea rígida exige el presupuesto de que sea una constitución escrita.

Existen constituciones que no establecen el supuesto de que admita cambios. A este tipo de textos se les conoce como *constituciones ambiguas* que puede admitir cambios de manera flexible o bien se les puede considerar *absolutamente inmodificables*.⁸

El sustento argumentativo de que las constituciones ambiguas puedan ser modificadas de manera flexible radica en que al no existir una norma que ex-

⁷ GUASTINI, Riccardo, *Rigidez constitucional y límites a la reforma en el ordenamiento italiano*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 30, Sección de Contenido, 2000, p. 175.

⁸ *Ibidem*.

presamente autorice al legislador cambiar la Constitución, no puede ser sostenida por argumentos textuales, sino que precisa la utilización de construcciones dogmáticas más o menos complejas. Por ejemplo, el postulado de la Omnipotencia del Parlamento francés de la Tercera República, que lo concebía como poder soberano y en consecuencia, constituyente y no como poder constituido.⁹

En México, tiene vigencia el sistema de rigidez, el cual se encuentra consagrado en el artículo 135 de la Constitución, el cual dispone:

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 Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Como se puede apreciar el precepto en estudio condiciona el cambio constitucional a dos supuestos no contenidos en el procedimiento regular de creación de leyes: una votación calificada del Congreso de la Unión, y la ratificación de la mayoría de las legislaturas locales.

Pese a que en apariencia el procedimiento resulta *agravado*, la Constitución ha sufrido múltiples modificaciones. El total de reformas desde la promulgación de la Carta Magna en 1917 a octubre de 2021 ha sido de 763, lo que produce la percepción de que el sistema rígido no ofrezca ninguna ventaja, ya que la Ley Suprema constantemente es objeto de cambios como si se tratara de un modelo flexible. Prácticamente todos los presidentes han modificado la Constitución adaptándola a las necesidades de su programa de gobierno. Lo que rompe con la esencia del sistema rígido que es precisamente otorgar al Estado una estabilidad jurídica, que perdurará independientemente de las políticas de gobierno que se puedan implementar.

Precisamente, eso constituye una práctica arraigada del sistema político mexicano en la que el Presidente en turno impulsa reformas constitucionales que faciliten la ejecución de sus programas de gobierno, lo que implica un contra sentido, toda vez que dichos programas deben ajustarse a los límites y parámetros establecidos en el texto fundamental y no a la inversa, que la ley suprema se adapta para hacer posible la materialización de dichos planes.

Precisamente, de ahí parte la preocupación de la conformación de una mayoría calificada de legisladores afines al presidente en turno, toda vez que no enfrenta un contrapeso eficaz que ponga en tela de juicio la pertinencia de los cambios constitucionales, tal como ocurrió en la etapa histórica del partido hegemónico que tuvo vigencia durante gran parte del siglo pasado.

⁹ *Ibidem*.

Así que la preocupación de la academia y de la sociedad civil consiste en que una mayoría calificada de legisladores afines al Titular del Poder Ejecutivo permita la aprobación de reformas que tendentes a la concentración de poderes en la figura presidencial, aparejado del debilitamiento de los órganos constitucionales autónomos.

Desde luego este escenario no sería el más conveniente para un régimen democrático. Cabe recordar que en América Latina surgieron los órganos autónomos en una etapa en la que las dictaduras fueron desapareciendo y ello produjo una transición en la que los estados enfrentaron problemas de adaptación económica a un régimen neoliberal en condiciones de asimetría con Estados Unidos y con las empresas multinacionales.

También se verificó un fenómeno de pérdida de monopolio legítimo de la fuerza por la incapacidad de controlar todos los territorios, ya sea por la aparición de guerrillas o la emergencia del crimen organizado, acompañado de una ineficacia para garantizar la seguridad de los habitantes, así como los derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural.¹⁰

Por ello la consolidación de los órganos constitucionales autónomos, por su característica de fungir como entes que desarrollan una especialización de funciones y el carácter apolítico que los distingue, permite que el Estado gane legitimidad de democracia, eficiencia y eficacia en la atención de las demandas ciudadanas, por lo que si son afectados por cambios normativos que restrinjan su autonomía o limiten su actuación, irremediablemente afectarían la función de servicio que el Estado por sí mismo, a través de los poderes tradicionales no puede prestar satisfactoriamente a la población.

Desde luego que la legislatura electa en 2021 podrá realizar cambios a la Constitución, pero cambia sustancialmente la visión cuando existe un pluripartidismo en el Congreso o cuando existe una sobrerrepresentación de legisladores afines al Presidente de la República. En este supuesto no habrá un consenso respecto a los cambios constitucionales, sino que la fuerza política dominante podrá imponer los cambios sin mayor obstáculo.

El artículo 54 de la Constitución prevé una fórmula para evitar la sobrerrepresentación de un partido político en la Cámara de Diputados. En principio, la fracción IV de ese precepto establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios (MR y RP) y luego, la fracción V complementa que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que excede en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

¹⁰ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos” en Serna de la Garza, José Ma. (coord.) *Contribuciones al Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 210.

Para implementar esta fórmula se debe realizar una operación aritmética que consiste en obtener la votación nacional válida emitida (es la que descuenta la votación total los votos nulos y los de candidatos no registrados), de ahí se calcula el porcentaje que obtuvo un partido político determinado, de la cifra que se obtenga se suman ocho unidades y del resultado obtenido se realiza una regla de tres, en la que se multiplica este resultado por 500 que es el número de legisladores que integran la Cámara de Diputados y se divide entre 100, el resultado que se obtenga constituye el máximo de legisladores que un partido puede tener en dicho órgano cameral.

Para ejemplificar lo anterior se muestra una tabla que muestra el límite máximo de curules que les correspondieron a los partidos políticos de acuerdo con los resultados que obtuvieron en la elección de 2021, en donde la votación válida emitida fue de 47,428,552 votos.

PPN (A)	% de la votación nacional emitida	% VNE + 8 puntos (C)	Límite Máximo de Curules por PPN $D = C \times 500/100$
PAN	20.406082	28.406082	142.0304
PRI	19.831307	27.831307	139.1565
PRD	4.078465	12.078465	60.3923
PT	3.628572	11.628572	58.1429
PVEM	6.077092	14.077092	70.3855
MC	7.849985	15.849985	79.2499
MORENA	38.128497	46.128497	230.6425

Fuente: Acuerdo INE-CG1443/2021.

Como se muestra en la tabla, el número máximo de curules que puede tener cada partido político nacional se obtiene multiplicando el porcentaje de la columna (C) por 500 y dividiendo el resultado entre 100, considerando números enteros. En ese sentido, PAN no podría tener más de 142 diputados, el PRI 139, PRD 60, PT 58, PVEM 70 MC 79 y Morena 230.

Por otra parte, la propia fracción V del artículo 54 en estudio exceptúa la base anterior al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento. Esto constituye una garantía que respeta los triunfos obtenidos por el principio de MR, en este caso no se puede imponer alguna limitante, toda vez que sería contraria al mandato popular, lo que nos lleva a concluir que estos límites tienen aplicación exclusivamente en la asignación de diputaciones por el principio de RP.

A partir de esta base, para dar cumplimiento a los límites establecidos en la Constitución la autoridad electoral emite los acuerdos el registro de candidaturas y con ello se identifica a que partido representan los contendientes y en el caso de coaliciones, el convenio respectivo establece a que grupo parlamentario van a representar en caso de obtener el triunfo. Precisamente los formatos de registro de candidaturas contienen un apartado que establece el partido que realiza la postulación y también establece a que fracción parlamentaria va a representar en caso que obtenga el triunfo por el Principio de MR. Ello constituye un insumo importante para la autoridad electoral al momento de asignar las diputaciones por el principio de RP, puesto que contabiliza el número de diputados de MR para no rebasar los límites constitucionales al momento de asignar las candidaturas postuladas en los listados plurinominales.

En ese sentido, el INE tiene la encomienda de hacer los ajustes correspondientes en la asignación de diputaciones por el principio de RP, con el objeto de evitar que se rebase el límite de sobrerrepresentación, ello mediante la asignación que se lleva a cabo con base en la fórmula ya mencionada que toma en consideración la votación válida emitida que obtuvo cada partido político en lo individual con independencia de que haya participado o no en coalición. Ello guarda congruencia con el sistema electoral empleado para las diputaciones de RP, que precisamente consiste en que con independencia a los partidos hayan participado en coalición en la elección de MR, en la elección por RP participan individualmente. Finalmente, será la Sala Superior del TEPJF el órgano encargado de revisar la validez de tales ajustes en caso de impugnación.

Ese modelo podría generar distorsiones si consideramos que se toma como parámetro una votación de partidos coaligados para luego dividirla en partidos en lo individual para los partidos que hayan obtenido más del 3% de la votación.

Un problema de las candidaturas de coalición consiste en que al momento de aprobarse el convenio de coalición todavía no se sabe a quién se va a postular y ello implica que en ocasiones los partidos políticos registren candidaturas de personas que no son militantes, es decir, que un partido determinado puede postular a cualquiera persona perteneciente a cualquiera de los otros partidos coaligados y es una práctica perfectamente válida, ya que sí se limita rompería con la esencia de la coalición. Entonces los partidos políticos podrían mezclar sus candidaturas y esa práctica se encuentra avalada por la jurisprudencia 29/15 emitida por la Sala Superior del TEPJF la cual autoriza a los partidos coaligados a postular candidatos de un partido diverso al que se encuentran afiliados.¹¹

¹¹ TEPJF, Jurisprudencia 29/2015, de Rubro: CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, páginas 13 y 14.

El problema de esta práctica consiste en que puede utilizarse la coalición electoral como un medio para burlar los límites constitucionales de representación al postular candidaturas de militantes de un partido determinado a través de otros partidos coaligados y en los hechos equivale a que en realidad se rebasen esos límites con legisladores de un partido, aunque formalmente hayan sido registrados bajo el emblema de otros institutos políticos.

Podría darse el caso extremo que en una coalición se registraran la totalidad de los candidatos provenientes de un solo partido político, a través de los espacios que les corresponden a los demás partidos coaligados, por decirlo en términos llanos, equivale a la postulación de militantes disfrazados como candidatos de otros partidos y con esto superar los límites establecidos en la Constitución.

Resulta que en la elección de 2018 se impugnó la elección de RP precisamente porque los partidos inconformes alegaron que los registros de las postulaciones producían una distorsión en la representación partidista, ya que al permitir el registro de militantes de partidos políticos, se evadían el cumplimiento de los límites de sobrerrepresentación.

La Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-943/2018 confirmó la asignación de diputaciones de RP que realizó el INE; sin embargo, ordenó a la Coordinación de Jurisprudencia de ese tribunal, revisar la pertinencia de que siguiera vigente la jurisprudencia 29/2015, debido a ser una jurisprudencia de amplio alcance que afecta el equilibrio en la distribución.¹²

La Coordinación al hacer su estudio, determinó que la jurisprudencia debía subsistir y que en realidad lo que puede producir una distorsión es el diseño de distribución de las diputaciones de RP que así lo permite y por ello orientó a que sea la autoridad administrativa la que deba ajustarse la distribución a los parámetros constitucionales para evitar la sobre y subrepresentación, y en su caso, sea la autoridad jurisdiccional federal la que tenga la encomienda de hacer respetar esos límites constitucionales.

Con base a esa opinión, el INE se dio a la tarea de emitir los lineamientos atinentes, ante la necesidad de evitar que los convenios de coalición sean utilizados para burlar los límites constitucionales de sobrerrepresentación partidista y para ello emitió los criterios para acreditar la afiliación efectiva de los candidatos con los partidos que los postulan.

Ello se materializó a través del Acuerdo INE-CG193/2021 que establece el concepto de afiliación efectiva para determinar a qué partido corresponde cada uno de los candidatos que obtengan el triunfo por mayoría relativa, fundamentalmente establece tres criterios:

a) Se verificará la afiliación efectiva de cada uno de los candidatos triunfadores por el principio de MR. Se considerará “afiliación efectiva”, aquélla que

¹² TEPJF, Sala Superior, sentencia emitida en el expediente SUP-REC-943/2018, 28 de agosto de 2018.

esté vigente al momento del registro de la candidatura entre los partidos que integran la coalición que lo postuló. Por tanto, el triunfo será contabilizado a favor del partido con el cual el o la candidata ganadora tengan una “afiliación efectiva”.

b) En caso de que la candidatura triunfadora no tenga una afiliación efectiva, a alguno de los partidos que la postularon, el triunfo será contabilizado en los términos de lo expresado por el convenio de coalición aprobado.

c) En caso de que el candidato triunfador haya contendido por la reelección, en el supuesto que éste no cuente con una “afiliación efectiva” a alguno de los partidos que le postularon, el triunfo será contabilizado, para efectos de la asignación, al partido a cuyo grupo parlamentario haya pertenecido al momento del registro de la candidatura. Salvo en el caso de legisladores que pertenezcan a un grupo parlamentario de un Partido Político Nacional sin registro vigente (Partido Encuentro Social) en cuyo caso, el Distrito ganador se contabilizará conforme a lo señalado en el convenio de coalición. Para lo cual, se solicitará a la Cámara de Diputados la información correspondiente.

Este acuerdo fue impugnado por el PAN, Encuentro Solidario y Morena que interpusieron sendos recursos de apelación acumulados en el expediente SUP-RAP-68/2021. La Sala Superior al resolver el asunto determinó confirmar el acuerdo impugnado y además en el punto resolutivo Tercero vinculó a la Cámara de Diputados para que, tras los comicios que celebrados el 6 de junio de 2021 y una vez instalada la legislatura correspondiente, informe a la Sala Superior y al INE si en la configuración de las fracciones parlamentarias se respetaron los límites de sobrerrepresentación.¹³

Mediante esa confirmación los partidos coaligados eran sabedores de las reglas de asignación a grupos parlamentarios, más allá de lo pactado en los convenios de coalición respectivos y todavía para otorgar mayor claridad respecto a esa asignaciones, el Acuerdo que estableció dichos criterios fue complementado el 20 de mayo de 2021 mediante su similar INE-CG-466/2021/2021, emitido en una etapa en la que ya había claridad respecto a los candidatos que habían sido registrados y de ahí el INE pudo determinar a qué partido correspondería el triunfo por el principio de MR en cada uno de los distritos electorales respecto a las dos coaliciones que participaron en la elección de 2021.

Los resultados de la elección arrojaron que la fuerza política dominante y sus aliados (Morena, PT, PVEM) obtuvieran 186 curules por la vía de MR, en contraste, la coalición opositora (PAN, PRI, PRD) 107 diputaciones y MC obtuvo 7 diputaciones. Mediante la asignación de diputaciones por el principio de RP, en grupo en el poder obtuvo 95 diputaciones y la oposición 105 curules. En términos globales la fuerza dominante obtuvo 281 diputaciones que equivale al

¹³ TEPJF, Sala Superior, sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-68/2021, SUP-RAP-70/2021 y SUP-RAP-71/2021, acumulados, 28 de abril de 2021.

56.2% de la Cámara de Diputados, ello se traduce a que cuenta con una mayoría simple y no alcanzó la mayoría calificada de dos terceras partes del órgano cameral para imponer reformas constitucionales, porque para alcanzar esa cifra tendrán que ser 333 diputaciones.

Esto podría significar una buena noticia desde el punto de vista del pluralismo democrático en virtud de que no existe una mayoría calificada que imponga un cambio constitucional, sino que da apertura a la necesaria generación de consensos para impulsar los cambios; sin embargo, la conformación del Poder Legislativo no se agota en la asignación de diputaciones por el principio de RP que realiza en INE, sino que los límites de sobre representación pueden verse rebasados como ya ocurrió en el pasado reciente, cuando los legisladores electos deciden cambiar de grupo parlamentario.

Esta situación se presentó en la elección de 2018 respecto a Morena que obtuvo 191 diputaciones por ambos principios que representaba el 38.2% de la Cámara de Diputados y ello equivalía al 38% de la votación nacional emitida en ese año. El problema consistió en que al día siguiente de instalada la LXIV Legislatura para la que fueron electos dichos legisladores, la fracción parlamentaria de ese partido aumentó a 251 diputados, por lo que alcanzó una presencia del 50.2% de los legisladores en ese órgano cameral y rebasaba el límite de sobrerrepresentación que de acuerdo a su porcentaje de votación nacional emitida que había obtenido en ese año, no podía rebasar las 246 curules, de lo que se desprende que fue un tanto inútil la asignación minuciosa de diputados por RP que realizó el INE, cuando después de la instalación del Congreso, los legisladores migran a otra fracción parlamentaria sin importar que ello rebase los límites constitucionales con cinco legisladores.¹⁴

La migración de legisladores a la bancada del partido gobernante no se agotó en la Cámara de Diputados, sino que en el Senado de la República también se verificó este fenómeno, así que al concluir el periodo de tres años de la LXIV legislatura en Congreso de la Unión tenía una composición partidista con notables diferencias respecto a su integración inicial producto de los resultados electorales como se muestra en la tabla de la página siguiente.

El cambio de diputados de una bancada a otra es una práctica perfectamente válida dentro del ámbito parlamentario, inclusive la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009 determinó que las normas que pretendan prohibir que los candidatos electos puedan cambiar de grupo parlamentario son contrarias a la Constitución.¹⁵

En su sentencia la Corte estableció que la libertad de asociación se encuentra consagrada en el artículo 9 de la Ley Fundamental y ésta se desdobra en dos aspectos: uno, que se refiere al derecho de asociación en general y, otro, que se refiere al derecho de asociación política que le corresponde en exclusiva a los ciudadanos mexicanos.

¹⁴ *Cfr.* INE, Acuerdo INE/CG1181/2018, aprobado el 28 de agosto de 2018, p. 36.

¹⁵ *Cfr.* SCJN, Sentencia emitida en la Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 pág. 305 y ss.

Integración de legisladores del Congreso de la Unión por grupo parlamentario LXIV Legislatura				
Partido Político	Diputados 2018	Diputados 2021	Senadores 2018	Senadores 2021
PAN	81	80	23	25
PRI	45	49	14	13
PRD	21	12	8	3
PT	61	44	6	6
PVEM	16	11	6	6
MC	27	23	7	8
NA	2	0	1	0
MORENA	191	252	55	62
PES	56	23	8	4
Sin partido	0	3	0	1
Total	500	500	128	128

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los grupos parlamentarios son agrupaciones de diputados según su afiliación de partido, que para efectos parlamentarios es una extensión del carácter de afiliado a un partido político, y la afiliación de partido no puede ser sino libre e individual, en términos del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución que establece una modalidad especial y superior del derecho de asociación política. Ello implica que la modalización de esta libertad de asociación política proyectada al ámbito parlamentario no puede válidamente llegar al extremo de negar a un diputado electo la posibilidad de que pueda cambiar de grupo parlamentario o dejar de pertenecer a alguno para convertirse en diputado independiente. Ello sería, como consecuencia ineludible, el establecimiento de la privación del derecho de abandonar al partido político al cual pertenece.

En ese tenor, la libertad de asociación no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que está *modalizado*, el mismo no puede restringirse o limitarse porque el candidato sea diputado electo para una fracción parlamentaria determinada, toda vez que ese derecho comprende tres vertientes:

- Derecho de asociarse, formando una organización o incorporándose a una ya existente;
- Derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, y
- Derecho a no asociarse.

La sentencia concluye que, si los grupos parlamentarios son agrupaciones de diputados por su afiliación a un partido político, aun modalizando ese derecho conforme al estatuto especial de los legisladores, el derecho de asociación, en tanto la condición necesaria para formar parte de uno de ellos es la afiliación a un partido político, también rige para este tipo de agrupación y, por tanto, comprende:

- El derecho de asociarse a un grupo parlamentario;
- El derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, y
- El derecho a no formar parte de grupo parlamentario alguno.

Como se puede apreciar, los argumentos de la Corte fueron contundentes al trasladar los elementos de la libertad de asociación al ámbito parlamentario, como extensión de ese derecho, por lo que los diputados y senadores cuentan con la completa libertad de cambiar de bancada sin importar el partido que representaban al acceder al cargo.

La esencia de esta determinación fue retomada por la Sala Superior del TEPJF al resolver la contracción de criterios SUP-CDC-8/2015, de la cual derivó la Jurisprudencia 29/2015 ya analizadas líneas arriba y con base en estos precedentes judiciales podemos concluir:

- Nuestro sistema permite que las coaliciones postulen a candidatos por algún partido político diverso al que tengan afiliación siempre que militen en alguno de los partidos que formen parte de la coalición y será la autoridad administrativa electoral la que determine la afiliación efectiva a través de los criterios emitidos para tal efecto.
- No es válido que se pretenda impedir el cambio de grupo parlamentario una vez que los diputados hayan ocupado el cargo, toda vez que ello implicaría una violación al derecho fundamental de asociación, además que esa práctica corresponde al Derecho Parlamentario, que escapa de la materia electoral.

Como se puede apreciar, el marco normativo vigente abre la posibilidad de que la fuerza dominante vaya sumando legisladores, aunque ello implique un rebase al límite de sobrerrepresentación como ocurrió en 2018 y ello sin duda menoscaba el pluralismo democrático y fomenta las condiciones para perfilar al sistema político a un sistema de presidencialismo hegemónico.

Es muy importante que no se consolide una mayoría calificada de legisladores de fuerzas políticas afines a la voluntad presidencial a efecto de evitar la imposición de reformas constitucionales, que si bien el sistema rígido contenido en la propia Ley Fundamental establece que un mecanismo de control adicional consistente en que las modificaciones deben ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, ello no implica ningún aliciente en el contexto actual, toda vez que el grupo Enel poder cuenta con mayoría parlamentaria en 18 de las 32 entidades federativas, por lo que se puede dar por descontado que los proyectos de reforma que sean aprobados por el Congreso de la Unión cuentan con el respaldo de la mayoría dichas legislaturas locales.

De manera alentadora en la elección de 2021 se impidió el cambio repentino de legisladores a grupos parlamentario diverso al que fueron electos, al menos durante la instalación de la legislatura. Cabe recordar que la Sala Superior en el punto resolutivo Tercero de la sentencia SUP-RAP-68/2021 vinculó a la Cámara de Diputados para que informara a la Sala Superior y al INE si en la configuración de las fracciones parlamentarias se respetaron los límites de sobrerrepresentación. Ello permitió que en un primer momento, la instalación de la LXV Legislativa se llevaran a cabo sin cambios de fracción parlamentaria; sin embargo como ya se vio, la SCJN determinó el derecho de asociación de los legisladores no ser objeto de limitaciones, por lo que nada evita que en los meses venideros puedan verificarse dichos cambios que afecten el pluralismo y fortalezcan un fenómeno de presidencialismo hegemónico.

En el caso de Morena, en la elección de 2021 obtuvo 120 diputaciones por el principio de MR y 76 por el principio de RP, lo que da un total de 196 diputaciones. De acuerdo al porcentaje que obtuvo respecto a la votación válida emitida, como ya se asentó en líneas arriba no puede tener más de 230 diputados porque de lo contrario rebasaría el límite constitucional de sobrerrepresentación. De ahí que si se verifica la migración de legisladores de otras fuerzas políticas a ese grupo parlamentario tiene que realizarse con pleno respeto a los límites constitucionales; al término del periodo de ejercicio de la LXV Legislatura sabremos si los legisladores cumplieron o no con su obligación de cumplir con la Constitución.

CONCLUSIONES

Las coaliciones en México responden a una pragmática electoral y no atienden a necesidades reales que puedan fortalecer el ejercicio de un gobierno plural que satisfaga las demandas ciudadanas. Asimismo, no se ha cumplido el mandato constitucional de expedir la reglamentación de gobiernos de coalición, lo que inhibe la puesta en marcha de acciones que fomenten la participación plural en el ejercicio de gobierno.

La Constitución prevé un sistema rígido de reforma, aunque por la gran cantidad de cambios y adiciones pudiera dar la apariencia que en realidad pudiera ser considerarse flexible, cuando en realidad no es así.

La autoridad electoral impulsó medidas para determinar la afiliación efectiva de candidatos pertenecientes a las coaliciones que contendieron en la elección de 2021 con el propósito de hacer respetar los límites constitucionales de sobrerrepresentación; sin embargo, este ejercicio se torna inútil cuando los legisladores cambian libremente de fracción parlamentaria amparados por el derecho de asociación política avalado por la SCJN; no obstante la Sala Superior del TEPJF decretó una limitante para que al menos no se violen esos límites en la instalación de la Legislatura.

Con independencia del número de diputados que llegasen a formar parte de la fracción parlamentaria dominante, no se debe perder de vista que los órganos autónomos son fundamentales para la salud democrática de la nación y en tal virtud, aunque se construyan mayorías artificiales para contar con una mayoría calificada, ésta no puede ser utilizada de ninguna manera para fortalecer al Poder Ejecutivo en detrimento de los referidos órganos, toda vez que una acción de esta naturaleza equivale a un golpe de autoritarismo, el cual es inaceptable en cualquier sistema democrático que se respete.

FUENTES DE CONSULTA

- BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego (coord.) *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM, 2016, p. 19.
- CAPILLA MORA, Victor, *Derecho de Amparo*, México, Limusa, 2017, p. 19.
- GUASTINI, Riccardo, *Rigidez constitucional y límites a la reforma en el ordenamiento italiano*, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 30, Sección de Contenido, 2000, p.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos” en Serna de la Garza, José Ma. (coord.) *Contribuciones al Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 210.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Acuerdo INE/CG1181/2018, del Consejo General 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 los partidos políticos nacionales PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2018-2021*, aprobado el 28 de agosto de 2018.
- , *Acuerdo INE-CG193/2021 del Consejo General por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de RP en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el 6 de junio de 2021*, aprobado el 19 de marzo de 2021.
- , *Acuerdo INE/CG466/2021 del Consejo General por el que se determina el Partido Político Nacional al que corresponderán los triunfos de MR que postulan las coaliciones Va por México y Juntos Hacemos Historia, para el cumplimiento del mecanismo de asignación de las curules por el principio de RP mandatado en el acuerdo INE/CG193/2021*, aprobado el 20 de mayo de 2021.
- , *Acuerdo INE-CG1443/2021 del Consejo General Por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024*, aprobado 23 de agosto de 2021.
- PAN, PRI y PRD. *Convenio de coalición electoral para la elección de Diputaciones Locales, Ayuntamientos y Juntas Municipales del Estado Libre y Soberano de Campeche para el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021*, 18 de enero de 2021.

- SCJN, Sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, 8 de julio de 2008.
- , Sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, 28 mayo 2009.
- , Sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 52/2016, 53/2016 y 54/2016, 25 de agosto de 2016.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Sala Superior, sentencia emitida en el expediente SUP-CDC-8/2015, 7 de octubre de 2015.
- , Jurisprudencia 29/2015, de Rubro: CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN SER POSTULADOS POR UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL QUE SE ENCUENTRAN AFILIADOS, CUANDO EXISTA CONVENIO DE COALICIÓN, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, pp. 13 y 14.
- , Sala Superior, sentencia emitida en el expediente SUP-REC-943/2018, 28 de agosto de 2018.
- , Sala Superior, sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-68/2021, SUP-RAP-70/2021 y SUP-RAP-71/2021, acumulados, 28 de abril de 2021.
- The Economist*, Intelligence Unit, *Democracy Index 2020, in sickness and in health?* <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

FUNCIONES Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS

Luis Carballo Balvanera

1. PLANTEAMIENTO

La discusión pública originada por varios cuestionamientos oficiales a las decisiones adoptadas por los órganos que encabezan varios organismos constitucionales autónomos, ha sido desarrollada de manera muy intensa en los medios de comunicación, en conferencias y mesas de análisis, y en encuentros de profesionales como el emprendido por el COPUEX, durante la exposición del Curso Anual que acompañó al proceso electoral del 2020 y estudió sus repercusiones en el 2021.

En el debate público han participado, ciudadanos componentes de la sociedad civil, comunicadores, politólogos, operadores de los mencionados organismos, funcionarios públicos, así como profesionales y académicos del Derecho.

Una buena parte de las ideas enfrentadas tienen que ver con la composición de los citados organismos, las reglas de nombramiento y duración de sus integrantes, las normas de control y disciplina internas, los procedimientos de los que emanan sus determinaciones, la preparación de sus presupuestos y de los tabuladores para las remuneraciones de sus respectivos servidores públicos, así como los mecanismos de coordinación de sus determinaciones, que debieran entrelazarse con las que provienen de los poderes públicos, de la administración pública y de los demás organismos constitucionales autónomos, en el ejercicio de la función pública.

En atención a ello, en las numerosas mesas redondas y de análisis en las que el Curso Anual se han realizado, ha sido necesario considerar las razones que, en nuestro orden jurídico, justifican la existencia de este tipo de organismos, lo cual exige a su vez, precisar sus características distintivas e incluso su número, tanto en el orden federal como en el local, así como las atribuciones implícitas que derivan de su presencia, destacando al respecto las imbitas en el ejercicio autónomo del presupuesto que se les asigne.

Se ha partido del examen de los actos que implica la determinación constitucional de elegir una determinada función estatal y de encomendar su ejercicio autónomo; decisión que conlleva diversas consecuencias jurídicas en los órdenes

normativos que emanan de la Constitución en que la misma se asume; entre ellas, las que derivan de la naturaleza exclusiva o de competencia intrínseca propia, de la función seleccionada para ser ejercida autónomamente y las que obedecen a la técnica normativa empleada al plasmarse en el texto constitucional; todo lo cual obliga a una explicación acorde con la teoría del derecho y con las que se proyectan en las ramas normativas del derecho constitucional y del derecho administrativo.

Esas cuestiones primarias fueron expuestas por el que autor de este ensayo, durante el desarrollo de su participación, en tres ocasiones distintas, en el citado Curso Anual, motivo por el que me permito reiterarlas ahora, procurando darles la mayor coherencia y encausando la exposición hacia el sector en que la normatividad debiera conducirse, a fin de que estos organismos sean más funcionales y eficaces, tanto en el ejercicio autónomo de la función encomendada, como por la coherencia que su actuación debe tener, en su relación con las funciones que corresponden a los poderes públicos, a la administración pública y a los demás organismos de esa misma naturaleza, en la conducción general del Gobierno de nuestra República.

2. LA NORMA CREADORA DE LA INSTITUCIÓN

La decisión constitucional de encomendar normativamente, funciones públicas a organismos que las ejerzan de manera autónoma, en su sentido lógico jurídico, significa que la autoridad competente para adoptarla, realice dos actos consistentes en precisar, primero, la función estatal que, por motivos justificados de diferente índole, sea necesario o conveniente separar del poder estatal al que originariamente corresponde, —o en el que venía siendo ejercida con anterioridad—, y disponer, enseguida, que esa función deba ahora ejercerse de manera autónoma, a través de un organismo público singular.

Estos son los elementos, material y subjetivo, del acto normativo de creación de la institución que examinamos, mismo que emana de la facultad constitucional y del órgano competente para establecerlo, y que se complementa con el tiempo de vigencia de la decisión y con el ámbito espacial en que será aplicable.

La autoridad competente, distinguida con el carácter de sujeto creador de la norma, es la autoridad máxima en el orden interno del país: el Poder Constituyente.

Esta entidad, —atendiendo a las circunstancias prevalecientes al momento en que la institución aparece en el ordenamiento nacional—, es la autoridad prevista para la reforma de la Constitución por su artículo 135, identificada por las denominaciones de “poder constituyente derivado, permanente u órgano revisor de la Constitución” como lo señala la doctrina.¹

¹ Vid. Expresión utilizada por J. Jesús Orozco Henríquez, al referir la voz “Poder Constituyente”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, México, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 2893.

El contenido sustancial de la norma creadora de la institución, se forma por la descripción precisa de la función estatal que se decide separar de los poderes públicos para su ejercicio autónomo y por su asignación al organismo que la habrá de ejercer.

Estos elementos de la norma —considerando el carácter rígido de ésta—, se expresa por su creador mediante el empleo de diferentes técnicas normativas, desde la que agrupa las funciones y organismos constitucionalmente autónomos, en capítulos o apartados dentro de la estructura de la propia Constitución, hasta la que establece la institución de manera aislada y derivando de un tema sustantivo principal, así como la que describe en forma amplia y general al organismo que habrá de ejercer la función en forma autónoma, de aquélla otra que solo la refiere, o de una diversa, que configura al ente de manera tan detallada y específica, que incluye su denominación particular.

Las técnicas de la normatividad que el constituyente utilice, distinguen y delimitan su determinación, las cuales, a no dudar, producen un efecto importante al momento de que se emiten los actos jurídicos de interpretación y aplicación de la figura jurídica que nos ocupa.

El aspecto subjetivo de la norma, refiere la identificación del organismo u organismos que, a partir de la vigencia de aquélla, habrá o habrán de ser establecidos, ya sea de manera directa, o por un acto normativo sucesivo, dependiendo de la técnica jurídica elegida para ello por el legislador constitucional.

El tiempo de vigencia de la norma, así como el momento en que la decisión es adoptada, configuran su tercer elemento, mismo que desde este último ángulo, en que los motivos originarios son expresados, suele representar un factor de valoración e interpretación para los operadores jurídicos, al resolver, con posterioridad, alguna cuestión que exija solución particular.

Y finalmente, el ámbito espacial de validez de la norma, completa el conjunto de sus elementos, mismo que tiene elevada importancia en nuestro sistema federal, considerando la naturaleza de la función material de que se trate, ya sea que ésta sea exclusiva de la Federación, o bien, de que tenga carácter propio, tanto para ésta como para cada uno de los Estados de la República y de la Ciudad de México, al reconocerlo así la misma Constitución.

3. LA INSTITUCIÓN Y LOS ÓRDENES JURÍDICOS CONSTITUCIONALES

Una vez precisados los elementos de la norma creadora de la institución y puesta en relieve la importancia que tiene su autor, la naturaleza de la función pública objeto de la misma y sus posibles ámbitos territoriales de aplicación, resulta necesario examinar las consecuencias jurídicas y las relaciones que su creación produce con los diferentes órdenes jurídicos establecidos por la Constitución.

Nuestro propósito es continuar precisando las características normativas de la institución y la conveniencia de situarla en la perspectiva de la Teoría del Derecho, en sus vigorosas ramas del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo.

En el entendido de que la Constitución contiene las normas fundamentales que establecen las facultades y los procesos de creación de las demás y dispone los contenidos que éstas deban tener,² al venir ordenando el órgano Revisor constitucional, de cierto tiempo a la fecha, que una determinada y específica función pública del Estado, deba ser ejercida de manera autónoma, esa determinación también conlleva, poner en movimiento el engranaje constitucional, conforme al cual, al mismo tiempo, dispone iniciar el proceso de creación de nuevas normas de grado inferior que le permitan complementar y otorgar eficacia a aquélla.³

La complejidad de nuestro sistema federal queda suficientemente comprendida con el aserto de que la Constitución contiene las bases normativas de varios órdenes jurídicos: el propiamente constitucional; el federal; y el orden local de cada Estado y de la Ciudad de México, así como el orden derivado de este último, formado por el de los municipios y alcaldías, respectivamente.⁴

El primero de ellos se encuentra establecido por la propia Constitución, formando un conjunto de normas que guardan entre sí el común denominador de regular la unidad de todo el ordenamiento interno del país.

Esa unidad jurídica constituye lo que podríamos llamar la unidad normativa nacional, que tiene gran relevancia ante el orden jurídico internacional,⁵

² Vid. Ulises Schmill Ordóñez, *La Constitución desde la Perspectiva de la Teoría del Derecho*, en *Cien Ensayos para El Centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 v, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, 2017, Tomo 2 Estudios Jurídicos, p. 457.

³ Recuérdese la explicación positiva de las tres funciones fundamentales de legislación, administración y jurisdicción como “la forma jurídica positiva ... del proceso de creación jurídica ... [y de su participación, dentro de] ... una jerarquía de los distintos grados del proceso creador de Derecho ... [que] ... desemboca en una ‘norma fundamental’ en la que se basa la unidad del orden jurídico en su auto movimiento [dinámica]. Esa norma constituye la constitución en sentido lógico-jurídico, cuando instituye un órgano creador del Derecho. Y la constitución en sentido jurídico-positivo surge como grado inmediatamente inferior en el momento en que dicho legislador establece normas que regulan la legislación misma”, vid., en Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, pról., del propio autor, México, Editora Nacional, 1973, XIX-544 p., p. 325.

⁴ Esta afirmación se encuentra contenida en la descripción que de nuestro sistema federal expone la ilustre autoridad de don Felipe Tena Ramírez: “El sistema que instituye la Constitución en punto a la distribución de facultades entre los órdenes central y regional, engendra la consecuencia de que ambos órdenes son coexistentes, de idéntica jerarquía, por lo que uno no puede prevalecer por sí mismo sobre el otro. Sobre los dos está la Constitución y en caso de conflicto entre uno y otro subsistirá como válido el que este de acuerdo con aquélla”, en *Derecho Constitucional Mexicano*, 13ª Ed., México, Editorial Porrúa, 1975, XXVI-611 p., p. 131.

⁵ El propio Tena Ramírez nos explica: “En las relaciones internacionales de un Estado constituido interiormente en federal, es donde tienen relevante aplicación las ideas expuestas. ... las

—que a su vez conforma un cuerpo normativo con su propia complejidad—, y ante los requerimientos de coherencia en el orden jurídico interno, tanto en la actuación cotidiana de la entidad unitaria, jurídicamente identificada como la Nación,⁶ como en situaciones de conflicto entre los órdenes normativos que a aquélla le quedan subordinados.⁷

El orden constitucional, de esa manera, se encuentra conformado por varias funciones fundamentales, entre las cuales destacan, en mi opinión, las siguientes:

- La de reformas y adiciones a la propia Constitución, prevista en su artículo 135, que ya hemos destacado, como fundamento de creación normativa en que se sustenta, en particular, la institución que analizamos;
- La de celebración y ratificación de los tratados internacionales, establecida de conformidad con los artículos 76, fracción I, segundo párrafo, 89, fracción X, y 133 de la propia Constitución;
- La de interpretar y aplicar las normas que comprende la competencia de toda autoridad del Estado, de conformidad con los derechos humanos y garantías reconocidos por la Constitución y por los tratados en la materia celebrados por nuestro país, siendo que es la misma Constitución, la que establece la obligación de todas las autoridades del Estado, de promover, respetar, proteger y garantizar aquéllos, a fin de asegurar su goce por todas las personas, en atención a lo dispuesto por el artículo 1, en relación con los artículos 29, —en cuanto a los supuestos de suspensión de los referidos derechos humanos—, y 133, —respecto a los tratados celebrados en esa materia—, de nuestra Constitución;

facultades que en ese orden otorga la Constitución al gobierno central no cabe entenderlas en relación con los Estados miembros, sino como personería que la nación en la plenitud de su unidad, confiere a determinados órganos. De aquí que los compromisos internacionales contraídos por los órganos idóneos no pueden subordinarse, en cuanto a su validez, a la distribución interna de competencias y de zonas que erige el sistema federal ...”, *ibidem*, p. 133.

⁶ “Cuántas veces aflore lo exclusiva o intrínsecamente nacional, con la unidad que lo caracteriza, queda excluida automáticamente la medida en la competencia, que está en el meollo del federalismo. Los órganos centrales asumen la representación de lo nacional, no en ejercicio de facultades limitadas por las de los Estados-miembros, sino por encima de éstos. De otro modo la realidad llamada “nación” quedaría subordinada a lo que no es ni debe ser sino forma de gobierno”, *ibidem*, p. 132, y más adelante el propio constitucionalista refiere, como ejemplo, el supuesto del territorio nacional y de los recursos naturales, “... cuya propiedad corresponde originariamente a la nación, según el artículo 27. Cuántas veces en ese particular se menciona a la nación, su representación incumbe al gobierno federal, no en ejercicio de facultades coextensas, como presuponen la paridad propia del sistema federal, sino en virtud de facultades que exceden la finalidad de cualquier forma de gobierno”, *ibidem*, p. 134.

⁷ “Si en la hipótesis precedente es el Jefe del Ejecutivo quien posee la personería de la nación, podemos señalar otro caso semejante en que un órgano central asume la representación nacional. Se trata de la Suprema Corte de Justicia cuando, colocada por encima de las órbitas central y local, dirime los conflictos jurisdiccionales que se suscitan entre ellas. No es entonces la Suprema Corte un órgano del Estado central ni de los Estados particulares, sino de la comunidad total, y es, por ello, superior al Estado central y a los Estados particulares”, p. 133.

- La de aplicar por las autoridades competentes, el régimen de autonomía de los pueblos indígenas y comunidades afro mexicanas, establecida por el artículo 2 de la Constitución;
- La de ejercer el dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales y los derechos de soberanía y las jurisdicciones sobre la zona económica exclusiva, establecida por el artículo 27, párrafos, cuarto a noveno, de la Constitución;
- Las de admitir nuevos Estados y la de formarlos, dentro de los límites de los ya existentes, establecidas por el artículo 73, fracciones I y III, de la Constitución;
- La de regular sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales, así como de otros signos distintivos de la Nación como el idioma oficial; y,
- La encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, e inclusive, los juicios de amparo en que se plantean, violaciones constitucionales por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, o por normas generales o actos de las entidades federativas que invaden la esfera de competencia de la autoridad federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103, fracciones II y III, y 105, fracciones I y II, de la Constitución.

De todas las funciones mencionadas, la primera, la última y la referida al dominio directo de la Nación sobre los recursos naturales, son de gran relevancia para los propósitos de estudio de la institución que nos ocupa.

La primera, tomando en cuenta su carácter de dinámico, ya antes puesto de relieve, porque el autor de la norma que ha venido estableciendo nuevos organismos de este carácter, es precisamente el órgano Revisor de la Constitución, a quien le corresponde transferir la función pública que deba ser ejercida de manera autónoma por aquéllos.

En cuanto a la descrita al final, encomendada a nuestro Máximo Tribunal, tiene la relevancia de que, para definir jurisdiccionalmente el conflicto materia de la misma, eleva a éste, —como antes se ha precisado—, por sobre los órdenes federal, local o de los municipios o alcaldías correspondientes; lo sitúa también por encima de los poderes públicos, federales o locales, así como de la esfera de los propios organismos constitucionales autónomos de la Federación o de las entidades federativas.

Esa relevante y suprema posición, convierte al juzgador, en el tribunal que preserva la unidad y coherencia del orden constitucional en su conjunto, acorde con lo cual, la sentencia que emita, si se asume por la mayoría calificada de ocho votos, además de dirimir la controversia,⁸ los motivos y razones que la

⁸ Vid., El efecto en la hipótesis contraria, caso para el cual, si las controversias constitucionales en las que la cuestión constitucional planteada sea la invalidez de una norma general, así

fundamenten, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de los órdenes, federal y de las entidades federativas, integrando por sí, jurisprudencia definida.⁹

En consideración a lo anterior, si la cuestión de constitucionalidad planteada por los sujetos legitimados en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, consiste en la invalidez de una norma general, la sentencia que el máximo tribunal apruebe, por la mayoría calificada en mención, produce efectos generales y derogatorios de la disposición cuestionada, siendo por ello necesaria su publicidad en el *Diario Oficial de la Federación*.

Resulta importante destacar que, a fin de que la función que nos ocupa se actualice, la Constitución otorga legitimación para demandar su ejercicio, a los organismos constitucionales autónomos, tanto federales como de las entidades federativas.

Los supuestos de procedencia han sido paulatinamente ampliados para comprender conflictos entre diferentes órganos, entre ellos, precisamente, los suscitados entre dos organismos constitucionales autónomos federales, y entre alguno de éstos y el Poder Ejecutivo Federal o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Debe ponerse en relieve que en una reforma constitucional que inició vigencia recientemente, se ha incorporado la hipótesis de procedencia de las controversias constitucionales, cuando estas se susciten entre organismos constitucionales autónomos de una misma entidad federativa, así como las suscitadas entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa.¹⁰

como las acciones de inconstitucionalidad, son resueltas por mayoría no calificada, la sentencia deberá declarar “que la controversia fue desestimada”, según lo disponen los artículos 42, segundo párrafo, y 72, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; así como en el supuesto de que la cuestión planteada en una controversia constitucional, se refiera a la inconstitucionalidad de actos u omisiones de la autoridad demandada, distintos de una norma general, la resolución dictada sólo tiene efectos entre las partes, sin que para su adopción sea requerida votación calificada.

⁹ Así lo ordenan los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, para las controversias constitucionales y para las acciones de inconstitucionalidad.

¹⁰ Decreto por el que se Declara Reformadas y Adicionadas Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Relativos al Poder Judicial de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del día jueves 11 de marzo de 2021 y vigente a partir del día siguiente con las excepciones que señalan los transitorios del mismo. En dicho Decreto, se reformó al artículo 105, modificando el primer párrafo de la fracción I, adicionándole el inciso *k*) y reformando el inciso *l*), con el siguiente contenido: “I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... *k*) Dos organismos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y *l*) Dos organismos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad, resulta oportuno señalar que el propio artículo 105 Constitucional, en los incisos *g)*, *h)*, e *i)* de la fracción II, establece sendas hipótesis de procedencia de este medio de impugnación de normas generales, legitimando a los organismos constitucionales autónomos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de normas generales en esa misma materia; al organismo garante del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, en relación con normas generales en este ámbito, y a la Fiscalía General de la República, respecto de leyes en materia penal y procesal penal.

De lo anterior precisado se advierte, que la institución que estudiamos queda caracterizada apropiadamente, con la nota distintiva que legitima a cada organismo de este carácter, para promover ante la corte suprema del país, la definición de un conflicto sobre la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones, que se suscite con algún otro organismo de la misma naturaleza, o con el Poder Legislativo o Ejecutivo del mismo orden jurídico federal o local al que pertenezcan; característica que denota la posición constitucional que lo distingue en la defensa de su esfera de competencia y, además, del sentido y alcance de la función sustantiva que le compete ejercer en forma autónoma y de la materia normativa que también precisa el texto constitucional.

Hemos explicado antes, que nos interesa resaltar en este trabajo, una tercera facultad comprendida en el orden constitucional del país, la consistente en investir a un poder o ente específico federal, como representante de la Nación, establecida por el artículo 27, sexto párrafo, Constitucional, para el ejercicio de los derechos sobre el dominio directo de los recursos naturales y de la propiedad sobre las aguas nacionales.

Al respecto, el Constituyente originario dispuso, que el dominio de la Nación sobre esos recursos y bienes, es inalienable e imprescriptible, y que sólo podrían hacerse concesiones a los particulares por el Gobierno Federal, quedando precisado después, que la representación de aquélla para esos efectos, quedaba conferido, específicamente, en el Presidente de la República,¹¹ en tanto que, al haberse establecido por el Poder Revisor de la Constitución, con el carácter de organismo constitucional autónomo, al Instituto Federal de Telecomunicaciones, se exceptuó de esa regla general, la facultad de otorgar concesiones a los particulares en la materia específica de radiodifusión y telecomunicaciones, para atribuírsela de manera exclusiva al mencionado Instituto,¹² elevándose de manera simultánea la responsabilidad de su ejercicio y la impor-

¹¹ Vid., Decreto que Reforma los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I, del artículo 27 y artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de enero de 1960.

¹² Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio de 2013.

tancia del mecanismo de integración del órgano que lo encabeza y que es competente para ejercer aquélla.¹³

Estas circunstancias normativas, denotan el significado y alcances de las determinaciones asumidas por el órgano creador de la referida institución, los cuales vienen implicados al ubicar aquéllas dentro del orden constitucional, jerárquicamente superior a los órdenes, federal y local, de tal manera que sus alcances se producen en el orden normativo correspondiente, respecto de la función pública que es materia de ejercicio autónomo.

En forma consecuente con la explicación anterior, entendemos válido, que sea el propio órgano Reformador de la Constitución, quien decida transferir una determinada función que originariamente corresponde a alguno de los poderes del orden federal, a un organismo especializado, nuevo o preexistente, para que la ejerza en forma autónoma, si ésta corresponde en forma exclusiva a dicho orden normativo, como ocurre en materia de banca central y de información estadística y geográfica, por así disponerlo el artículo 124 de la Constitución, en relación con los artículos 28 y 73, fracción XXIX-D, respectivamente, de la misma, así como en el ámbito jurisdiccional, respecto de la función administrativa del propio Poder Judicial de la Federación y en materias federales exclusivas como es el caso de la justicia agraria.¹⁴

De la misma forma, también resulta válido, que sea el propio constituyente permanente quien adopte la determinación, cuando la función de que se trata corresponda a facultades propias, tanto del orden federal como del orden local, por la necesaria congruencia y unidad normativa que esa determinación debe tener, como es el caso de las que la propia Constitución así establece, en las materias electoral, penal, de educación, de información pública, jurisdiccional en materia administrativa y en otras semejantes, supuestos en los cuales, podrá adoptar la determinación de alcance más amplio, de transferir la función, federal y local, respectivamente, al organismo equiparable en cada uno de ambos órdenes, a fin de que la ejerzan de manera autónoma, o bien, asumir la decisión contraria de regresar la función al poder al que originariamente pertenece.¹⁵

¹³ En situación jurídica semejante, pareciera corresponder a las normas constitucionales en las que dispone que “el Estado” organizará o contará con determinados sistemas normativos u organismos, como ocurre con la técnica empleada por los artículos 26 y 28 de la norma suprema; parecer que declina al observar que todos esos supuestos se corresponden con facultades del Congreso de la Unión para la expedición de leyes federales.

¹⁴ En el primer aspecto, la función propiamente administrativa del Poder Judicial de la Federación es encomendada al Consejo de la Judicatura Federal, quien la ejerce “con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”, conforme al artículo 100, Constitucional; y en el caso de los tribunales agrarios, los cuales son de jurisdicción federal para impartir la justicia agraria y se encuentran dotados de autonomía y plena jurisdicción, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 27, fracción XIX, de la Constitución.

¹⁵ Así lo hemos constatado, en el primer sentido, en varias ocasiones, en las funciones jurisdiccionales relativas a materias de competencia propias de cada uno de los órdenes, federal o local, como ocurre tratándose de los tribunales electorales y de los tribunales de justicia administrativa,

Finalmente, en los supuestos de funciones que correspondan a la competencia reservada a las entidades federativas, de conformidad con el mismo artículo 124 Constitucional, —en relación con los artículos 40, 41, primer párrafo, 115, primer párrafo, y 122, Apartado A, de la misma—, me parece también enteramente válido que el Poder Constituyente originario o reformador de la Constitución de cada Estado de la República o de la Ciudad de México, disponga por sí, la transferencia de una función que corresponde a alguno de los Poderes locales para que sea ejercida en forma autónoma por un organismo constitucional de carácter local.

Precisadas las diferentes hipótesis normativas en que puede ser ejercida la facultad constitucional creadora de la institución que estudiamos, ahora nos interesa exponer en este lugar, de semejante manera, las principales repercusiones que, dentro de la teoría del Derecho Administrativo,¹⁶ provoca la existencia de funciones públicas y organismos que detentan autonomía constitucional, en el orden jurídico nacional.

Nos interesa observar, antes que los efectos sobre el concepto de Administración Pública que se desprenden de nuestro ordenamiento positivo,¹⁷ la aplicación de esa teoría dirigida a examinar la funcionalidad, organización y eficacia de la institución dentro del marco de su dinámica operativa.

Consideramos que, las funciones y los organismos constitucionalmente autónomos, representan una nueva forma de organización y funcionamiento de segmentos especializados y trascendentes de la función administrativa,¹⁸ e inclusive

así como en el medio alternativo y obligatorio de solución de controversias, consistente en la conciliación de los conflictos laborales, por medio de los Centros de Conciliación autónomos y especializados de carácter federal y local, esto último, según lo establecido por el artículo 123, fracción XX, párrafos segundo y quinto, de la Constitución, modificado en el “Decreto por el que se Declaran Reformadas y Adicionadas Diversas Disposiciones de los Artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Justicia Laboral”, publicado el 24 de febrero de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*. Y en esta misma disposición, hemos conocido la determinación contraria, de trasladar la jurisdicción laboral desde las Juntas de Conciliación y Arbitraje a los poderes originarios, al disponer que “estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas”.

¹⁶ Teoría que sigue la corriente doctrinal sustentada en el examen de las funciones jurídicas que realiza la Administración, originalmente postulada por Adolfo Merkl, vid., su obra *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1975, 496 p., p. 106; o la que sigue el sentido de carácter orgánico, que afirma ser el Derecho Administrativo, el que rige a las Administraciones como entes o cuerpos públicos, expuesta más recientemente, entre otros, por los juristas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en *Curso de Derecho Administrativo*, 2 v., 9ª Ed., Madrid, Civitas Ediciones, S. L., 1999, t. 1, p. 39.

¹⁷ Ese enfoque es estudiado con cuidado por Josefina Cortés Campos en el ensayo intitulado *La Administración Pública: Una Categoría Normativa en Reconstrucción*, en *Cien Ensayos para El Centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 v, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, 2017, Tomo 2 Estudios Jurídicos, pp. 71 a 88.

¹⁸ Segmentos que derivan de la función general, material y objetivamente considerada, misma que compete originariamente a la Administración Pública y a todo ente público, por lo que al

de la función jurisdiccional,¹⁹ —no así de la propiamente legislativa—,²⁰ por lo cual, los procedimientos normativos que aplican, han provocado un impacto aún no cabalmente comprendido y menos aún resuelto, de recomposición de la administración pública y, en vía de regreso, de ésta hacia los componentes de la institución que analizamos.

En este proceso de adecuación y adaptación en las relaciones entre poderes, administración pública y estos organismos, se observa que la sede normativa del mismo se ha trasladado de las leyes ordinarias a la propia Constitución; y que en ésta ya se han incorporado, —normativamente expresados y con carácter vinculatorio para los organismos que nos ocupan—, las reglas comunes y los procedimientos relativos a su personalidad jurídica, al nombramiento de sus integrantes, a la designación de los titulares de los órganos internos de control, de fiscalización de sus ingresos, gastos y deuda, y de los regímenes de responsabilidades y de remuneraciones de los servidores públicos; siendo esta la característica general, en tanto que, es la excepción, una normatividad más detallada en algunos casos específicos.²¹

referirnos a aquéllos, se quiere denotar que comprenden funciones ya clasificadas o desglosadas, por la significación de su contenido material específico, como son los casos, verbigracia, de las funciones, electoral, banca central, competencia económica o de telecomunicaciones, combinada por motivos instrumentales con la función administrativa de expedir normas administrativas de carácter general, muy cercana a la función reglamentaria del Poder Ejecutivo, así como en la función administrativa del Poder Legislativo, de aprobación de la Cuenta Pública, que comprende la de fiscalización de los ingresos, gastos y deuda públicos, y de evaluación de resultados.

¹⁹ Función que, por determinación del Constituyente, se descentraliza en algunas materias específicas del Poder Judicial al que originariamente corresponde y se atribuye a algún auténtico tribunal autónomo especializado, quien la ejerce integralmente, como ya hemos precisado, para dirimir controversias entre la Administración Pública y los particulares, así como en asuntos específicamente determinados por los artículos 73, fracción XIX-H, 109, fracción IV, 115, fracción II, párrafo tercero, inciso a), 116, fracción V, y 122, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución.

²⁰ Función que en sí misma, hasta ahora, no ha sido materia de descentralización por el Constituyente, siendo oportuno precisar que sólo es objeto de atribución autónoma, la que comprende el sentido material normativo de creación de normas generales, abstractas e impersonales, las cuales se califican con el carácter de “administrativas” para denotar su jerarquía, subordinada y derivada de una ley, atribuida a algún organismo específico que la requiere como regulador de algún sector de particulares, como es el caso del Banco de México, de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, muy cercana como lo acabamos de señalar de la función reglamentaria del Poder Ejecutivo, empero que en modo alguno se le equipara.

²¹ Ello se advierte en la técnica constitucional utilizada para organismos como el Banco de México, señalándose que será autónomo en el ejercicio de sus funciones de regulación y en su administración; el del organismo garante en materia de información pública y protección de datos personales, para el que se explicitan los alcances de su autonomía conferida en lo presupuestal, en su organización interna y en específicos procedimientos de coordinación; en tanto que, para el Instituto Federal de Telecomunicaciones y para la Comisión Federal de Competencia Económica, el párrafo vigésimo del artículo 28 Constitucional, detalla los alcances de la autonomía que se les confiere, en doce fracciones que contienen sendas reglas específicas.

En consecuencia, se mantienen con carácter implícito, las reglas y los procedimientos que la legislación secundaria establece como aplicable a todo ente público, en su carácter de integrante de la unidad que forma el gobierno del orden normativo al que pertenece el organismo de que se trata, como son los relativos a la planeación, programación y regímenes, presupuestal, de contratación pública, de registro patrimonial, de mando y regulación internos, así como los de seguridad social y de servicio de carrera de sus trabajadores.

No obstante, considerando el cambio de sede normativa a que antes nos hemos referido, nos parece necesario que sea la propia norma constitucional, la que establezca los principios de mayor generalidad que permitan mantener la unidad que en cada apartado normativo existe, con lo cual se obligará a precisar de manera explícita los supuestos de excepción, evitándose así que, en el mejor de los casos, queden sujetos a las determinaciones del legislador ordinario.

El ejercicio autónomo de la función conferida, requiere seguir los procedimientos normativos acordes a su estatuto constitucional, como es el caso destacado de los regímenes programático y presupuestal, en tanto que en otros, como el de la obligatoriedad de las directrices de la planeación del respectivo gobierno en que se actúe y en algunos semejantes, la autonomía no se opone a su correcta adecuación, advirtiéndose de ello la necesidad de una normatividad constitucional explícita que los precise, acompañada de los mecanismos de coordinación necesarios para que las funciones que les competen, se articulen con las que corresponden a las demás autoridades, órganos y Poderes del Estado, a fin de lograr los postulados de la teoría administrativa, que propugnan por una actuación funcional, ordenada y eficaz de todos los entes públicos.

De ello se sigue la necesidad de que se explicita la normativa común básica, incluida la de los mecanismos de coordinación en los procesos de acción administrativa, que se inician con la estructuración del Plan de gobierno y sus programas, continúan con su respectiva presupuestación y ejecución, y culminan con la rendición de cuentas y sobre el desempeño de la función encomendada.

Parecería necesario un orden normativo de coordinación que haga posible un funcionamiento armónico, tanto de cada uno de los organismos constitucionales autónomos entre sí, como con la Administración Pública y con los Poderes.

Muestra palpable de esa necesidad, la encontramos en la expectativa originada por el Poder reformador constitucional, al establecer con el carácter de “instancia de coordinación”, en el artículo 113 de la Constitución, al denominado Sistema Nacional Anticorrupción, en el que tiene un papel preponderante, un Comité Coordinador formado por varios organismos constitucionales autónomos federales²² y por “la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del

²² El citado Comité Coordinador se integra por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación y de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, por los presidentes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como por un representante del Consejo de la

control interno”, sin embargo, al examinar la enumeración de funciones que describe la fracción III del precepto, se advierte que omite considerar, los mecanismos de coordinación que debieran existir entre sí, de los organismos y las demás autoridades integrantes del mencionado Comité, al ejercer sus respectivas competencias, ocupándose más, la referida disposición, por “el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales” y en la específica “coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos”.

4. LAS DETERMINACIONES DE DESCENTRALIZACIÓN, DE AUTONOMÍA, DE ATRIBUCIÓN Y DE INTEGRACIÓN

En el contenido material de la norma constitucional, se observan claramente manifestadas las decisiones simultáneas de su autor, de precisar la función pública que se requiere descentralizar, de disponer su ejercicio autónomo respecto del Poder público al que originariamente corresponde, —o en el que ha venido siendo ejercida con anterioridad—, de atribuir la competencia subsecuente en un organismo, institución o entidad específico y la de establecer el procedimiento para su integración.

La comprensión de las determinaciones contenidas en el elemento material de la norma constitucional que se examina, en mi opinión, resulta de la mayor importancia, por las consecuencias que de las mismas se derivan.

La decisión de descentralizar la función de que se trate, debe ser entendida como la acción normativa de separarla de la posición central en que se ejercía y transferirla a un sitio conceptual de la periferia, a fin de desembarazarla de restricciones o limitaciones y de especializarla en su adecuada atención.

Queda comprendida por su importancia y claridad, relacionando la circunstancia jurídica en que la función se ejercía, antes de que la decisión fuera tomada por el autor de la norma, y considerando, tanto el grado de desarrollo que aquélla tenía en ese momento, como su ubicación en el Poder público que la venía realizando.

En algunos supuestos de nuestra realidad histórica, la relevancia de descentralizar materialmente la función, se manifiesta de manera más intensa y comprensiva que en otros, como ocurre en el caso de la correspondiente a organizar las elecciones federales, supuesto que además, nos permite comprender, la evolución que la propia normativa constitucional ha tenido con posterioridad, ya que ahora, la función electoral abarca las más amplias dimensiones establecidas

Judicatura Federal; instituciones todas ellas que ejercen funciones públicas en forma autónoma, e inclusive, —en el caso de este último Consejo, la Constitución enfatiza que cuenta “con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”—, de los poderes, de la administración pública federal y de otras autoridades.

por las bases (números romanos), apartados e incisos del artículo 41, párrafo tercero, Constitucional.²³

La descentralización atiende a la unidad originaria de un Estado y de las funciones que ejerce, por lo que, por su intermedio, se permite generar la validez y vigencia de las normas constitucionales, no sólo respecto del ámbito espacial,²⁴ sino también desde el ángulo material y objetivo.²⁵

La autonomía es una determinación que siendo congruente con la de descentralizar la función, tiene un sentido y alcance propios, dado que refiere un modo en que debe comportarse el ejercicio de la función, misma que, por virtud de la descentralización, se separa de un vértice central, y se traslada a uno periférico como lo acabamos de señalar.

La determinación de autonomía la adopta el autor de la norma, disponiendo con ello que la función, precisa y delimitada, se libere de interferencias o de acciones provenientes del Poder detentador originario de la función transferida, de los otros Poderes, así como de las que procedan de otros cuerpos, organismos o entidades diferentes.

Además, esa determinación tiene el alcance normativo de validez y vigencia que le imprime el autor de la norma; del hecho de provenir de la autoridad máxima del orden normativo, sea el constituyente originario o del “derivado, permanente o revisor”.

De otra parte, la decisión de atribuir competencia a un organismo, institución o entidad determinado, de igual manera, contiene un sentido y alcance propios, ya que expresa la determinación de investir a un ente normativo, nuevo

²³ Lo dicho sugiere recordar, que la función de organización de las elecciones federales, se descentraliza del ámbito administrativo federal y de la entonces llamada Comisión Federal Electoral, mediante decisión constitucional contenida en el Decreto de reformas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 1990, con vigencia a partir del día siguiente, por el que entonces se adicionaron, entre otras disposiciones, los párrafos séptimo y octavo al artículo 41 Constitucional en los términos siguientes: “**La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.** La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. **El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones;** contará en su estructura con órganos de dirección, así como órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia, ... El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes designados por los partidos políticos. ...”.

²⁴ Nos permitimos referir al lector, a la teoría de la centralización y la descentralización de las normas constitutivas del orden estatal en el ámbito de validez espacial, expuesta desde hace un siglo por el jurista Hans Kelsen en su ya citada obra, vid. pp. 214 a 249, *cfr.*, con la explicación sobre “los distintos modos de organizarse el Estado” mediante las diversas formas de descentralización, expresada por el jurista Georg Jellinek en su obra *Teoría General del Estado*, Trad. y prolog. de Fernando de los Ríos Urruti, Granada, Editorial Comares, S.L., 2000, LV-788 p., pp. 625 a 651.

²⁵ Aspecto que se deduce del mismo principio lógico de unidad originaria del Estado, sostenido por la mencionada teoría.

o uno preexistente que se transforma, de la atribución de competencia indispensable para obrar dentro del orden normativo.

A todo lo anterior, aparece agregado el elemento de la integración del organismo por el titular o el órgano que lo encabeza, manifestándose aquí el procedimiento constitucional de hacer intervenir a los poderes legislativo y ejecutivo, del orden federal o del orden local, los cuales son investidos de sus funciones y competencias constitucionales, directamente por los ciudadanos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, en los términos del artículo 41, párrafo tercero, Constitucional, a quienes el Poder Reformador de la Constitución les señala el procedimiento que deben seguir en el nombramiento y designación de quienes habrán de integrar los mencionados organismos.

Esta dinámica de integración del organismo, mediante el procedimiento de designación de su titular o de los componentes del órgano que lo encabece, es el mismo que el Constituyente originario dispuso para que los Poderes Legislativo y Ejecutivo, designen a los integrantes del órgano en el que se deposita el Poder Judicial, siendo este un mecanismo de composición, mediante la elección indirecta por los propios ciudadanos, dado que han elegido de manera directa a aquellos poderes, elevando así, el elemento de integración de los organismos que estudiamos, en un nota distintiva esencial que le confiere plena validez a su formación.

Por consiguiente, resulta relevante comprender que en el contenido material y objetivo de la norma constitucional que examinamos, aparecen claramente expresadas con el sentido y alcance jurídico propios, las decisiones de descentralización, autonomía, atribución e integración del organismo, como determinaciones claramente distintivas de la función pública que configura esencialmente a la institución, misma que aquélla claramente debe definir y normar.

5. LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA INSTITUCIÓN

La norma constitucional creadora de la institución que nos ocupa, conforme a la jurisprudencia prevaleciente, encuentra sustento en el principio jurídico superior de división de poderes.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que esta institución:

- **No altera —ni por ella pierde su esencia— la “doctrina” —o teoría— de la división de los poderes públicos —sino que la evoluciona—;**
- Se ha introducido al ordenamiento constitucional, como una forma de **distribución de funciones del poder público**, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado;
- Surge bajo una **idea de equilibrio constitucional** basada en los controles de poder y de distribución de funciones y competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado;

- Se encarga de funciones estatales específicas **con el fin de** especialización, agilidad, control y transparencia;
- Guarda **autonomía e independencia de los poderes primarios**, —como “**garantía**” de eficacia orgánica, lo que NO significa que no formen parte del Estado—; y que,
- **Aún y cuando no existe disposición que regule su existencia**, los organismos constitucionales autónomos, **deben**:
 - a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
 - b) mantener coordinación con otros órganos estatales;
 - c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
 - d) atender funciones “coyunturales” —primarias u originarias— del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.²⁶

Las referidas tesis de jurisprudencia, hacen hincapié en que, mediante la existencia de este instituto jurídico, la doctrina de la división o separación de poderes evoluciona, al promover una distribución de funciones específicas, comprendidas dentro de las fundamentales de legislación, administración y jurisdicción, atribuidas a “los poderes tradicionales”, “con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”.

Los elementos normativos característicos de la figura, son suficientemente explicitados en su descripción, por las tesis referidas, resaltando entre ellos el sentido y alcance de la decisión normativa de ejercicio autónomo de la función conferida, que refieren, constituye una “garantía de eficacia orgánica”, dejando entrever que ella se proyecta en otras atribuciones que también señalan, como son las autonomías funcional, financiera y presupuestal.

La lectura que algunos realizan de estas jurisprudencias, en lo que toca a la descripción de atributos de esta clase de organismos, ha dado margen a que se pretenda poner en entredicho el carácter de organismo constitucional autónomo, a aquellos entes a quienes corresponde ejercer una función determinada con esta calidad por la norma constitucional, cuando ésta no utilice esa denominación.

Esta actitud nos parece inapropiada, porque desvía la atención sobre las notas de descentralización, autonomía, atribución e integración de una determinada y específica función pública, que antes hemos resaltado como distintivas y

²⁶ Vid., Pleno, Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2007, de la Novena Época, con registro 172456 y rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, emitida con motivo de una controversia constitucional planteada por el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal; y Tesis de Jurisprudencia P./J. 12/2008, de la Novena Época, con registro 170238 y rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, emitida al resolver una diversa controversia constitucional promovida por el Municipio de Guadalajara.

fundamentales, contenidas como el elemento material y objetivo de la respectiva norma constitucional.

Lo más grave de esta lectura, ha sido que el legislador ordinario la ha adoptado como válida, misma que aparece manifestada, en el orden federal, por ejemplo, cuando regula la autonomía presupuestal de los organismos constitucionales autónomos, al definir los conceptos de “Entes Autónomos” “Ramos Autónomos” y “autonomía presupuestaria”, atento a lo dispuesto por los artículos 2, fracciones XV y XLII, y 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En base a esa interpretación, entidades como los tribunales agrarios y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ejemplo, a los que los artículos 27, fracción XIX, y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución, les reconoce y asigna, estar “dotados de autonomía y plena jurisdicción” y “dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”, respectivamente, son colocadas por el legislador ordinario, en un régimen presupuestal diferente al que les corresponde, atenta la función constitucional autónoma que les fue atribuida, en el ramo denominado “tribunales administrativos”, previsto por el artículo 2, fracción LV, de la mencionada ley federal presupuestaria, sujetos a los mismos controles que la Administración Pública ejerce sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública, lo cual es claramente inválido e indebido.

La circunstancia que hemos narrado, solo ha logrado ser superada por el tribunal federal administrativo, con motivo de la expedición de la nueva ley orgánica en la cual se regula su organización, su funcionamiento y su relación con el Sistema Nacional Anticorrupción, logrando hacer realidad una aspiración institucional impulsada por sus integrantes, desde que, a su antecesor, el Tribunal Fiscal de la Federación, le fue reconocida su existencia y autonomía constitucionales,²⁷ diez años después de haber sido creado por la conocida Ley de Justicia Fiscal.²⁸

La nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dispone en su artículo 1, párrafo quinto, que: “El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se **ejercerá con autonomía** y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, bajo los principios

²⁷ El Decreto por el cual se reforma la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 30 de diciembre de 1946 en el *Diario Oficial de la Federación*, estableció en el segundo párrafo de la citada disposición: “En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén **dotados de plena autonomía para dictar sus fallos**”; concepto normativo que se ha reiterado en todas las disposiciones constitucionales en las que se ha descentralizado la función jurisdiccional a un tribunal autónomo.

²⁸ Fue expedida con fecha 26 de agosto de 1936 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 31 siguiente.

de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas”.

La explicación anterior, da muestra remarcada de la conveniencia de examinar con detenimiento la determinación de ejercicio autónomo de una función pública contenida en la norma constitucional que la establezca, pues en este sentido, lo verdaderamente importante para desprender su alcance y significado, reside en identificar la atribución de autonomía en la realización de la tarea encomendada, dado que las técnicas normativas que se han venido utilizando a través del tiempo, carecen de uniformidad.

Esta es la razón por la que en este ensayo hemos considerado necesario el análisis de la norma constitucional que instituya la función pública de ejercicio autónomo, por ser la cuestión esencial que denota las razones que tomó en cuenta el legislador para conferirle al organismo correspondiente la autonomía requerida.

6. LA INSTITUCIÓN, LOS PROCESOS Y LAS DIFERENTES TÉCNICAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL

La institución que examinamos, a nuestro juicio, es una de las manifestaciones en las que se expresó jurídicamente, una de las respuestas al movimiento de ideas políticas manifestadas en las últimas dos décadas del siglo pasado, en los órdenes nacional e internacional, por los que se sostuvo la necesidad de un cambio e innovación estructural.²⁹

Ese movimiento intelectual se utilizó en nuestro país por el propio poder público para conducir diferentes procesos de reforma constitucional, a los cuales la reflexión académica concibió como clara manifestación de la transición democrática y “un reajuste de las normas constitucionales relativas a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y también de las reglas sobre las relaciones entre las Cámaras del Congreso”; procesos que coincidían con los que en forma semejante se manifestaban en algunos países de Latinoamérica, particularmente en Brasil, en el que culminaron con la expedición de

²⁹ Recuérdese que hacia la década de los años ochenta del siglo pasado, conocimos argumentos provenientes del extranjero, semejantes a los que se expresaban dentro del país, en el sentido de que las relaciones sociales en las que se venía realizando el intercambio económico y las transformaciones radicales del mundo, con sus implicaciones en el empleo, la comunicación y la cultura, “exigen que cambiemos nuestros métodos y perspectivas políticas y sociales”, vid., Michel Crozier, *Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el Cambio*, 2ª. Ed., trad. Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 292 p., p. 7, y del mismo autor, *Cómo Reformar al Estado Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, trad. Rosa Cusminsky de Cendrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 154 p.

una nueva Constitución, y en Argentina, donde propugnaron por una reforma constitucional estructural.³⁰

Asimismo, a partir de ese tiempo, se relacionaron esos procesos de cambio constitucional, centrados en la mecánica de la descentralización, en su sentido más amplio, la que se realiza no solo desde el punto de vista geográfico del territorio del Estado, sino la que se promueve desde su sentido material, a partir de las funciones de los poderes públicos como lo hemos visto en el desarrollo del presente ensayo.³¹

Centrados en esos procesos de cambio normativo, también resulta de gran importancia comprender que han sido expresados a través de las técnicas constitucionales que, en la oportunidad en las que se presentaron, se consideraron las más viables y asequibles.

En esas técnicas hemos destacado sus diferencias entre sí, desde la que agrupa las funciones y organismos constitucionalmente autónomos, en capítulos o apartados dentro de la estructura de la propia Constitución,³² hasta la que establece la norma de manera aislada y derivando de un tema sustantivo principal, así como la que describe en forma amplia y general al organismo que habrá de ejercer la función en forma autónoma,³³ de aquella otra que solo la refiere, o de una diversa, que configura al ente de manera tan detallada y específica, que incluye su denominación particular.

Las técnicas de la normatividad que el constituyente utilice, se insiste, distinguen y delimitan su determinación, las cuales, a no dudar, producen un efecto

³⁰ Vid. José María Serna de la Garza, *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México 1998, 339 p., p. 23.

³¹ Organizaciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en voz de su Secretario General, postularon que “la descentralización crea una superficie de contacto mucho más amplia del Estado con la sociedad, al reactivar o crear un conjunto de instituciones que generan espacios de participación ciudadana y múltiples ángulos de intervención de los sectores sociales organizados. En cierto sentido el Estado se “horizontaliza” y abre posibilidades de contacto con los ciudadanos, los cuales el centralismo no permite”, en Carlos Blanco, Carlos, *La Descentralización del Estado y el Desarrollo Sostenible*, en *Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, México, El Colegio de México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995, 208 p, pp. 191 a 210, p. 193.

³² Esta técnica legislativa es la que utilizan las constituciones locales de la Ciudad de México y de Veracruz, como veremos más adelante en este trabajo y que, en parte, sigue el órgano Revisor de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al tiempo en que, en el artículo 6°, amplía la perspectiva de los derechos humanos de libertad de expresión y de manifestación de las ideas, e incorpora, a partir de su párrafo cuarto, los Apartados A y B, en las materias de Información Pública y Protección de Datos Personales y de Servicios de Radiodifusión y Telecomunicaciones; y cuando, en su artículo 28, determina adicionarlo con los actuales párrafos decimocuarto a trigésimo primero, en los que desarrolla todo un régimen constitucional para las funciones públicas autónomas de regulación de la competencia económica y de las telecomunicaciones.

³³ Como es la que se observa, utiliza el legislador constitucional al describir las funciones públicas de la competencia del banco central en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional.

importante al momento de que se emiten los actos jurídicos de interpretación y aplicación de las normas constitucionales que nos ocupan.

7. FUNCIONES Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALMENTE AUTÓNOMOS DEL ORDEN FEDERAL

La lectura del texto constitucional en vigor, nos confirma la existencia de numerosas disposiciones que establecen importantes funciones estatales del orden federal, que deben ser ejercidas de manera autónoma, con el significado y alcance normativo que hemos venido exponiendo en los apartados anteriores.

En base a las explicaciones expresadas, consideramos suficientemente elocuente que la norma disponga la autonomía constitucional que atribuye a un determinado organismo, o que refiera la función estatal que habrá de ser ejercida en forma autónoma, dado que, se insiste, no hay una técnica normativa uniforme, ni esta se requiere como fórmula sacramental.

Situados en esa perspectiva, una revisión cuidadosa del texto constitucional, nos permite identificar un importante número de casos, en los que la norma señala alguna función pública específica, o refiere la competencia a ejercer por un determinado órgano estatal, y dispone enseguida, que aquélla se realice de manera autónoma, o bien, que el organismo en cuestión, tiene ese carácter, cuenta con un tipo destacado de autonomía, o inclusive, elevando el nivel de esta cualidad, gozará de “independencia” para emitir sus resoluciones.

El resultado de una observación cuidadosa, nos ha permitido apreciar, diecisiete (17) funciones atribuidas para su ejercicio autónomo mediante los entes u organismos correlativos.

Este método lo consideramos conveniente, porque facilita la agrupación de funciones de ejercicio autónomo, clasificándolas en sectores o ramos específicos, en atención a la tarea pública encomendada; clasificación por funciones públicas que identifica la trascendencia e importancia de las siguientes:

I. Educativa, en los importantes sectores de evaluación de resultados y mejora continua de la Educación,³⁴ así como la de impartir educación superior.³⁵

³⁴ El artículo 3º, fracción IX, de la Constitución, establece el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, a cargo de un organismo con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, a quien se le encomiendan las citadas funciones públicas de evaluación y mejora de los sectores de la Educación inicial, básica, media superior, inclusiva y de adultos. Conviene recordar también que, a partir del establecimiento del mencionado Sistema, desapareció el denominado Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), con lo cual la correlativa función de evaluación fue sustituida por la evaluación diagnóstica, formativa y de resultados a que se refiere el inciso a) de la disposición antes citada.

³⁵ La fracción VII del mismo precepto constitucional, dispone que las universidades y las demás instituciones públicas de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, y de realizar sus fines de educar, investi-

Es de destacar que la primera de las funciones destacadas, responde a la más reciente reforma constitucional que incorpora un organismo de esta naturaleza.³⁶

Por lo que se refiere a la función pública estatal, de impartir educación superior, realizar investigación científica y difundir la cultura, la Constitución confiere todo un régimen de autonomía a las universidades e instituciones públicas de educación superior, en el cual destaca la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas, así como el derecho para administrar su propio patrimonio;

II. Electoral.

El artículo 41, párrafo tercero, base V, Apartados A y C, de la Constitución, establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, disponiendo que el primero tenga el carácter organismo público autónomo,³⁷ refrendando así la naturaleza que el mismo ha tenido desde su establecimiento, por disposición constitucional que inició vigencia el 7 de abril de 1990;

III. Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

El artículo 6°, cuarto párrafo, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución, dispone que la Federación contará con un organismo con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna y garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales;³⁸

gar y difundir la cultura, respetando la libertad de cátedra y de investigación y de libre examen y discusión de las ideas, así como las de determinar sus planes y programas de estudios, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la administración de su patrimonio.

³⁶ Vid., Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de los Artículos 3°, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Educativa, publicado el 15 de mayo de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación*.

³⁷ También establece las facultades de los organismos públicos locales, disponiendo que al Instituto Nacional Electoral le corresponden las facultades de designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de aquellos, así como la de atraer para sí el ejercicio directo de las atribuciones locales en la materia, rebasándose a mi juicio, claramente, la posición que en este ensayo, hemos visto le corresponde a un organismo perteneciente al orden federal ante organismos del orden local.

³⁸ Este organismo fue instituido por primera vez, mediante Decreto de reformas constitucionales publicado el día 20 de julio de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, y después, ampliado en sus funciones para garantizar la protección de datos personales de los ciudadanos, las cuales se hicieron extensivas a favor de organismos locales equivalentes en las entidades federativas, de conformidad con el diverso Decreto de reformas constitucionales publicado el día 7 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

IV. Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El artículo 26, Apartado C, de la Constitución, establece que el Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será autónomo y encargado de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como para emitir recomendaciones en esas materias.³⁹

En atención al calificativo de Nacional que los autores de la reforma constitucional respectiva, atribuyen al mencionado consejo, su evidente pretensión es hacer extensivas sus atribuciones hasta los órdenes local y municipal, lo cual origina una cuestión constitucional de alcance más amplio, que parece no resistir ante los términos que el texto mismo de la reforma contiene, al admitir que una ley ordinaria, emitida por el Congreso de la Unión, #establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones;

V. Banca Central y de Información Estadística y Geográfica.

Ambas funciones públicas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí y con la más amplia de planeación y rectoría económica del Estado, razones que justifican que se encuentren descentralizadas del poder público que las vino realizando en el pasado y que deban ser ejercidas, garantizándoles su ejercicio autónomo.

En el caso de la primera, además, se ve complementada con las funciones de regulación de los cambios, de la intermediación y de los servicios financieros, así como las de acuñación de moneda, emisión de billetes y de estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

En el caso de la segunda función pública que se ejerce autónomamente, resulta de tal relieve, que los datos emanados del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, son vinculatorios para todas las autoridades del país, de conformidad con lo que al respecto establece la propia Constitución;

VI. Regulación de la competencia económica y de las telecomunicaciones.

Ya hemos destacado la importancia de ambas funciones públicas y la necesidad de que el organismo regulador respectivo, se encuentre dotado de las

³⁹ Mediante Decreto de reformas y adiciones constitucionales publicado el día 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, se instituye el organismo constitucional autónomo encargado de ejercer la función de evaluación de la política de desarrollo social, con un evidente propósito de conectarlo de manera directa con las reformas al sistema electoral que en ese mismo Decreto se establecieron; función de evaluación que deriva de una mucho más amplia y trascendente, referida al diseño de los instrumentos normativos y programas objetivos, de igualdad social y de combate a la pobreza vid., Luis Carballo Balvanera, *Ley y Autoridades Electorales Únicas*, en el Orden Constitucional, en Monitor Democrático 2013-2, Democracia Representativa Electoral en México: ¿federalista o ¿centralista?, Coordinadores Luis J. Molina Piñeiro, María Leoba Castañeda Rivas, María de Jesús García Ramírez, 2 v., México, COPUEX, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral del Estado de Michoacán, 2013, pp. 783-831, p. 808.

atribuciones de autoridad que le permitan expedir normas vinculatorias a los particulares, razones por las cuales el papel que la Constitución les asigna, sea de tan elevada trascendencia que justifique la autonomía de la cual se les dota, habiéndonos ocupado de resaltarla en líneas anteriores;

VII. Servicio público de radiodifusión.

El artículo 6°, párrafo cuarto, Apartado B, fracción V, Constitucional, ordena observar el establecimiento de un organismo con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, que prestará el servicio de radiodifusión sin fines de lucro, para asegurar el acceso de las personas a contenidos que promuevan la integración nacional, la formación educativa, cultural y cívica, la igualdad, la difusión de información oportuna y veraz del acontecer nacional e internacional, así como la expresión de la pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad;

VIII. Revisión de la Cuenta Pública.

El artículo 74, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución, establece que la revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, y el artículo 79, dispone que la función de fiscalización se lleve a cabo por el mencionado organismo, quien tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Estas prescripciones normativas resultan de la mayor importancia para una entidad de tanta relevancia para el desempeño operativo, funcional y eficiente de todas y cada una de las autoridades, organismos, dependencias y Poderes públicos, consideradas tanto por sí mismas como en su conjunto, pues el atributo de autonomía resulta indispensable para que las tareas que se le encomiendan, puedan realizarse libres de cualquier presión, influencia u obstáculo.

Situada como se encuentra, dentro de uno de los procedimientos públicos de la mayor complejidad y relevancia constitucional, como es el de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal, la autonomía en el ejercicio de sus facultades es una medida indispensable para liberar al organismo de cualquier influjo externo, proveniente de la amplísima variedad de actores y factores que en aquéllos participan.

La institución que nos ocupa, en su caracterización general y abstracta, tiene en la función y en el organismo mencionados, uno de los ejemplos más relevantes y justificados.

IX. Del Ministerio Público y de Protección de los Derechos Humanos.

Las dos funciones mencionadas mantienen un importante nexo, tomando en cuenta que la correspondiente a la institución citada en primer lugar, guarda en su más amplio grado de expresión, el papel de protector de los intereses de todos.

De allí que la función de protección de los derechos humanos, se entienda comprendida en la primera, en su aspecto propiamente conceptual.

Dotar a la Fiscalía General de la República y a las equiparables de las entidades federativas, de autonomía orgánica y funcional, implica desembarazarlas de obstáculos, principalmente políticos y operativos, para el desempeño profesional de sus facultades.⁴⁰

De igual manera, la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los organismos equivalentes de las entidades federativas, se observó como una atribución indispensable para el desempeño eficaz de sus tareas de protección de los derechos humanos de los ciudadanos, siendo conveniente recordar que habiéndose establecido la facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales para la creación en la ley de citada Comisión Nacional y de las correlativas de los Estados, las que, una vez establecidas, podrían formular recomendaciones públicas autónomas, según Decreto de reformas constitucionales publicado el 20 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*, haya sido necesario dotarle de autonomía de gestión y presupuestal, mediante el diverso publicado el 13 de septiembre de 1999.

X. Jurisdiccional y de Conciliación.

En este sector observamos, de una parte, que la norma constitucional ha dispuesto, en determinados momentos, investir de la función jurisdiccional y de su ejercicio autónomo, a determinados tribunales no judiciales, como ocurrió primero con los llamados tribunales de lo contencioso administrativo,⁴¹ continuó después con el Tribunal Federal Electoral,⁴² prosiguió con los tribunales agrarios⁴³ y con culminó finalmente con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁴⁴

⁴⁰ La autonomía en el ejercicio de la función fue largamente discutida por la opinión pública, habiéndose incorporado a la Constitución, en la iniciativa de reformas constitucionales en materia política y electoral que finalmente se aprueba conforme al Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Política-Electoral, publicado el 10 de febrero de 2014, en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁴¹ A los que se refiere en las versiones de las reformas constitucionales al artículo 104, fracción I, contenidas en los Decretos publicados, primero, el 30 de diciembre de 1946, y después, el 25 de octubre de 1967, así como de la que adicionó la fracción I-B, a dicho precepto, publicado el 10 de agosto de 1987.

⁴² Así lo resolvió al establecer, —por Decreto de reformas y adiciones constitucionales, publicado el 6 de abril de 1990, en el artículo 41, párrafos undécimo y décimo segundo, Constitucional—, un sistema de medios de impugnación electoral del que conocerían el Instituto Federal Electoral y un tribunal autónomo. Este último, mediante diverso Decreto de Reformas publicado el 3 de septiembre de 1993, expresamente fue denominado como Tribunal Federal Electoral, y le fue ratificada su autonomía.

⁴³ Estos tribunales fueron establecidos con el carácter de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, mediante Decreto de reformas y adiciones constitucionales publicado el 6 de enero de 1992 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁴⁴ Mediante la reforma contenida en el Decreto publicado el 27 de mayo de 2015, por el que se modifican los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción III, Constitucionales.

En otro momento, el órgano revisor de la Constitución ha determinado el proceso contrario, atribuyendo la función jurisdiccional electoral al poder al que originariamente corresponde, instituyendo al Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación;⁴⁵ y en forma similar, cuando determinó, recientemente, que la resolución de las controversias laborales originalmente asignada a las Juntas de Conciliación y Arbitraje formadas por representantes de los trabajadores, patronos y gobierno, esté ahora a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas.⁴⁶

De otra parte, en el ámbito de la Jurisdicción, la norma constitucional también ha resuelto dotar a un organismo constitucional específico, la función administrativa que corresponde al Poder Judicial, instituyendo en el orden federal, al Consejo de la Judicatura Federal, a quien compete la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y al que para su ejercicio se le ha investido de “independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones”.⁴⁷

En la más reciente reforma ocurrida en este sector jurisdiccional, encontramos la creación de los centros de conciliación de conflictos laborales, establecida conforme a lo dispuesto por el artículo 123, Apartado A, fracción XX, Constitucional, a la que también ya nos hemos referido con anterioridad y según la cual, en el orden federal, la función conciliatoria, —concebida como una instancia previa a la que las partes en un conflicto laboral, tienen la obligación de agotar—, aunada a las funciones de registro de todos los contratos colectivos de trabajo, de todas las organizaciones sindicales y de todos los procesos administrativos relacionados, estarán a cargo del Centro de Conciliación Federal que contará con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

La enumeración anterior, permite comprender con mayor precisión y claridad, la importancia y trascendencia de los actos contenidos en la norma constitucional por los cuales se instituye la función pública con cualidad de ejercicio autónomo que han sido destacados a lo largo del presente ensayo.

Y atendiendo a la naturaleza de las funciones públicas implicadas, advertimos que las que se encuentran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, son las que aparecen en los números III, V, VI, VII,

⁴⁵ Así lo determinó el Poder Revisor de la Constitución, al emitir el Decreto por el que se reformaron íntegramente los artículos 41, del segundo párrafo en adelante, y 99 Constitucional, estableciendo en este último que, a partir del inicio de su vigencia, “el Tribunal Electoral será, ..., la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

⁴⁶ De acuerdo al Decreto de reformas publicado el 24 de febrero de 2017, que contiene la modificación al artículo 123, apartado A, fracción XX, Constitucional.

⁴⁷ Así lo ordenan los artículos 94, segundo párrafo, y 100, primer párrafo, de la Constitución, conforme ala reforma contenida en el Decreto publicado el 10 de junio de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*.

y X, anteriores, en las materias de protección de datos personales, banca central, información estadística y geográfica, regulación de la competencia económica y de las telecomunicaciones, servicio público de radiodifusión y justicia agraria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 Constitucional, en relación con los artículos 27, fracción XX, 28 y 73, fracciones X, XVII, XVIII, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F y XXIX-O.

Por lo que se refiere a las funciones que resultan de la competencia propia, tanto de la Federación como de las entidades federativas, del recuento anterior, aparecen las demás funciones públicas, es decir, las comprendidas en los números I, II, IV, VIII, IX y X, haciendo notar que en los sectores identificados con los números III y X, las partes relativas a Información Pública y consecuentemente, a la materia de transparencia gubernamental, así como la relativa a las funciones jurisdiccional y de conciliación laboral, resultan también una competencia propia de los dos órdenes constitucionales, el federal y el local, por lo que las Constituciones de las entidades federativas podrán regular el ejercicio autónomo de las referidas funciones públicas, así como en lo que atañe a las facultades reservadas al régimen interior de cada una de ellas.

8. LAS FUNCIONES Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS LOCALES

En atención al resumen que acabamos de expresar, conviene a los fines del presente ensayo, ocuparnos a continuación de examinar en forma ilustrativa y selectiva, algunas de las Constituciones de las entidades federativas, con el propósito de confirmar las características de la institución que examinamos, así como las diferentes técnicas legislativas empleadas para su establecimiento.

Conviene insistir que en las materias reservadas al régimen interior de cada entidad federativa, en lo no opuesto a una norma de la Constitución, pueden las respectivas Constituciones locales disponer de funciones que se ejerzan de manera autónoma de los poderes estatales.

Existen sin embargo cuestiones de técnica constitucional que deben ser correctamente resueltas, en la medida que no se precisan todos los aspectos que hemos mencionado anteriormente.

Así tenemos que, por ejemplo, la Constitución de la Ciudad de México establece en el artículo 46, ubicado en el Título Quinto, intitulado “De la Distribución del Poder”, Capítulo V, denominado “De los Organismos Autónomos”, las diferentes funciones y organismos que serán ejercidos autónomamente.

En la Constitución Política del Estado de Veracruz, el Capítulo VI, intitulado “De los Órganos Autónomos del Estado”, el artículo 67 prevé las normas generales relacionadas con las funciones correspondientes.

En cambio, en la Constitución Política del Estado de Jalisco, se sigue la técnica constitucional de establecer las reglas correspondientes a las funciones y a los organismos constitucionales autónomos, en disposiciones que aparecen dispersas en el mencionado cuerpo normativo.

Pasaremos por ello a examinar con mayor detenimiento los mencionados ordenamientos.

Así tenemos que, en la Constitución de la Ciudad de México, el artículo 46 enuncia enseguida del número, su contenido material, repitiendo el título de “Organismos Autónomos” y en el Apartado A, denominado “Naturaleza jurídico-política”, establece que “son de carácter especializado e imparcial; tienen personalidad jurídica y patrimonios propios; cuentan con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y para determinar su organización interna de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes”.

A continuación, dispone que:

Estos serán:

- a) Consejo de Evaluación de la Ciudad de México;
- b) Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México;
- c) Fiscalía General de Justicia;
- d) Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- e) Instituto Electoral de la Ciudad de México;
- f) Instituto de Defensoría Pública; y
- g) Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

En los apartados siguientes, se regula, en el B, las “Disposiciones Comunes”, y en el C, en 8 incisos, las reglas “Del nombramiento de las personas titulares y consejeras”.

No obstante esa regulación, en otras disposiciones aparecen descritas funciones y otros organismos que las ejercen en forma autónoma, como es el caso del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, definido como “órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones”, según lo dispone el artículo 36, Apartado E, inciso 1, de la Constitución local; de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México la cual tiene autonomía de gestión, técnica y presupuestos conforme al artículo 62; del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México, que conforme al artículo 15, Apartado D, inciso 1, de la propia Constitución, es “un organismo público con autonomía técnica y de gestión, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; y además, encontramos el supuesto del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que de conformidad con el artículo 40, inciso 1, del ordenamiento, se encuentra “dotado de plena autonomía jurisdiccional, administrativa y presupuestaria, para el dictado de sus fallos y para el establecimiento de su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones”.

Es de importancia destacar, que esta Constitución, establece la Sala Constitucional y le atribuye la función de efectuar el control de la constitucionalidad local, resolviendo entre otros medios de impugnación, las acciones de inconsti-

tucionalidad, las controversias constitucionales y las acciones por omisión legislativa; además, se otorga a los organismos autónomos, la legitimación procesal para promoverlos ante la citada Sala; así como la legitimación pasiva de defenderse de las impugnaciones de los ciudadanos sobre las acciones de cumplimiento, cuando sean renuentes a éste en el desempeño de sus funciones o en acatar las resoluciones judiciales.

De otra parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz, contiene en su Título Segundo, el Capítulo VI, intitulado “De los Organismos Autónomos del Estado”, dentro del cual, el artículo 67 establece la regla general común para ellos, de que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Se le fija también la obligación de presentar, anualmente, un informe de actividades a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, dentro de los primeros quince días del mes de diciembre, y a sus titulares, la de comparecer ante la Legislatura, durante el mes de enero siguiente, a fin de que rindan cuentas sobre el estado que guarda su gestión.

El propio artículo 67, enlista las funciones y órganos siguientes:

- i) Fiscalía General de Justicia;
- ii) Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- iii) Órgano de Fiscalización Superior del Estado;
- iv) Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- v) Comisión Estatal para Atención y Protección de los Periodistas; y,
- vi) Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.

Además, la Constitución del Estado de Veracruz establece en su artículo 66 las funciones en materia electoral local, disponiendo en el Apartado A la existencia de un organismo público que ejercerá la autoridad electoral en el Estado, el cual funcionará de manera autónoma, en tanto que en el apartado B, establece la función jurisdiccional electoral, a cargo de un tribunal local que, conforme a su párrafo tercero, “gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones en los términos y condiciones que establezca la ley”.

La revisión de los ordenamientos citados nos confirma que en el orden local, es una realidad normativa el establecimiento, proliferación y desarrollo de esta clase de funciones y organismos constitucionales autónomos, configurándose como un mecanismo efectivo de descentralización material en asuntos estructurales como es el caso del Instituto encargado de la planeación estratégica de la Ciudad de México o de tipo coyuntural en el supuesto de la Comisión para la Atención y Protección de Periodistas del Estado de Veracruz.

9. CARACTERÍSTICAS SUMARIAS DE LA INSTITUCIÓN

Habiéndonos ocupado de examinar y de precisar los elementos que configuran la institución de funciones y organismos constitucionalmente autónomos, a manera de conclusión podemos señalar sintéticamente como sus características, las siguientes:

(i) la descentralización material de una función pública, la autonomía de su ejercicio, la atribución a una entidad específica y la integración de su titular u órgano directivo mediante un procedimiento de designación en el que participan los Poderes Legislativo y Ejecutivo electos directamente por los ciudadanos;

(ii) el origen de la institución, explicado por la génesis de incorporación, en el orden constitucional, de cada uno de los organismos existentes;

(iii) la delimitación de la función estatal atribuida por el Constituyente Permanente como competencia constitucional de cada uno;

(iv) la integración del órgano que lo encabece, por los Poderes electos directamente por los ciudadanos;

(v) el ejercicio autónomo de la función, ante: los Poderes públicos, la administración pública, otros organismos de esa misma naturaleza y ante los particulares;

(vi) las garantías mínimas para hacer efectivo el ejercicio autónomo de la función, que se establecen expresamente o que deben entenderse implícitas en el mandato constitucional;

(vii) Las técnicas normativas utilizadas de agrupamiento o de dispersión,

(viii) las relaciones normativas entre cada organismo constitucional autónomo y los Poderes públicos, la administración pública, los otros organismos de esa misma naturaleza y los particulares; relaciones que aseguran la unidad del orden constitucional, incluso en caso de conflicto; y,

(ix) la regulación de las cuestiones anteriores, mediante leyes del orden respectivo, en los casos de exclusividad o concurrencia, acordes con el mandato constitucional.

10. EL FUTURO DE LA REGULACIÓN

A manera de conclusión, igualmente, consideramos que el futuro de la institución tendrá que darse en mejorar las técnicas normativas para su establecimiento y regulación en los ordenamientos constitucionales respectivos.

El ejercicio autónomo de la función conferida, requiere seguir los procedimientos normativos acordes a su estatuto constitucional, como es el caso destacado de los regímenes programático y presupuestal, en tanto que en otros, como el de la obligatoriedad de las directrices de la planeación del respectivo gobierno en que se actúe y en algunos semejantes, la autonomía no se opone a su correcta adecuación, advirtiéndose de ello la necesidad de una normatividad

constitucional explícita que los precise, acompañada de los mecanismos de coordinación necesarios para que las funciones que les competen, se articulen con las que corresponden a las demás autoridades, órganos y Poderes del Estado, a fin de lograr los postulados de la teoría administrativa, que propugnan por una actuación funcional, ordenada y eficaz de todos los entes públicos.

De ello se sigue la necesidad de que se explicita la normativa común básica, incluida la de los mecanismos de coordinación en los procesos de acción administrativa, que se inician con la estructuración del Plan de gobierno y sus programas, continúan con su respectiva presupuestación y ejecución, y culminan con la rendición de cuentas y sobre el desempeño de la función encomendada.

11. BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO, Carlos, La Descentralización del Estado y el Desarrollo Sostenible, en Desarrollo Sostenible y Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, México, El Colegio de México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1995, 208 p, pp. 191 a 210.
- CARBALLO BALVANERA, Luis, Ley y Autoridades Electorales Únicas, en el Orden Constitucional, en Monitor Democrático 2013-2, Democracia Representativa Electoral en México: ¿federalista o ¿centralista?, Coordinadores Luis J. Molina Piñeiro, María Leoba Castañeda Rivas, María de Jesús García Ramírez, 2 v., México, COPUEX, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral del Estado de Michoacán, 2013, pp. 783-831, p. 808.
- CORTÉS CAMPOS, Josefina, La Administración Pública: Una Categoría Normativa en Reconstrucción, en Cien Ensayos para El Centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 v, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, 2017, Tomo 2 Estudios Jurídicos, pp. 71 a 88.
- CROZIER, Michel, Cómo Reformar al Estado Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos, trad. Rosa Cusminsky de Cendrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 154 p.
- Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategia para el Cambio, 2ª. Ed., trad. Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 292 p.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, en Curso de Derecho Administrativo, 2 v., 9ª Ed., Madrid, Civitas Ediciones, S.L., 1999.
- JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, trad. y prolog. de Fernando de los Ríos Urruti, Granada, Editorial Comares, S.L., 2000, LV-788 p.
- KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, trad. Luis Legaz Lacambra, pról., del propio autor, México, Editora Nacional, 1973, XIX-544 p.
- MERKL, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editora Nacional, 1975, 496 p.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, Voz “Poder Constituyente”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 5 v., México, Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 2893.

- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, La Constitución desde la Perspectiva de la Teoría del Derecho, en Cien Ensayos para El Centenario, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 v, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Belisario Domínguez, 2017, Tomo 2 Estudios Jurídicos, pp. 445-466.
- SERNA DE LA GARZA, José María, La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México, México, Universidad Nacional Autónoma de México 1998, 339 p.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 13ª Ed., México, Editorial Porrúa, 1975, XXVI-611 p.

Publicaciones Periódicas

- Pleno, Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2007, de la Novena Época, con registro 172456 y rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, emitida con motivo de una controversia constitucional planteada por el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal
- Pleno, Tesis de Jurisprudencia P./J. 12/2008, de la Novena Época, con registro 170238 y rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS, en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, emitida al resolver una diversa controversia constitucional promovida por el Municipio de Guadalajara.

EL PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO EN LA VIEJA Y EN LA NUEVA DIVISIÓN DE PODERES

A PROPÓSITO DEL QUINCENTENARIO
DE LA CONQUISTA Y DEL BICENTENARIO
DE LA INDEPENDENCIA¹

Imer B. Flores²

A la memoria del maestro de maestros don Héctor Fix Zamudio

El pueblo de México ama y desea tenazmente la libertad; pero por ciertas contradicciones e inconsecuencias que se advierten en su carácter nacional, está tenazmente adherido a instituciones y prácticas esencialmente incompatibles con ella.

JOSÉ MARÍA LUIS MORA

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Conmemorar el quincentenario de la caída del imperio Azteca y de la consumación de la conquista española, el 13 de agosto de 1521, y el bicentenario de la culminación de la guerra de la independencia y de la emancipación de la corona española, el 27 de septiembre de 1821, ofrece una ocasión propicia para revisar de dónde venimos y hacia dónde vamos, e inclusive hacia dónde queremos o quisiéramos ir. Lo anterior es especialmente relevante en un contexto histórico enmarcado en un movimiento autodenominado como la “Cuarta

¹ Versión revisada de la ponencia presentada en la Mesa Redonda Cinco del XXIII Curso anual de apoyo académico a la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM y a los estudios profesionales en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales aplicado a México de diciembre de 2020 a noviembre de 2021 con el tema: “Elecciones 2020-2021 ¿Pluralismo o presidencialismo hegemónico? División del poderes y organismos constitucionales autónomos”, el 22 de enero de 2021.

² El autor agradece la invitación a Luis J. Molina Piñeiro, la moderación a Patricia Nava, así como la posibilidad de compartir la mesa con la participación de los queridos colegas y amigos Marco Antonio Baños Martínez y Marco Antonio Zeind Chávez.

Transformación” (4T), la cual pretende ser continuadora de la “Independencia”, de la “Reforma” y de la “Revolución”, y que inclusive ha sido recharacterizada como de quinientos años de “Resistencia”, sobre todo de los pueblos originarios, *i.e.* de los indígenas.

Así, como ya en algunos otros lugares, hemos realizado escrutinios tanto de la retrospectiva (1968-2018),³ como de la prospectiva, con especial atención al presidencialismo carismático mexicano, a partir de los resultados de las elecciones presidenciales de 2018 y de llamada 4T.⁴ Ahora bien, en esta ocasión queremos ampliar el estudio para contrastar el presidencialismo hegemónico en la vieja y en la nueva división de poderes. Al respecto, comenzamos con una consideración preliminar sobre la naturaleza de la historia; continuamos con las consideraciones liminares tanto del marco teórico-conceptual como del marco histórico-constitucional; y, finalmente, concluimos con la reflexión de rigor.

II. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR

Cabe evocar a Immanuel Kant, quien cuestionó si la historia debiera tender hacia un progreso constante hacia lo mejor, mediante la evolución y no la revolución.⁵ No obstante, siempre cabe la posibilidad no solamente de una progresión (hacia mejor) sino además de una regresión (hacia peor). Así, la historia es cíclica y puede resultar: 1) *circular*, porque implica la posibilidad de llegar al mismo lugar (circularidad); 2) *espiral*, puesto que implica la posibilidad de llegar a otro lugar, pero muy parecido, ya sea uno ascendente y mejor (progresividad) o uno descendente y peor (regresividad); o 3) *pendular*, ya que implica la posibilidad de oscilar entre diferentes lugares, incluso en extremos opuestos, a partir de la dialéctica entre cambio (mutabilidad) y permanencia (continuidad).⁶

³ Vid. Imer B. Flores, “La democracia en México (1968-2018): Avances y/o retrocesos. A propósito de los derechos ciudadanos y los mecanismos de participación ciudadana”, en Luis J. Molina Piñero (coord.), *Monitor democrático 2019. Causas y efectos jurídicos del viraje electoral (2018) vs el pluripartidismo en México*, México, Posgrado en Derecho-UNAM, Tribunal Electoral del Estado de Durango, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y el Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjera de Excelencia A.C., 2019 pp. 1009-1027.

⁴ Vid. Imer B. Flores, “¿El retorno al país del ‘nunca jamás’? El presidencialismo carismático mexicano en el espejo”, en Luis J. Molina Piñero (coord.), *Monitor democrático 2020: La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México*, México, Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjera de Excelencia A.C., 2020, pp. 1469-1490.

⁵ Vid. Immanuel Kant, “Si el género humano se halla en un progreso constante hacia mejor”, *La filosofía de la historia*, trad. Eugenio Ímaz, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 95-122.

⁶ 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 Piñero *et als.* (coords.),

Al respecto, es conveniente mencionar que la palabra ‘transformación’, al ser ambigua y referirse tanto a la actividad o proceso de ‘transformar’ como al producto o resultado de haber transformado, *i.e.* realizado una ‘transformación’, requiere de un par de estipulaciones: vamos a usar —léase reservar el uso: de un lado, del vocablo ‘transformar’ para la actividad o proceso; y, del otro, del voquible ‘transformación’ para el producto o resultado. Ahora bien, el verbo ‘transformar’, a partir de su etimología y del prefijo trans—, alude a cambiar, convertir, mudar y hasta mutar de forma (como en el caso de la metamorfosis de una oruga a una mariposa). Por su parte, ‘reformular’, a partir de su etimología y del prefijo re—, sugiere volver a dar forma, ya sea un cambio más moderado al adicionar o modificar algún aspecto de su forma, pero sin romper con la misma, en tanto que ‘transformar’ parece implicar un cambio más radical y como tal implica una ruptura con la forma anterior.

Para cerrar esta consideración preliminar me gustaría invocar, a Leonardo Padura:⁷

La Historia, de más estaría decirlo, se desarrolla en el tiempo, a través del tiempo. El tiempo, por su lado, es una sucesión de momentos que, hasta donde la lógica nos permite entender, transcurren según un orden cronológico. El tiempo fluye, como el río dialéctico de Heráclito, que no nos permite bañarnos dos veces en las mismas aguas...

Pero... la Historia tiene a veces la rara y caprichosa cualidad de replicarse. Y digo replicarse, no repetirse. Sin embargo, a lo largo de la Historia hay un elemento esencial de la existencia del hombre que incluso puede repetirse, más que replicarse, porque en su esencia es eterno, incluso puede ser atemporal o intemporal: y ese elemento es la condición humana.

Los contextos cambian y con ellos las formas de pensar y actuar de los seres humanos. Sin embargo, a través de la Historia y en contextos muy diferentes o muy conectados, la expresión de esa condición tiende a ser la misma.

Lo anterior para advertir: no es que la historia sea cíclica, ya sea circular, espiral —ascendente o descendente— o pendular, ni que suela repetirse sino replicarse, pues es la condición humana la que tiende a repetirse, no replicarse. Lo anterior me recuerda el cuento de Jean-Paul Sartre intitulado *El engranaje*, en el cual un pueblo derroca a un tirano para poner a una buena persona en su lugar... quien será el nuevo tirano que tendrán que derrocar en el futuro y así sucesivamente.⁸

Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México, México, Porrúa y Facultad de Derecho, UNAM, 2005, pp. 149-171.

⁷ Leonardo Padura, “La novela en el espejo de la historia”, *Apertura del Salón Literario Carlos Fuentes y entrega de la medalla Carlos Fuentes a Leonardo Padura*, Feria Internacional del Libro, Guadalajara, 28 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EjRFkEA408g&feature=youtu.be>.

⁸ Vid. Jean-Paul Sartre, “El engranaje”, en *La suerte está echada / El engranaje*, trad. Raúl Navarro, Buenos Aires, Losada, 1950, pp. 65-132 (Los títulos y publicaciones originales: *Les jeux sont faits / L’engrenage*, París, Nagel, 1947 y 1948).

III. CONSIDERACIONES LIMINARES

1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

A. CONSTITUCIÓN

Aun cuando formulada en términos descriptivos-empíricos y negativos, la mejor definición de constitución es la contenida en el artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*: “Toda sociedad en la cual no está determinada la división o separación de poderes ni garantizada la protección de los derechos carece de constitución”. Reformulada en términos prescriptivos-normativos y positivos: “Toda constitución debe determinar la división o separación de poderes y garantizar la protección de los derechos”. En pocas palabras, la constitución puede ser entendida como la limitación del poder mediante el derecho al determinar la división o separación de poderes y al garantizar la protección de los derechos. Ahora bien, la palabra ‘constitución’ como es sabido está afectada por la ambigüedad actividad o proceso-producto o resultado, ya que en el diccionario es definida como la acción o efecto de constituir. De tal suerte, estipulamos que vamos a usar la palabra ‘constituir’ para la acción —actividad o proceso— y ‘constitución’ para el efecto —producto o resultado.

a. Proceso

Por una parte, la acción de constituir —y hasta de reconstituir— es realizada —o puede ser realizada— mediante un poder constituyente convocado *ad hoc*, así como por uno o más poderes constituidos. El primero es caracterizado como un proceso constituyente en tanto que el segundo como un proceso de reforma a la constitución.⁹ Por lo general, la reforma a la constitución es realizada a través de un proceso legislativo-inventivo, ya sea ordinario o extraordinario, conocido como *revisión constitucional*. Sin embargo, también es posible que sea realizada mediante un proceso adjudicativo-interpretativo denominado como *mutación constitucional*. Cabe adelantar que ambos procesos son admisibles siempre y cuando no implique una sustitución y hasta una suspensión o ruptura constitucional, mismas que resultan ser inadmisibles.

b. Producto

Por otra parte, el efecto de constituir —y hasta de reconstituir— es la constitución misma. Al respecto, es posible distinguir, como lo hace Ferdinand Lassalle en su celeberrimo *¿Qué es la constitución?*, entre: la constitución formal, es decir el texto constitucional —las hojas de papel; y, la constitución material o real, esto es el contexto constitucional —los factores reales del poder. Así como, tener presente su advertencia: “Allí donde la Constitución escrita no

⁹ Imer B. Flores, “Sobre las formas y los límites de la legislación: A propósito de la constitucionalidad de una reforma constitucional”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (eds.), *El estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 271-292.

corresponda a la real, estalla inevitablemente un conflicto que no hay manera de eludir y en el que a la larga tarde o temprano, la Constitución escrita, la hoja de papel, tiene necesariamente que sucumbir ante el empuje de la Constitución real, de las verdaderas fuerzas vigentes en el país”.¹⁰

B. DEMOCRACIA

a. *Forma de gobierno y sistema de vida*

La democracia es una “forma de gobierno” —*demos* ‘pueblo’ y *kratos* ‘poder’— en contraposición no sólo a las demás formas “puras”, a saber: a la monarquía y a la aristocracia, sino también a las “impuras”, a la sazón: a la tiranía, a la oligarquía y, por supuesto, a la demagogia. No obstante, la democracia es además considerada como un “sistema de vida”, tal y como lo consagra el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “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”.¹¹

b. *Democracia vis-à-vis Autocracia*

Hans Kelsen en su *Teoría general del derecho y del Estado* criticó la clasificación tradicional tricotómica de las formas de gobierno —monarquía, aristocracia y democracia— y contrapuso la distinción entre dos tipos de constitución: autocracia y democracia. En palabras del jefe de la escuela vienesa:¹²

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 ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.

De hecho, antes de proceder debemos recordar, *a la* Kelsen, que fue Jean-Jacques Rousseau quien formuló “la pregunta a que la democracia da respuesta”, a saber: “¿cómo es posible encontrarse sujeto a un orden social y permanecer libre?”¹³ En la voz del contractualista ginebrino:¹⁴

¹⁰ Ferdinand Lasalle, *¿Qué es la constitución?*, México, Colofón, 1986, p. 62.

¹¹ Vid. José F. Fernández Santillán, *La democracia como forma de gobierno*, México, Instituto Federal Electoral, 1995. Vid. también *Filosofía política de la democracia*, México, Fontamara, 1994, pp. 16-19.

¹² Vid. Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1949, p. 337 (hay versión en inglés: *General Theory of Law and State*, trans. Anders Wedberg, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1945, p. 284).

¹³ *Ibid.*, p. 338 (p. 285).

¹⁴ Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, México, UNAM, 1984, I, VI, p. 20 (hay versión en inglés: “On the Social Contract”, in *The Basic Political Writings*, trans. Donald A. Cress, Indianapolis, Hackett, 1987, p. 148).

¿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, uniéndose a todos, 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 palabras del mismo jurista vienen:¹⁵

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. El orden social significa la determinación de la voluntad del individuo. La libertad política, esto es, bajo un orden social, es autodeterminación del individuo por la participación en la creación del orden social...

El ideal de la autodeterminación 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 générale*) tiene que coincidir constantemente con la voluntad de los súbditos (*volonté de tous*). El orden social sólo puede ser modificado con la aprobación de todos; y cada súbdito queda sujeto a dicho orden sólo en cuanto consienta en ello.

De forma adicional, Kelsen no sólo ha reconocido la existencia del “principio de la autodeterminación” y del “principio de la mayoría” sino también ha sugerido “Si el principio de autodeterminación ha de convertirse en base de la organización social, será necesario restringirlo en alguna forma”.¹⁶ Además, añadió:¹⁷

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 la minoría, y el derecho de aquélla 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 social determinado por la mayoría se encuentre en oposición absoluta a los intereses de la minoría. Este elemento es característico de la democracia.

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

¹⁵ Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, op. cit., pp. 338-339 (p. 285).

¹⁶ *Ibid.*, p. 339 (p. 286).

¹⁷ *Ibid.*, p. 341 (pp. 287-288).

tiene lugar en el parlamento, sino también, y sobre todo, en reuniones políticas, periódicos, libros, y otro vehículos de la opinión pública. Una democracia sin opinión pública es una contradicción en los términos...

En este sentido, “la opinión pública sólo puede formarse allí donde se encuentran garantizadas las libertades intelectuales, la libertad de palabra, de prensa y de religión”.¹⁸ 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” ni con la “regla de la mayoría”.¹⁹ Es más, como Kelsen reconoce:²⁰

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 se coincide enteramente con los intereses de una de las partes, ni se opone enteramente a los de la otra... Precisamente en virtud de esta tendencia hacia el compromiso, es la democracia una aproximación al ideal de la autodeterminación completa.

c. Directa, representativa y participativa

Aunado a lo anterior, la democracia se ha clasificado en directa y representativa. En la primera la participación del pueblo, *i.e.* de los ciudadanos, es directa e inmediata, en cambio en la segunda la participación es indirecta y mediata mediante los representantes. En las sociedades modernas, ante la imposibilidad de que el pueblo participe en todo momento de manera directa e inmediata, ha prevalecido la democracia representativa y como tal una participación de modo indirecto y mediato. Sin embargo, en las últimas décadas ante la llamada crisis de la representación —tanto de los representantes en sí como de los partidos políticos— y de la llamada “democracia representativa”, se ha insistido en la necesidad de abrir espacios para la participación de la ciudadanía y como tal de una “democracia participativa”. La cual es caracterizada por la implementación de instrumentos propios de la “democracia directa” o “semi-directa”, tales como la consulta ciudadana o popular, incluidos el plebiscito y el referendo, la iniciativa ciudadana o popular, la remoción de funcionarios o revocación de los mandatos, a la par de los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.²¹

¹⁸ *Ibid.*, p. 341 (p. 288).

¹⁹ La expresión en inglés “*majority rule*” es ambigua y da lugar a sendas caracterizaciones como el “gobierno de la mayoría” y la “regla de la mayoría”. Sin embargo, aprovechamos la ambigüedad para que sean desarrolladas como si fueran una sola y la misma: *unum et idem*. El hecho de que las decisiones sean tomadas conforme a la “regla de la mayoría” pueden llevar al “gobierno de la mayoría” e inclusive degenerar en la “tiranía de la mayoría”.

²⁰ Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, *op. cit.*, p. 342 (p. 288).

²¹ *Vid.* Norberto Bobbio, “Democracia representativa y democracia directa”, en *El futuro de la democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986,

d. *Adjetiva o procedimental (electoral) y sustantiva o material (sustancial)*

De igual forma, se ha distinguido entre “democracia adjetiva” o “procedimental” y “sustantiva” o “material”. En la primera se acentúan las respuestas a las preguntas quién y cómo se han de tomar las decisiones, incluidas a quién y cómo elegir a quienes han de tomarlas y como tal se equipara con la “democracia electoral”, en tanto que en la segunda se enfatiza la respuesta a la pregunta qué se debe o no decidir y como tal se identifica con una democracia más amplia, a la cual podemos llamar “democracia sustancial”.²²

e. *Representativa o mayoritaria y asociativa o societaria*

La democracia es más que el gobierno de, por y para los *muchos*, ya sea mayoritario o populista, al gobernar en nombre de las mayorías —aunque sea en realidad una minoría del todo— o de los pobres, en detrimento de las minorías o de los ricos, porque se trata del gobierno del, por el y para el *pueblo* o mejor dicho del, por y para *todos* los ciudadanos: tanto de las mayorías y de las minorías como de los pobres y de los ricos. En otras palabras, en tanto que la concepción *representativa o mayoritaria* identifica a la democracia con el gobierno de la mayoría a través de sus representantes, la concepción *asociativa o societaria* lo hace con el gobierno de todos los asociados o socios: tanto de la mayoría como de la minoría.²³

f. *Ideal, formal y material o real*

Ahora bien, la “democracia ideal” acentúa la titularidad *del* poder político y de su ejercicio como algo que le corresponde al pueblo —o mejor dicho a todos los ciudadanos. La “democracia formal” destaca el proceso adjetivo *por* medio del cual el pueblo —o mejor dicho todos los ciudadanos— participa de manera directa o de modo indirecto —mediante sus representantes— en las deliberaciones y de la toma de decisiones. La “democracia material” o “real” enfatiza el resultado sustantivo *para* acceder a los beneficios y no solamente a las cargas de dicha participación.

pp. 32-50; “La democracia de los antiguos y de los modernos” en *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 32-38; y, *Estado, gobierno y sociedad*, trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 209-218.

²² Vid. Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez et al., Madrid, Trotta, 1997, pp. 855-868.

²³ Vid. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis, The Liberal Arts Press, 1958, pp. 102-103 (hay versión en español: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. Antonio Guzmán Balboa, México, Herrero Hermanos, 1966, pp. 120-121). Vid. también Ronald Dworkin, *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*, Princeton, Princeton University Press, 2006, p. 131 (hay versión en español: *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, trad. Ernest Weikert García, Barcelona, Paidós, 2008, pp. 167-168.).

g. *Integral*

Es más, las tres concepciones anteriores pueden dar lugar a una noción de “democracia integral”, la cual podemos equiparar con el principio máximo tanto de Abraham Lincoln como del artículo 2 (6) de la Constitución francesa de la Quinta República: “el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo, y *para* el pueblo” o si se quiere identificar como el gobierno *de* todos los ciudadanos, *por* todos los ciudadanos y *para* todos los ciudadanos.²⁴

h. *Integral recargada*

A la noción integral “el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo, y *para* el pueblo” o si se quiere identificar como “el gobierno *de* todos los ciudadanos, *por* todos los ciudadanos y *para* todos los ciudadanos”, habría que recargarla con algunas otras preposiciones: “el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo, *para* el pueblo... *ante* o *bajo* el pueblo” o bien como “el gobierno *de* todos los ciudadanos, *por* todos los ciudadanos, *para* todos los ciudadanos... *ante* o *bajo* todos los ciudadanos”. Así, la democracia implicaría y debe implicar:

De un lado, la responsabilidad y la “responsividad” (*accountability*) de los gobernantes o representantes, quienes son responsables y deben responder por sus acciones u omisiones a los gobernados o representados, *i.e.* *ante* el pueblo o todos los ciudadanos; y,

Del otro, la prioridad o superioridad del pueblo o de todos los ciudadanos —como asociados o socios en la empresa del autogobierno— por encima de sus gobernantes o representantes, quienes en calidad de mandatarios debe cumplir con el mandato que les han conferido sus mandantes los cuales son en realidad los únicos —o al menos los últimos—soberanos, *i.e.* *bajo* el pueblo o todos los ciudadanos.

Ambas consideraciones excluyen la irresponsabilidad, impunidad, obscuridad u opacidad y secrecía e incluyen la responsabilidad, “responsividad” o no-impunidad, claridad y transparencia, de los gobernantes o representantes, así como la introducción de una serie de mecanismos para garantizar el acceso a la información, el refrendo constitucional, la rendición de cuentas, la responsabilidad de los servidores públicos, la revocación de mandatos y la transparencia en el ejercicio del poder soberano del cual el pueblo o todos los ciudadanos son el único —o al menos el último— titular.

C. DIVISIÓN DE PODERES

Como ya adelantamos, la constitución puede ser entendida como la limitación del poder mediante el derecho al determinar la división de poderes y al garantizar la protección de los derechos. Al respecto me gustaría destacar que, en ese orden de ideas, la teoría de la división o separación de poderes comprende no solamente la división o separación en sí sino además el sistema de pesos y contrapesos.

²⁴ Abraham Lincoln, “The Gettysburg Address”, November 19, 1863, en *Lincoln on Democracy*, New York, Harper Collins, 1990, p. 308. (El énfasis es nuestro.)

En otras palabras, no basta con dividir y separar el poder, en tantos órganos como hagan falta, sino que es necesario que los unos controlen a los otros y viceversa los otros a los unos, como advirtieron tanto John Locke como Charles Louis de Secondat Barón de la Brède y de Montesquieu.²⁵ Es más, como anota este último: “es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud necesita límites”. Acto seguido, el propio autor *De l’Esprit des Lois* apunta: “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder”.²⁶

Aun cuando la enunciación puede variar, los principios esenciales o inmanentes que le dan sustento permanecen hasta nuestros días: dividir el poder, para limitar el poder. Si bien, la elaboración original era tripartita, nada impide pensar en más poderes u órganos, e inclusive diferentes. Así, para Locke, resulta que el poder comprendía, además del ejecutivo y del legislativo, a un poder federativo, entendido como territorial, ya que la función judicial, *i.e.* la administración, impartición y procuración de justicia le parecían la razón misma de ser del Estado. Por su parte, para Montesquieu, en lo que daría lugar a la clásica formulación, el poder comprendía las tres funciones o ramas: legislativa, ejecutiva y judicial, así como los correspondientes poderes.

De esta forma, para muchos sobre todo en los Estados federales, el federalismo representa la existencia de al menos un poder federal o federativo, el cual incluye un poder central de la federación, frente al poder estatal o local de las distintas entidades federativas, e incluso un poder municipal de los diversos municipios. Lo mismo aplica para un poder confederal o confederativo, con un poder central y el de los demás poderes periféricos.²⁷

Con base en lo anterior, resulta claro que la división o separación de poderes, puede ser clasificada, como lo señala Héctor Fix-Zamudio, no sólo en horizontal y vertical²⁸ sino también en temporal, decisoria y social:²⁹

²⁵ Cfr. John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, trad. Amando Lázaro Ros, Buenos Aires, tercera edición, Aguilar, 1963 (título y publicación original: *Second Treatise of Government*, 1690); y Charles Louis de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, trad. Mercedes Blázquez y Pedro de Vega, Barcelona, Altaya, 1993 (título y publicación original: *De l’Esprit des Lois*, 1750).

²⁶ Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, *op. cit.*, Primera Parte, Libro XI, Capítulo IV, p. 114.

²⁷ Para muestra un botón: sobre la división de poderes y el poder confederativo. Cfr. Immanuel Kant, *La paz perpetua. Ensayo filosófico*, Madrid, Calpe, 1919.

²⁸ La primera está consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 49 relativo a la división de poderes, que dispone que el Supremo Poder de la Federación está dividido para su ejercicio en tres funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. Así mismo, los preceptos del 50 al 79 regulan todo lo referente al Poder Legislativo; del 80 al 93 al Poder Ejecutivo; y del 94 al 107 al Poder Judicial. La segunda, tiene su fundamento en las diferentes disposiciones de la propia Constitución que distribuyen competencias, en particular, el artículo 124 que consagra la “competencia residual” al precisar que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales están reservadas a los funcionarios estatales; y, especialmente, los artículos 115 a 122, relativos a los distintos estados y municipios de la Federación.

²⁹ Vid. Héctor Fix Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de

- a) *Horizontal*, la cual coincide con la tripartición clásica y que puede incluir otras funciones, pero en principio siempre en un plano de igualdad;
- b) *Vertical*, la cual incluye la distribución del poder mediante diferentes competencias o jurisdicciones, más que funciones son niveles de gobierno, ya sea una instancia central, cabeza del poder federal o federativo, y otras instancias regionales, estatales o locales, y hasta municipales;
- c) *Temporal*, la cual implica la duración limitada y la rotación en la titularidad de un poder político;³⁰
- d) *Decisoria*, la cual incluye la participación de varios poderes u órganos en la realización de una función, lo cual implica colaboración entre poderes u órganos;³¹ y
- e) *Social*, la cual requiere de la participación de algún grupo o sector de la sociedad mismo que podría ser afectado por una decisión política.³²

Cabe resaltar que en la más clásica o tradicional concepción *a la* Isaac Newton “el poder es uno”, lo que es dividido en diferentes funciones es su ejercicio. De tal guisa, el dogma de la división trinitaria de las funciones del poder ha sido superado y dado lugar a la posibilidad de incluir, ya sea otros poderes u órganos, a la par del legislativo, ejecutivo y judicial. Lo anterior ha dado lugar a la distinción entre la vieja y la nueva división o separación de poderes, así como a dos variantes dentro de la nueva, ya sea: i) con otros poderes; o ii) con otros órganos.

Por una parte, además de quienes sostienen que puede haber otros poderes propiamente públicos, además del legislativo, ejecutivo y judicial, y más allá de los medios de comunicación y la prensa como el cuarto poder, tales como: el auditor o fiscalizador, contralor y custodiador, conservador o moderador,

Investigaciones Jurídicas, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994, párrafos 20-26, pp. 18-21.

³⁰ La división temporal comprende la necesidad de que los titulares de los órganos del poder político no permanezcan de manera indefinida en el ejercicio de sus funciones. Por esta razón, el ejercicio del poder debe tener una limitación temporal. A fin de lograr la alternancia y rotación de dichos funcionarios en los cargos es necesario establecer plazos para el ejercicio de sus funciones públicas. En el caso tanto del legislativo como del ejecutivo, dichos plazos tienden a ser menores, en tanto que la duración del judicial tienden a ser mayores, para que puedan gozar de una permanencia más amplia al aducir a la garantía de inamovilidad y seguridad para poder asegurar su independencia, tanto externa respecto a otros poderes, como interna respecto al mismo poder. Así mismo, dentro de los principios de la división temporal destaca la “no reelección”, ya sea absoluta o relativa.

³¹ La división decisoria resulta conveniente para garantizar que en la toma de decisiones los diferentes órganos del poder tendrán forzosamente que participar conjuntamente y colaborar entre sí para cumplir con los fines de la comunidad política. Por ejemplo, baste recordar la aprobación-ratificación del Senado de los tratados celebrados por el presidente de la República.

³² La división social de poderes entre grupos y sectores de la sociedad, aunque no es tan común como las formas de dividir el poder político presenta grandes ventajas al propiciar la limitación del poder del Estado no sólo desde el gobierno sino también desde la sociedad misma. Sin embargo, hay que tener bien claro que no se trata de una división del poder político sino de una limitación a éste mediante el uso del poder social.

controlador o defensor de los derechos humanos y de la constitucionalidad, y hasta electoral.

Por otra parte, puede haber una infinidad de órganos constitucionales autónomos, en el caso de México, son:³³

- 1) Banco de México;
- 2) Comisión Federal de Competencia Económica;
- 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- 4) Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- 5) Fiscalía General de la República;
- 6) Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- 7) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- 8) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; e
- 9) Instituto Nacional Electoral.

Como es fácil apreciar, en los últimos años dejamos atrás la vieja división o separación de poderes caracterizada, por su estructura clásica o tradicional, y pasamos a una nueva división o separación de poderes caracterizada por su estructura ampliada, con infinidad de atribuciones del poder ejecutivo federal que fueron transferidas a multiplicidad de órganos constitucionales autónomos, las cuales vienen a acotar o limitar a los poderes tradicionales, en general, y al poder ejecutivo, en particular.³⁴

No obstante, como es sabido, a lo largo de toda nuestra historia, hemos tendido a figuras centralizadoras del poder, incluidos el tlatoani y el virrey, sobre todo en la forma de un presidencialismo fuerte o hegemónico. Dicha tendencia sugiere que las principales decisiones políticas, desde las constitucionales hasta las metaconstitucionales, están o estaban concentradas en el presidente de la República,³⁵ quien para todos los efectos contaba con la supremacía, propia

³³ Vid. La relación está disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/007_sitios_de_interes/005_organos_constitucionales_autonomos [página consultada el 21 de octubre de 2021]

³⁴ Vid. Bruce Ackerman, “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3, 2000, pp. 633-729.

³⁵ Vid. Andrés Serra Rojas, “La función constitucional del presidente de la República” (1960), en AA.VV., *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 805-830 (incluido en Imer B. Flores (ed.), *Doctrina Constitucional Mexicana*, México, INEHRM-Secretaría de Cultura, Senado de la República, IJ-Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, pp. 337-355); Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978 (hay 2ª ed., 2002) (hay unos extractos en Flores (ed.), *Doctrina Constitucional Mexicana*, cit. en esta misma nota, pp. 357-381); y Miguel de la Madrid Hurtado, “Notas sobre el presidencialismo en la Constitución Federal de 1917” en *Estudios de derecho constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 241-251 (incluido también en Flores (ed.), *Doctrina Constitucional Mexicana*, cit. en esta misma nota, pp. 383-391); y *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa y UNAM, 1998.

de un soberano ilimitado, al grado de considerar al presidente como un “emperador sexenal”³⁶ y al sistema político mexicano como “una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal”.³⁷

En los últimos años, diferentes medidas han venido a acotar o limitar su hegemonía, ya sea: al fortalecer tanto al Poder Legislativo, al aumentar el número de Diputados de 300 a 500 y el senadores de 64 a 128, como al Poder Judicial, al dotar de mayores atribuciones para el control de constitucionalidad y su independencia, así como al debilitar (o al menos disminuir) sus atribuciones al transferir las mismas a organismos constitucionales autónomos, como en el caso del otrora IFE, ahora INE, para organizar las elecciones y los demás procesos participativos.

Así, al transferir infinidad de atribuciones de los poderes públicos tradicionales a una multiplicidad de organismos constitucionales autónomos, los últimos vienen no solamente a acotar o limitar la esfera de decisiones políticas de los primeros, sino además a dar lugar a decisiones más bien técnicas tomadas por agentes reguladores, burocracias y hasta tecnocracias de funcionarios profesionales, más allá de meros servidores públicos. En otras palabras, habíamos pasado de un presidencialismo hegemónico a un sistema presidencial más acotado o limitado, por no decir que menos fuerte o más débil, pero la tendencia en los últimos tres años parece venir a contracorriente, como veremos más adelante.

2. MARCO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

En los últimos quinientos años, desde la conquista española, el pueblo mexicano ha luchado constantemente por su libertad y, en consecuencia, ha dado resistencia —como sugiere el actual discurso oficial— a sus enemigos. Estos incluyen: el absolutismo, el autoritarismo, el centralismo, el corporativismo, el paternalismo y el proteccionismo; la anarquía, el (mal) gobierno y la tiranía; el clero o iglesia y la milicia; la corrupción, la impunidad y la irresponsabilidad; la ignorancia y la peor de las ignominias: ignorar que ignoramos; la indigencia, la miseria y la pobreza; la marginación, la opresión y los privilegios (de unos cuantos); la falta de respeto a los derechos y a las libertades públicas, así como a la división de poderes; el clasismo, elitismo y racismo; la inobservancia de las leyes y la impotencia del gobierno y hasta la intolerancia de unos a otros. De esta forma, es innegable que podemos hablar de al menos tres grandes transformaciones, ya pasadas, y quizás de una más en proceso, desde hace algunos años.

³⁶ Daniel Moreno, *Síntesis del derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 40 (citado por Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 29).

³⁷ Daniel Cossío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 30-31 (citado por Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., p. 29).

De un lado, las tres grandes transformaciones pasadas coinciden:

A) Con la consumación de la Independencia de la corona española y con la derrota del Primer Imperio de Agustín de Iturbide;

B) Con la guerra de Reforma, el derrumbe del Segundo Imperio de Maximiliano de Habsburgo, y la restauración de la República; y

C) Con el desplome de la Dictadura de Porfirio Díaz y con el inicio de la Revolución mexicana.

Y a cada uno de estos 3 grandes hitos le corresponde un gran cambio jurídico-constitucional:

A) La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, incluido el paréntesis centralista y el Acta de reformas de 1847;

B) La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y sus reformas;³⁸ y

C) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas (1921-2021).

Del otro, si bien en los últimos cien años hemos constatado varios triunfos democráticos que en algún otro lugar hemos clasificado en “sustantivos” y “adjetivos”, y que corresponden a diferentes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁹ resulta que, en los últimos tres años, ha surgido un movimiento que aboga por una 4T. Así, a continuación, analizaremos estos cuatro grandes procesos y sus respectivos productos, con especial referencia a la relación entre el presidencialismo hegemónico y la vieja o nueva división de poderes.

A. LA INDEPENDENCIA Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

Tras la expedición del *Acta Constitutiva de la Federación*, el 31 de enero de 1824,⁴⁰ la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824

³⁸ Vid. Imer B. Flores, “La Constitución de 1857 y sus reformas: A 150 años de su promulgación”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (eds.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 años de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 285-324; y “El legado histórico-jurídico de la Constitución de 1857 y de sus reformas: reforma, restauración y revolución”, en Margarita Moreno-Bonett y Martha López Castillo (coords.), *La Constitución de 1857. Historia y legado. Edición conmemorativa del bicentenario de la independencia y del centenario de la revolución mexicana (1810-1910)*, México, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, y Recinto Parlamentario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2009, pp. 365-380.

³⁹ Vid. Imer B. Flores, “Sobre los triunfos del proceso democratizador en México: A propósito del movimiento anulacionista y del voto nulo”, en Luis J. Molina Piñeiro, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, y Ruperto Patiño Manffer (Coords.), *Balance en el proceso democratizador de México 1988-2009*, México, Porrúa, Facultad de Derecho-UNAM, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”-Universidad Carlos III de Madrid y COPUEX, 2009, pp. 744-764.

⁴⁰ El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 está disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/acta1824.pdf> [página consultada 21 de octubre de 2021].

sería promulgada en la ciudad de México, en la entonces Iglesia de San Pedro y San Pablo, el 4 de octubre de 1824.⁴¹ Dicha Constitución vino a consagrar en su artículo 1º: “La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia”. Además de adoptar “para su gobierno la forma de república representativa popular federal” (artículo 4), y listar a “las partes de esta federación” (artículo 5) procedió a dividir “el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial” (artículo 6).

El poder legislativo de la federación fue depositado en “un congreso general” dividido en “dos cámaras, una de diputados y otra de senadores” (artículo 7). De un lado, la cámara de diputados estaba compuesta por “representantes elegidos en su totalidad cada dos años” (artículo 8), con base a la “población” (artículo 10), es decir un diputado por cada ochenta mil personas, o por una fracción que pase de cuarenta mil, y si no la tuviere al menos contaría con un diputado (artículo 11). Del otro, la cámara de senadores estaba compuesta por “dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad cada dos años” (artículo 25). Cabe señalar que, durante los recesos del Congreso General, estaba prevista un “consejo de gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado” (artículo 113).

El supremo poder ejecutivo de la federación era depositado “en un solo individuo” denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 74), pero estaba prevista también la figura del “vicepresidente”, para los casos de “imposibilidad física o moral del presidente” (artículo 75). Así mismo, incluía la prohibición del presidente para “ser reelecto para este encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones” (artículo 77). En caso de falta temporal tanto de presidente como de vicepresidente, este poder era depositado en el “presidente de la Corte Suprema de Justicia” (artículo 97).

El poder judicial de la federación residía en “una Corte Suprema de Justicia, los tribunales de circuito, y en los juzgados de distrito” (artículo 123). La Corte Suprema estaba compuesta por “once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal”, los cuales eran “perpetuos”, pero podían ser “removidos con arreglo a las leyes” (artículo 126), sin olvidar que eran electos “por las legislaturas de los Estados” (artículo 127) y a partir de las diferentes “listas” dar cuenta de los resultados (artículo 131).

Como es fácil advertir el supremo poder de la federación estaba dividido en tres poderes, pero solamente al ejecutivo era definido como “supremo”. Finalmente, en cuanto al gobierno particular de los Estados, el artículo 157 disponía que el gobierno estaría dividido “para su ejercicio en los poderes legislativo,

⁴¹ La *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 1824 está disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1824.pdf> [página consultada el 21 de octubre de 2021].

ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo”. En cuanto a la reforma a la Constitución, era necesario que un Congreso calificara las observaciones que sería sometida a la deliberación del congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias (artículos 167 y 168).

Ahora bien, tras las *Bases Constitucionales* expedidas por el Congreso Constituyente del 15 de diciembre de 1835,⁴² la “Segunda” de las *Leyes Constitucionales* de 1836,⁴³ estableció la organización de un “supremo poder conservador” depositado “en cinco individuos”, quienes serían renovados uno cada dos años (artículo 1). Cabe recordar que con anterioridad deberían haber desempeñado alguno de los cargos de presidente o vicepresidente, senador, diputado, secretario del despacho, y magistrado de la Suprema Corte de Justicia (fracción III, artículo 11).

La “Tercera” depositó el poder legislativo “en el congreso general de la nación” compuesto de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (artículo 1). La base para la elección de diputados fue, al igual que en la Constitución de 1824, la “población”, esto es un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes y por cada fracción de ochenta mil personas, y si no la tuviere al menos contaría con un diputado (artículo 2). La cámara de diputados sería renovada “por mitad cada dos años” (artículo 3). Por su parte, la cámara de senadores estaba compuesto de “veinticuatro senadores”, nombrados a partir de “tres listas” propuestas por “la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia” (artículo 8), renovados “por terceras partes cada dos años” (artículo 9).

La “Cuarta” estableció la organización del “supremo poder ejecutivo” depositado en “un supremo magistrado” denominado “presidente de la República”, el cual duraría en su cargo “ochos años” (artículo 1) y sería electo a partir de las ternas de individuos propuestas por el Consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia, sometidas a la Cámara de Diputados, la cual a partir de éstas hacía una nueva terna, la cual era remitida a todas las juntas departamentales y sería electo quien obtuviera el mayor número de votos (artículo 2). Cabía la posibilidad de que el presidente fuera reelecto, pero además de ser propuesto en las tres ternas, tendría que estar incluido en la terna de la cámara de diputados, pero tenía que obtener el voto de las tres cuartas partes de las juntas departamentales (artículo 5). Ahora bien, el consejo de gobierno estaba compuesto por “trece consejeros, de los cuales dos serán eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases de la sociedad”, escogidos por el presidente, a partir de una lista de treinta y nueve individuos (artículo 21).

⁴² Las *Bases Constitucionales* de 1835 están disponibles en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/bas1835.pdf> [página consultada 21 de octubre de 2021].

⁴³ Las *Leyes Constitucionales* de 1836 están disponibles en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1836.pdf> [página consultada 21 de octubre de 2021].

La “Quinta” estableció que el poder judicial de la República sería ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los juzgados de primera instancia (artículo 1). Al igual que la Constitución de 1824, la corte estaba compuesta por “once Ministros y un Fiscal” (artículo 2) y su elección seguía el mismo proceso que para la elección del presidente de la República (artículo 5).

La “Sexta” al ser una República central estaba dividida en departamentos y éstos a su vez “en distritos y éstos en partidos” (artículo 1). El gobierno interior de los departamentos estaba “a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general” (artículo 4). Los gobernadores eran nombrados a propuesta de una terna de las juntas departamentales, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos, y duraban ocho años y podían ser reelectos (artículo 5).

Por último, la “Séptima” dispuso que, en los seis años contados desde la publicación de la Constitución, ésta no podría ser alterada (artículo 1).

Así, las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843,⁴⁴ establecieron que el poder legislativo estaría “dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores” (artículo 25). Los diputados serían elegidos por cada “setenta mil habitantes” (artículo 26) o “fracción que pase de treinta y cinco mil habitantes”, pero al menos uno por cada Departamento (artículo 27). La cámara de senadores estaba compuesta por sesenta y tres individuos (artículo 31). Electos dos tercios por las Asambleas departamentales, y el otro tercio por la Cámara de diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia (artículo 32). El supremo poder ejecutivo fue depositado en un magistrado denominado presidente que duraba “cinco años en sus funciones” (artículo 83). El consejo de gobierno estaba compuesto de diecisiete vocales nombrados por el presidente (artículo 104). El poder judicial estaba depositado en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos (artículo 115). La Corte Suprema de Justicia estaba compuesta de once ministros y un fiscal (artículo 116). En cuanto al gobierno de los departamentos, cada uno tenía una asamblea departamental con entre siete y once vocales (artículo 131), los cuales durarían en su encargo cuatro años y serían renovados por mitad cada dos años (artículo 133). Había un gobernador en cada departamento, nombrado por el presidente de la República a propuesta de las asambleas departamentales y duraban cinco años en su encargo (artículo 136).

Ahora bien, en lo que resultaba una innovación el Título VIII contemplaba la configuración de un poder electoral. Los ciudadanos votaban un elector primario por cada quinientos habitantes (artículo 147). Los electores primarios nombraban a los electores secundarios, en una proporción de veinte a uno, y

⁴⁴ Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843 están disponibles en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1842.pdf> [página consultada 21 de octubre de 2021].

los secundarios formaban el colegio electoral del Departamento (artículo 148). A dicho colegio electoral, le correspondía la elección de los diputados al Congreso y de los vocales de la respectiva asamblea departamental (artículo 149). Por último, el artículo 202 contempló la posibilidad de hacer reformas, con el único requisito de contar con dos tercios de votos en ambas cámaras.

Por su parte, el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847,⁴⁵ como es sabido vino a reestablecer la Constitución federal de 1824 e introducir algunas reformas. Entre ellas estableció que por cada cincuenta mil habitantes o fracción que pase de veinticinco mil sería electo un diputado al Congreso general (artículo 7). Además de los dos senadores por el Distrito Federal (artículo 6) y de los electos por cada Estado, había un número igual electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votados por diputaciones (artículo 8). El senado era renovado por tercios cada dos años (artículo 9). Así mismo, derogó los artículos relativos al cargo de vicepresidente (artículo 15). Finalmente, contempló que las reformas tenían que estar acordadas por dos tercios de ambas Cámaras o por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos, así como que las reformas que limitarían en algún tanto la extensión de los poderes de los Estados necesitarían además la aprobación de la mayoría de las legislaturas (artículo 28).

B. LA REFORMA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857

El artículo 50 de la *Constitución Política de la República Mexicana*, promulgada el 5 de febrero de 1857,⁴⁶ consagró: “El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni despotizarse el legislativo en un individuo”. Como es sabido, el supremo poder legislativo fue depositado originalmente en una asamblea denominada Congreso de la Unión, compuesta de una sola cámara (artículo 51). Los representantes eran elegidos en su totalidad cada dos años (artículo 52) y eran nombrados por cada cuarenta mil habitantes, o fracción que pasara de veinte mil, y en cualquier caso contarían con al menos uno (artículo 53).

El ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión sería depositado en un solo individuo denominado “presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 75) y su encargo duraba cuatro años (artículo 78). En sus faltas tanto temporales como las absolutas entraría a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia (artículo 79). Por su parte, el poder judicial de

⁴⁵ El Acta Constitutiva y de Reformas está disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/actaref.pdf> [página consultada 21 de octubre de 2021].

⁴⁶ La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 está disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/historicos/1857.pdf> [página consultada 21 de octubre de 2021].

la federación fue depositado en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y Circuito (artículo 90), y la Suprema Corte estaba compuesta por “once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general” (artículo 91) y tenían una duración de “seis años” en sus cargos y eran electos de forma indirecta (artículo 92). Finalmente, las reformas a la Constitución tenían que ser aprobadas por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso de la Unión y en la mayoría de las legislaturas de los Estados (artículo 127).

La Constitución de 1857 fue reformada en 34 ocasiones en los sesenta años de su vigencia de 1857-1917, a razón de 0.56 reformas por año. Para efectos de este texto, me gustaría destacar que dentro de estas reformas los tres ejes más importantes son:⁴⁷

- 1) La incorporación de las Leyes de Reforma (relativas a la separación Iglesia-Estado), mediante el decreto no. 7, del 25 de septiembre de 1873;
- 2) La restauración de Senado (y con ella del bicameralismo), por medio del decreto no. 8, del 13 de noviembre de 1874; y
- 3) La prohibición-permisión de la reelección del presidente de la República y del gobernador de un Estado, al incluir:
 - A) La prohibición de la reelección inmediata, decreto no. 9, del 5 de mayo de 1878;
 - B) La introducción de la reelección del presidente para el período constitucional inmediato por una ocasión y la posibilidad de que los Estados en sus respectivas constituciones establezcan la de los gobernadores, decreto no. 19, de 21 de octubre de 1887;
 - C) La modificación de la duración del cargo de presidente sin mencionar nada acerca de la permisón o prohibición de su reelección, decreto no. 20, del 20 de diciembre de 1890; y
 - D) La introducción de la prohibición de la reelección de presidente y vicepresidente, así como de los gobernadores de los Estados, con el decreto no. 34, del 27 de noviembre de 1911.

C. LA REVOLUCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917,⁴⁸ previó en su 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

⁴⁷ Vid. Flores, “La Constitución de 1857 y sus reformas: A 150 años de su promulgación”, *cit.* pp. 310-316.

⁴⁸ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion/federal/leyes/1917.pdf> [página consultada 21 de octubre de 2021].

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.

El poder legislativo fue depositado en un Congreso general, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (artículo 50). Por un lado, la Cámara de Diputados estaba compuesta por representantes de la nación, electos de manera directa en su totalidad cada dos años (artículo 51). Originalmente, era electo un diputado por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que exceda de veinte mil, y al igual que en las demás con al menos un diputado por Estado o Territorio (artículo 52). Por otro lado, la Cámara de Senadores estaba compuesta por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos de modo directo (artículo 57), por cuatro años y renovados por mitad cada dos años (artículo 58).

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión fue depositado en un solo individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 80), electo de forma directa (artículo 81) por cuatro años y con la clara prohibición de que “nunca podrá ser reelecto” (artículo 83). Cabe mencionar que quien lo sustituyera, en caso de falta absoluta o temporal de éste, no podía ser reelecto para el periodo inmediato (segundo y tercer párrafos de dicho numeral).

Por su parte, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación fue depositado a su vez en “una Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Circuito y de Distrito” y la “Suprema Corte de Justicia de la Nación” estaba compuesta de once ministros (artículo 94). En una primera elección durarían dos años; para la segunda cuatro; y a partir de 1923, solamente podrían ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo (segundo párrafo de este numeral).

En cuanto a los Estados de la Federación, en el artículo 115, consagró la figura del Municipio Libre y además estableció las bases para una estructura estatal análoga a la federal al contar con un gobernador, como titular del poder ejecutivo local, con las mismas limitaciones que las del titular del poder ejecutivo federal, al no poder ser reelectos y al no poder durar en su encargo más de cuatro años (segundo párrafo de este mismo numeral).

Finalmente, contempló la posibilidad de las reformas a la Constitución, las cuales tendían que ser aprobadas por el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, y que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Así, desde su entrada en vigor hasta la fecha, la Constitución de 1917 ha sido reformada mediante 251 decretos de reforma a la Constitución, contado el decreto del 28 de mayo de 2021, en materia de seguridad privada, como el último.⁴⁹

⁴⁹ Los decretos de reforma a la Constitución, por orden cronológico y por artículo, están disponibles en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion> [página consultada 21 de octubre de 2021].

Esto es, 251 decretos de reforma en poco menos de ciento cinco años de vigencia, a razón de 2.39 reformas por año, con una frecuencia poco más de cuatro veces mayor a la de la Constitución de 1857.

Dichos decretos comprenden 754 adiciones o modificaciones a sus 136 artículos.⁵⁰ Cabe recordar que la mitad de esos decretos fueron publicados, antes del 20 de agosto de 1993, con el decreto no. 126 de reforma a la Constitución. Es más, en los primeros 65 años, la constitución experimentó 98 decretos de reforma hasta el segundo decreto de reforma del 17 de noviembre de 1982,⁵¹ a razón de 1.5 por año; y en los últimos 39 años (poco más de un tercio) ha experimentado 153 decretos de reforma, a sazón de 3.92 por año (más del doble por año). Así, durante las diferentes presidencias podemos contabilizar:

- a) Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), 19 decretos (3.16 por año);
- b) Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), 15 decretos (2.5 por año);
- c) Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), 18 decretos (3 por año);
- d) Vicente Fox Quesada (2000-2006), 17 decretos (2.83 por año);⁵²
- e) Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012), 39 decretos (6.5 por año);
- f) Enrique Peña Nieto (2012-2018), 28 decretos (4.66 por año); y
- g) Andrés Manuel López Obrador (2018-), 18 decretos (6 por año).⁵³

⁵⁰ Aun cuando todos coincidimos en el total de 251 decretos de reforma constitucional, diferimos respecto al número de adiciones o modificaciones contenidos en las mismas. Si las agregamos por el número de veces que han sido reformados sus artículos, el resultado nos da 754 reformas (lo que daría a 5.54 reformas por cada artículo). *Cfr.* Jorge Carpizo, “La reforma constitucional en México: procedimiento y realidad”, *Documento de trabajo*, No. 144, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 16-17.

⁵¹ Curiosamente el primer decreto publicado ese día fue el de la privatización de la banca. Cabe señalar que de los primeros 98 decretos de reformas: 29 fueron aprobados en doce años bajo las presidencias de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982), a razón de 2.41 por año: 15 decretos (2.5 por año) y 14 decretos (2.33 por año), respectivamente.

⁵² Como es sabido, en las elecciones intermedias de 1997, el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en ambas cámaras, pero retuvo la mayoría relativa en el Senado, y desde aquel entonces el fenómeno del “gobierno dividido” ha sido la regla general, en lugar de la excepción. Lo cual nos permite adelantar la hipótesis de que esto contribuyó a la desaceleración del ritmo de decretos de reformas a la constitución en los primeros tres años de la presidencia de Fox, a solamente 5 decretos (1.6 por año), mientras que en los tres últimos años se consumaron 12 decretos (4 por año). Durante estos años, debido al *impasse* entre el Poder Ejecutivo Federal y las dos cámaras del Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial Federal, principalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero otros tribunales, como el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales mediante la interpretación de la constitución y de su doctrina constitucional la reconstituyeron de guisa informal o material, un fenómeno que hemos descrito como la reconstitución constitucional por la vía de la interpretación o mutación constitucional.

⁵³ A este ritmo acabaríamos su presidencia con 36 reformas, solamente por debajo de la presidencia de Calderón Hinojosa. En el próximo apartado analizamos con un poco más de detalle la reformas a la Constitución durante los tres primeros años de la presidencia de López Obrador.

A continuación, sin ánimo de ser exhaustivos —pues lo anterior rebasa el tiempo y espacio que disponemos— nos permitimos destacar los 3 ejes temáticos que vinieron a acotar el presidencialismo hegemónico al fortalecer tanto a los poderes legislativo y judicial, como a los consolidar algunas de los organismos constitucionales más emblemáticos.

(i) En lo referente al poder legislativo, de un lado, el número de diputados aumento, primero, a 400 —300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, con el decreto no. 86 del 6 de diciembre de 1977; y, después, a 500 —300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, con el decreto no. 109, del 15 de diciembre de 1986. Del otro, el número de senadores fue duplicado de dos a cuatro por cada entidad, *i.e.* de 64 a 128, con el decreto no. 128 del 3 de septiembre de 1993.⁵⁴ Cabe mencionar que con el decreto no. 216 del 10 de febrero de 2014, el texto de la Constitución regresó a su formulación original para permitir la reelección de los legisladores, ahora en forma limitada a un máximo de doce años consecutivos, como diputado o senador, o sea cuatro o dos períodos, respectivamente.⁵⁵

(ii) En relación con el Poder Judicial, lo más significativo fue el hecho, además de retomar la formulación original con once ministros y conferir al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las atribuciones correspondientes a un Tribunal Constitucional, para conocer de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior con el decreto no. 133, del 31 de diciembre de 1994. Lo anterior sin olvidar los esfuerzos para instrumentar el sistema procesal penal acusatorio y oral, con el decreto no. 180, del 18 de junio de 2008,⁵⁶ así como ampliar sus competencias, con el decreto no. 193, en materia de amparo, del 6 de junio de 2011, y con el decreto no. 194, en materia de derechos humanos, del 10 de junio de 2011.

⁵⁴ Originalmente, estaba previsto que tres serían electos conforme al principio de “votación mayoritaria relativa” y asignado uno a la “primera minoría”. Sin embargo, es conveniente recordar que este mecanismo nunca fue aplicado, puesto que fue reformado antes de que se tuviera que aplicar por primera vez. Lo anterior para que los senadores fueran electos dos conforme al principio de “votación mayoritaria relativa” y uno asignado a la “primera minoría”, y los treinta y dos restantes conforme al principio de “representación proporcional”, con el decreto no. 136, del 22 de agosto de 1996. En lo personal, me parece que está última reforma constituye un regreso o retroceso al alterar la representación paritaria de las diferentes entidades federativas al interior del Senado. *Vid.* Imer B. Flores, “El problema de la (eventual) reforma del Senado en México”, *Documento de Trabajo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

⁵⁵ *Vid.* Imer B. Flores, “Racionalidad jurídica y reelección legislativa: A propósito de las reformas tanto a la Constitución general de la República como a las de las entidades federativas en México”, en Issa Luna Plá *et als.* (coords.) *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018, pp. 75-127.

⁵⁶ *Vid.* Imer B. Flores, “Derechos humanos, estado de derecho y política jurídica: Cuestiones sobre la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia en el Estado de Yucatán”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 25, julio-diciembre, 2011, pp. 369-386.

(iii) Respecto a la creación de organismos constitucionales autónomos, me gustaría hacer una especial referencia a la constitucionalización tanto de los organismos para la protección de los derechos humanos, con el decreto no. 123, del 28 de enero de 1992, como de los institutos para garantizar el acceso a la información y a la transparencia, con el decreto no. 174, del 20 de julio de 2007, así como de las reformas subsecuentes para dar autonomía al otrora Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, con diferentes decretos, pero sobre todo con el emblemático decreto no. 136, del 22 de agosto de 1996.

D. LA 4T Y LAS REFORMAS A LA CPEUM (2018-2021)

Como ya adelantamos, en lo que va de la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-), llevamos 18 decretos (*i.e.* 6 por año):

(a) Decreto no. 234, del 14 de marzo de 2019, en materia de extinción de dominio;

(b) Decreto no. 235, del 26 de marzo de 2019, en materia de Guardia Nacional;

(c) Decreto no. 236, del 12 de abril de 2019, en materia de prisión preventiva oficiosa;

(d) Decreto no. 237, del 15 de mayo de 2019, en materia educativa;

(e) Decreto no. 238, del 6 de junio de 2019, en materia de paridad entre géneros;

(f) Decreto no. 239, del 9 de agosto de 2019, en materia de reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas;

(g) Decreto no. 240, del 20 de diciembre de 2019, en materia de consulta popular y revocación de mandato;

(h) Decreto no. 241, del 6 de marzo de 2020, en materia de condonación de impuestos;

(i) Decreto no. 242, del 8 de mayo de 2020, en materia de bienestar;

(j) Decreto no. 243, del 18 de diciembre de 2020, en materia de movilidad y seguridad vial;

(k) Decreto no. 244, del 24 de diciembre de 2020, en materia de juventud;

(l) Decreto no. 245, del 19 de febrero de 2021, en materia de fuero;

(m) Decreto no. 246, del 11 de marzo de 2021, en materia de Poder Judicial de la Federación;

(n) Decreto no. 247, del 17 de mayo de 2021, en materia de nacionalidad;

(ñ) Decreto no. 248, del 17 de mayo de 2021, en materia de Michoacán de Ocampo;

(o) Decreto no. 249, del 17 de mayo de 2021, en materia de Veracruz Ignacio de la Llave;

(p) Decreto no. 250, del 17 de mayo de 2021, en materia de partidas secretas; y

(q) Decreto no. 251, del 28 de mayo de 2021, en materia de seguridad privada.

Como es fácil advertir, solamente uno de los decretos de reformas (m) está dirigida a uno de los tres poderes públicos tradicionales, y de ella podemos destacar, para bien, el sistema de precedentes directos para las decisiones del máximo tribunal del país, a saber: la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dos decretos están relacionados con la actualización de los nombres de dos entidades federativas, a la sazón: Michoacán de Ocampo (ñ) y Veracruz de Ignacio de la Llave (o). Cuatro decretos están enmarcados, en lo que podríamos considerar como promesas de campañas tendientes a acabar con “privilegios” y evitar “abusos”, ya sea al prohibir las condonaciones de impuestos (h) y las partidas secretas (p), así como al suprimir el fuero para el presidente de la República (l) y reforzar la consulta popular e incluir la revocación del mandato (g). Cuatro más tienen que ver con temas de combate al crimen, a la corrupción y a la impunidad, incluida la seguridad tanto pública como privada, tales como la Guardia Nacional (b), la extinción de dominio (a), la prisión preventiva oficiosa (c), y la coordinación de la seguridad privada con las instituciones de seguridad pública (q). Y, los demás, viene a ampliar de alguna forma el catálogo de los derechos humanos, al ampliar la aplicabilidad del principio de paridad entre los géneros (e) y los supuestos de la nacionalidad (n); al reconocer tanto a las comunidades y pueblos afromexicanos, como parte de la composición pluricultural del país (f), como a los derechos de la juventud (k). Lo anterior sin olvidar los derechos en materia de educación (d) y del bienestar (i), así como de movilidad y seguridad vial (j).

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Con un claro triunfo en las urnas, el cual ha sido reforzado, día a día, con un modelo de comunicación centrado en el presidente y en su poder carismático, hay muchas expectativas creadas y algunas reticencias. Es innegable que nuestra historia constitucional —y hasta metaconstitucional— tiende hacia un presidencialismo hegemónico, el cual favorece la centralización o concentración del poder y, en consecuencia, desfavorece tanto a la vieja como a la nueva división o separación de poderes. Ojalá no vayamos a repetir ni replicar la experiencia, para no fallarle otra vez al pueblo de México.

LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO Y CIUDAD DE MÉXICO

María Guadalupe González Jordán

Aunque este cuerpo político se halla todavía en estado de burdo proyecto, sin embargo, ya empieza a despertarse un sentimiento en los miembros interesados en la conservación del todo; lo que nos da esperanza de que, después de muchas revoluciones transformadoras, será a la postre una realidad ese fin supremo de la Naturaleza, un estado de ciudadanía mundial o cosmopolita, seno donde pueden desarrollarse todas las disposiciones primitivas de la especie humana.

KANT, 1978, p. 60

I. INTRODUCCIÓN

Hoy por hoy, la democracia participativa se refleja en la confianza que muestran las instituciones autónomas, gubernamentales, políticas, económicas, jurídicas, laborales, científicas, educativas, artísticas, entre otras, ya que su consolidación es el asidero para que, en los momentos en que los electores acudan a las urnas tengan la certeza que su participación democrática a través de su voto es el puente de fortalecimiento de las instituciones.

Es importante destacar que la construcción de la ciudadanía, tiene que ver con el acercamiento y participación en los asuntos públicos y políticos, precisamente de la ciudadanía, es decir, la participación de las personas que tengan esta calidad, a efecto de que se inmiscuyan en los asuntos políticos y electorales de su comunidad, municipio, estado y país, con la finalidad de ser parte activa en las decisiones que se tomen y que impactarán las estructuras gubernamentales, políticas, institucionales y sobre todo, sociales.

Esto implica un acercamiento directo, por parte de la ciudadanía, en la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. Esta participación les da la calidad de actores políticos en todos los ámbitos democráticos.

En esta investigación se analizará, en un primer momento, el concepto de ciudadanía, así como las dimensiones en que la doctrina jurídica ha clasificado el estado de pertenencia de las personas a una determinada demarcación

geográfica; en segundo lugar, se expondrán los datos estadísticos obtenidos del diagnóstico sobre la calidad de la ciudadanía en el Estado de México y en la Ciudad de México.

A través de esta información estadística, se revela una realidad en nuestra entidad federativa: la ciudadanía aún no confía en las autoridades tanto electorales como gubernamentales, asimismo desconfía en la efectividad partidaria, lo que genera un desencanto en la democracia que se refleja claramente en una escasa participación, no sólo en la emisión del voto, sino en el seguimiento a los trabajos de las autoridades electas popularmente.

Además, estos datos son muy valiosos, toda vez que muestran un panorama claro de cómo es la participación ciudadana, esto sirve de base para implementar directrices que podrán enfocarse en concientizar a las y los ciudadanos sobre la importancia de su voto y del impacto que este tiene sobre los gobernantes.

Finalmente, se expondrán algunas propuestas para diseñar mecanismos prácticos y eficientes en materia de participación ciudadana, mismos que estarán dirigidos a concretar acciones directas y tendentes a abatir las problemáticas que envuelven a la participación político-electoral de la ciudadanía, y a mejorar su calidad, en particular la del Estado de México y Ciudad de México.

Estas acciones y mecanismos permitirán obtener resultados concretos que abonen a la evolución de la cultura cívica, de manera que representarán un efecto inmediato en la consolidación de la democracia.

ANTECEDENTES

Derivado de la reforma constitucional y legal en materia político-electoral del año 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) elaboró el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, cuya investigación se enfocó en realizar un diagnóstico sobre las condiciones, prácticas y ejercicios que lleva a cabo la ciudadanía en el país. Por lo que, en el Estado de México, se diseñaron y analizaron las dimensiones e indicadores siguientes:

1. Ciudadanía, Estado de derecho y acceso a la justicia;
2. Vida Política y calidad de la ciudadanía;
3. Sociedad civil y ciudadanía (participación no electoral);
4. Vida comunitaria y ciudadanía;
5. Valores y calidad de la ciudadanía y;
6. Ciudadanía y redes personales y organizacionales.

Por otra parte, la investigación que se realizó en la Ciudad de México, respecto de la calidad de la ciudadanía, fue precisamente con los trabajos que se llevaron a cabo en el Informe sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México 2017; los datos que arroja este trabajo resultan del todo útiles. En este documento se plasman revelaciones muy importantes sobre los niveles de confianza en las instituciones y autoridades electorales, partidos políticos y gobernantes de la Ciudad de México.

Toda la información recabada en estos ejercicios y que conforman una base de datos estadísticos, serán de mucha ayuda para establecer acciones concretas que permitan que la ciudadanía participe convencida de su intervención en los asuntos políticos de su comunidad, municipio, estado y país, así como en los procesos electorales a través de su voto.

DESARROLLO

Todos los y las mexicanas aspiran a que, en su comunidad, municipio, estado y, hasta en el país entero se viva en armonía y en un progreso constante que les permita alcanzar un desarrollo integral como sociedad, en todos los aspectos, cultural, económico, social, político, entre otros. Esta aspiración se sustenta en un aspecto básico que es la democracia, misma que debe permear en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

En esa lógica para alcanzar una democracia consolidada, es necesario contar con una ciudadanía ampliamente participativa en todos los asuntos públicos que se generen en las diversas áreas de la administración pública, así como en la elección de sus representantes de elección popular y, finalmente, contribuir como autoridad o bien como actores políticos.

Con el objeto de abordar correctamente este análisis, es necesario partir del concepto de ciudadanía, dado que es a partir de esta condición, calidad o estatus que se atribuye a las personas que tienen pertenencia a alguna demarcación territorial, misma que dota de contenido a la vida cultural, social, económica, jurídica, política, entre otras, de los municipios, estados y de nuestro país.

De acuerdo con el extinto Instituto Federal Electoral (IFE), en el contexto del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México del año 2014, retoma la definición de ciudadanía adoptada por Granovetter quien refiere: "... la ciudadanía, pensada de manera integral, contiene tanto una base individual constituida por ciertos derechos como una base relacional que surge mediante el contacto con los demás. Esta última, a su vez, puede adquirir una dimensión de cohesión/fragmentación y otra que se relaciona con la intermediación" (Granovetter en IFE, Informe país 2012, p. 23).

De acuerdo con Moreno "la ciudadanía es la condición de pertenencia y participación en la políteia, u organización política, donde se integran los miembros de la sociedad", por lo tanto, esta se entiende como el status que habilita al ciudadano en el ejercicio de deberes y derechos en un determinado Estado. Sin embargo, la idea clásica de ciudadanía se refería a un título sustantivo, a una condición finalista del hombre en la que ser ciudadano era la manera de realizar y culminar la esencia humana, la manera de adquirir y ejercer las virtudes más eminentes del hombre. (Moreno citado por Parada. 2009, p. s/n).

Ahora bien, para comprender de mejor manera el concepto de ciudadanía que para este estudio interesa, que es la vinculada con la participación y ejercicio

de los derechos político-electorales, el IFE, menciona una visión Maximalista, la cual engloba las características que, eventualmente, harían de la ciudadanía una expresión de identidad cívico-política de las personas con su comunidad, municipio, estado y país y precisa sus aspectos fundamentales:

- La ciudadanía es un estatus político, pero también es una identidad cívico-política.
- La persona requiere involucrarse sistemáticamente en la esfera pública.
- Implica amplias exigencias a los ciudadanos, pues plantea que ellos estarán interesados permanentemente en lo político.
- El ciudadano debe saber no sólo cómo funciona el sistema político sino también cómo puede insertarse y participar en él. (IFE, Informe País 2012, p. 20).

De esta manera, las y los ciudadanos ejercen sus derechos político-electorales dada su pertenencia e identidad con su comunidad respecto de los temas políticos y, también de los asuntos públicos, así como de la toma de decisiones trascendentes.

Como se observa, la doctrina jurídica ha establecido con claridad que la ciudadanía es la pertenencia que tienen las personas respecto de un lugar geográfico, en el cual ejercen sus derechos y libertades.

Es importante precisar que el IFE, en el Informe País, supra citado, hace referencia al concepto de ciudadanía activa, la cual refiere como “un medio para empoderar a los ciudadanos con el fin de que tuvieran voz dentro de sus comunidades, un sentimiento de pertenencia a la sociedad en la que viven, la valoración por la democracia y el entendimiento de las diferencias de otras culturas” (Hoskins en IFE, Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 2014).

Esta pertenencia e identidad de las y los ciudadanos frente al área geográfica en la que viven y se desenvuelven, tiene que ver con su visión de participación que ve más allá de los asuntos públicos y políticos. Esta participación implica “un sentimiento de pertenencia a la sociedad en la que viven, la valoración por la democracia y el entendimiento de las diferencias de otras culturas” (Hoskins en IFE, Informe País 2012, p. 24).

De manera que, resulta relevante hacer la acotación respecto a la calidad de ciudadano o ciudadana y la calidad de la ciudadanía, a efecto de tener claridad en una y otra, en ese sentido, la doctrina acertadamente hace la distinción al establecer lo siguiente:

[... la calidad de Ciudadano no es sino la capacidad racional para ejercer derechos políticos dentro del territorio del Estado. Pero esta puede estar limitada por falta de madurez, de libertad o por que el ciudadano se encuentra en estado de demencia, aunque también puede ser suspendida debido a alguna conducta punible (CP, Art. 42) o puede perderse cuando se renuncia a la nacionalidad. Como dice Angarita: “El ciudadano es el sujeto de los derechos políticos, la ciudadanía es la capacidad para el ejercicio de las funciones públicas” (2005, p. 247)... Parada 2009, p. 99).

Por otra parte, la calidad de la ciudadanía estriba en que la participación cívica democrática de las y los ciudadanos debe caracterizarse por la conciencia, responsabilidad y compromiso que tienen con su comunidad de progreso, a efecto de contribuir con su participación a alcanzar estos estadios de mejora continua, para contribuir en la consolidación de la democracia.

Hecha esta distinción, es conveniente señalar que la calidad de ciudadano o ciudadana, está asociada con su capacidad de ejercer derechos políticos. En este sentido, Angarita, menciona que “la calidad de Ciudadano no es sino la capacidad racional para ejercer derechos políticos dentro del territorio del Estado” (Angarita citado por Parada, 2009, p. 99). Lo anterior significa que esta característica está dotada de un amplio contenido de caracteres de naturaleza política, en ese sentido, el estatus que ostentan las personas está debidamente reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues todo el texto, hace referencia al ciudadano, verbigracia:

Artículo 8o.—Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

...

Artículo 9o.—No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. (CPEUM).

En efecto, el contenido de la Carta Magna esta desarrollado en función de las y los ciudadanos, por lo que establece los requisitos para acceder a esa calidad:

Artículo 34.—Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

Una vez que las personas adquieren la calidad de ciudadanas y ciudadanos, son el centro de diversos derechos y obligaciones que les irroga el cuerpo normativo constitucional y que se hacen efectivos a través de las leyes secundarias. Dentro de esos derechos destacan, por su trascendencia en la vida política y democrática de nuestro país los siguientes:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro

de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Como se observa estos derechos del ciudadano se vinculan directamente con el ejercicio de la ciudadanía, pues es a través de estos derechos que los ciudadanos participan directamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones de la mayor trascendencia, como lo es la elección de sus representantes de elección popular. De ahí que, la optimización y eficiencia de la ciudadanía sea la columna vertebral para el fortalecimiento de nuestra democracia.

Actualmente, se ha advertido que el concepto de ciudadanía ha venido evolucionando paulatinamente con el tiempo, pero de manera fundamental derivado de la dinámica social, es por ello que, para hablar de ciudadanía debemos entenderla desde tres dimensiones que tienen que ver con diversos aspectos como son:

- 1) La ciudadanía legal que consiste en el reconocimiento, por parte del Estado, que las personas tienen esta calidad dada su pertenencia y arraigo en su territorio;
- 2) La ciudadanía social, las personas tienen derechos en lo individual, pero también como parte de la sociedad;
- 3) La ciudadanía política, que consiste en que las personas, en lo individual o en conjunto participan de manera directa en los asuntos públicos del Estado, ya sea exponiendo con libertad sus ideas o bien reuniéndose pacíficamente para intervenir en los temas de interés general. (Fernández y Echeverría. 1998, p. 130).

En esta perspectiva, la evolución de la ciudadanía no como concepto, sino como un rasgo de pertenencia recíproca entre las personas y el área geográfica en la que habitan, ha presentado un problema cebero que no ha sido superado por la modernidad, se ha arraigado con el paso del tiempo la dimensión política, dado que en los ejercicios democráticos ha permeado una baja participación, es decir, se ha vuelto una constante que los representantes populares son electos por una minoría ciudadana, cuando lo deseable es que, dada la trascendencia de las elecciones la participación ciudadana debiera ser mayoritaria.

En consonancia con lo anterior, Parada (2009), señala que existen fenómenos o factores políticos al interior del Estado que inducen a las personas a no participar en los procesos electorales, particularmente, en la emisión de su voto, al respecto refiere:

[... la pasividad o apatía de los votantes en la elección de sus representantes, pero también debido a otros fenómenos de orden social como el multiculturalismo, la transnacionalización del individuo y la economía, las migraciones, los intereses religiosos, o, incluso, los cambios en la percepción ocasionados por el desarrollo tecnológico. Siendo así que todos estos componentes se muestren determinantes a

la hora de reconstruir el tema de la ciudadanía en el marco de una sociedad cada vez más global...] (Parada, 2009, p. 100).

En efecto, siguiendo al autor citado, además de estos factores hay otros que inciden en la no participación en los procesos democráticos como: la inseguridad, la corrupción, pero desde nuestra perspectiva, se consideran trascendentes otros indicadores como las promesas no cumplidas, es decir, el no cumplir la palabra empeñada por los actores políticos, así como el olvido respecto de la ciudadanía cuando se accede a los cargos de elección popular. Esto es así, ya que las y los ciudadanos que votaron por algún candidato o candidata, se desencantan de las autoridades que incumplen sus promesas, pero, lo más relevante es que pierden la ilusión respecto de los procesos electorales y, por ende, se alejan de los mismos.

Bajo estas circunstancias, las personas se alejan de sus deberes como ciudadanos, sin embargo, debiera ser al contrario, las personas con pertenencia e identidad en una región geográfica deben estar interesadas en aquellos asuntos públicos que van más allá de su esfera individual y transitar aquellos intereses de orden común, es decir, que beneficien a la comunidad como lo señala Parada (2009): “La participación política abre la mente de los individuos, los familiariza con los intereses que están más allá de las circunstancias particulares y el entorno personal, los alienta a reconocer que los asuntos públicos deben ser el objeto central de su atención”.

La calidad de la ciudadanía de acuerdo a lo establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual conceptualiza el término ciudadanía como:

[...] un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado Nacional. [Asimismo, es] un espacio sustancialmente mayor que va más allá del régimen político y sus reglas institucionales. Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado. (INE 2014 p. 20).

LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE MÉXICO

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), junto con el Colegio de México (COLMEX) realizaron el “Estudio sobre la Calidad de la Ciudadanía en el Estado de México”. En este estudio se logró dar a conocer las prácticas, los valores y las actitudes de las y los ciudadanos mexiquenses.

Este estudio tiene como precedente el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, el cual se presentó en el año 2014 por el INE, el cual

estuvo enfocado en hacer un diagnóstico sobre las condiciones, prácticas y ejercicios que lleva a cabo la ciudadanía en el país. Es así que, mediante el diseño y análisis de indicadores, se logró identificar factores como: la pobreza, la desigualdad, las prácticas autoritarias y las amenazas a la seguridad pública que inciden en el desarrollo social y en el correcto ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Ante los resultados obtenidos en el *Informe país*, el IEEM consideró que era necesario contar con un diagnóstico a nivel estatal, con el objeto de tener un panorama local sobre las motivaciones que tienen las y los ciudadanos mexicanos para participar o no en los asuntos públicos, en el que se revelaran sus prácticas, valores y actitudes, para lograr este objetivo el IEEM decidió unificar sus criterios con el INE, por lo que trabajó bajo la misma metodología que utilizó, éste último en el *Informe país*.

Para el desarrollo de este estudio, se seccionó la entidad en tres regiones: la del Valle de México, la Oriente, y la región del resto del Estado/Toluca, ello con el objeto de identificar las diversas características culturales, políticas, económicas y sociales de cada una de estas áreas geográficas. En ese contexto y para establecer alguna forma de medición, se abordaron cinco dimensiones e indicadores:

- 1) *Estado de derecho y acceso a la justicia*. En este rubro se analizó el ejercicio de la ciudadanía en un gobierno democrático, en el cual el Estado tiene como función principal garantizar al gobernado la seguridad y el debido cumplimiento de la ley. Del estudio se desprende que, en las tres regiones del Estado de México, se tiene una percepción negativa respecto de la efectividad en la aplicación de las leyes. Los adultos de 50 a 59 años, solo un 16%, piensa que se respetan las leyes en el país.
- 2) *Participación Política: electoral y partidista*. En este rubro, se verificó como es la dinámica ciudadana y su participación electoral en el Estado de México, así mismo, cuál ha sido su desarrollo a lo largo de diversos procesos electorales, segregando la información para determinar el perfil del votante mexicano a través de variables sociodemográficas, como el sexo, la edad, la escolaridad, la ocupación y la urbanidad.

En cuanto a este estudio, se rescataron datos de los cuales se observa que, tanto los hombres como las mujeres votan más o menos en igual proporción, es decir, en un porcentaje igual; es así que entre ambos géneros acuden a votar en un porcentaje alrededor del 65%. Este dato resulta interesante, porque a nivel nacional las mujeres votan más que los hombres, según datos del INE.

De igual forma, se examinaron los factores de corto y largo plazo que determinan el voto en el Estado de México, de los cuales se rescatan los siguientes puntos:

- El ser integrantes de una organización social tiene un efecto positivo sobre la opción de votar.

- Mientras más aumenta la edad y la escolaridad, hay más probabilidad de que las personas voten, lo cual demuestra nuevamente que los jóvenes son quienes menos ejercen el sufragio.
 - En cuanto a las variables relacionadas con actitudes, valores, satisfacción con la democracia, confianza en el INE y eficacia política: es palpable que las mismas tienen un efecto en la participación electoral, ya que la ciudadanía del Estado de México vota, independientemente de que piense en si su voto tendrá un resultado específico o, si su participación generará efectos sobre los gobernantes.
- 3) *La sociedad civil (participación no electoral)*. En este apartado se estudió el comportamiento de la ciudadanía en contextos no electorales y la trascendencia de su participación no electoral en las que se involucran los mexiquenses; estos contextos son: platicar sobre temas políticos; compartir información política en redes sociales; participar en manifestaciones o protestas públicas; firmar peticiones, entre otros.

Los puntos medulares que se obtuvieron a través del estudio de este indicador fueron que, los hombres participan más que las mujeres en actividades políticas no electorales. En cuanto a los jóvenes de 18 a 29 años de edad, son el grupo etario más activo en estas actividades no electorales.

- 4) *La vida comunitaria (membresía en organizaciones y altruismo)*. La participación comunitaria ocurre fuera de los canales institucionales de las elecciones y no necesariamente busca incidir en asuntos políticos. Es por ello que, se midieron niveles de participación comunitaria, pertenencia a distintos grupos, trabajos voluntarios en organizaciones y niveles de confianza interpersonal.

Sobre este tema, se detectó que el nivel de desconfianza interpersonal se encuentra en todos los grupos etarios. Dicho factor dificulta radicalmente la cohesión social y obstaculiza la organización efectiva para la resolución de problemas que se pudiera presentar cotidianamente.

Por cuanto hace a la vida comunitaria en el Estado de México, de igual manera, se considera que es necesario enfocar los trabajos para fortalecer los vínculos de cooperación entre los mexiquenses, ya que, en conjunto, el 40% de los ciudadanos de la entidad participa en proyectos comunitarios, en contrasentido, la región Valle de México es la que menos participa.

- 5) *Valores democráticos*. A través de este indicador, se indagó sobre el valor que los individuos le dan a la democracia; los obstáculos que enfrenta la ciudadanía para el ejercicio de la participación en distintos contextos estatales y municipales; así como los niveles de confianza institucional, mismos que son cruciales para la consolidación democrática.

Es así que, se midieron los niveles de confianza que tiene la ciudadanía mexiquense en diversos actores sociales y políticos, a partir de los cuales se destaca que los maestros, el ejército y las iglesias son los que generan mayor

confianza; en el caso de las autoridades electorales, se registró que en el INE confía un 41% y en el IEEM un 35% de la población; sin embargo, en quienes no confían son en la clase política, pues el nivel de confianza sólo alcanza el 18%; en los diputados locales un 17% y en la policía un 24%.

De los datos recabados en el presente estudio, se obtuvieron datos concluyentes que son:

- Se considera que el Estado de México es una de las entidades con menor desarrollo democrático, a raíz de que el promedio de los mexiquenses se caracteriza por desconfiar en el prójimo y en las autoridades.
- Que existe una desvinculación social que se ve reflejada en la poca participación en proyectos que contribuyen a su comunidad.
- La ciudadanía de la entidad tiene un desencanto en la democracia, porque, aunque regularmente vota, no se involucra o incide en otro tipo de participación fuera de las elecciones.

Es por ello, que este estudio representa para el IEEM, varios beneficios y retos para mejorar la calidad de la participación ciudadana y, por ende, la percepción que se tiene de la democracia.

Entre los beneficios están:

- Se cuenta con una base de datos pública que sirve como una fuente para otros estudios y líneas de investigación referentes al Estado de México.
- Se pueden hacer estudios comparativos con el ejercicio nacional del Informe País, y elaborar estudios para analizar el desarrollo de la entidad, en retrospectiva con otros años.

Es importante destacar que los resultados de la investigación constituyen una herramienta en la que se proyecta una perspectiva enfocada a ciudadanos y ciudadanas en una situación de desventaja, en la que se pueden implementar y construir estrategias para buscar los elementos y acciones necesarias que satisfagan las necesidades de la población mexiquense.

LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Respecto a esta problemática, El Instituto Electoral de la ciudad de México desarrolló el documento denominado “Informe Sobre Cultura Cívica en la Ciudad de México 2017”.

Este documento tiene como antecedente la Estrategia Nacional de Educación Cívica para la participación de la Democracia 2011-2015 ENCIVICA, la cual fue elaborada por el entonces Instituto Federal Electoral, estrategia que, de hecho fue la base para elaborar un informe nacional sobre la calidad de la ciudadanía, mismo que en 2014 originó la publicación del Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, y particularmente ha permitido acercarse a la ciudadanía de la Ciudad de México, atendiendo a que las características de

sus habitantes son diferentes a las de otras entidades del país, en este estudio se abordan importantes características, particularmente de economía, comunicación, servicios, educación, desarrollo social y cultural.

Estos temas, precisamente, se abordaron, a través de preguntas que se asemejan a la realidad de los habitantes de la ciudad de México de acuerdo con los indicadores mencionados. De manera que, las respuestas expuestas ofrecen un panorama de cómo está la percepción en cuanto a la cultura cívica de la ciudadanía perteneciente a la ciudad de México, estos resultados muestran los aspectos que se deben mejorar con el objeto de incentivar a la ciudadanía de esta demarcación territorial para mejorar su visión cívica.

En este estudio se observan resultados reflejados en porcentajes. Se destaca el relativo a que prevalece un alto grado de desafección a la democracia que conlleva, también, a la desconfianza en las instituciones, ya que los ciudadanos no obtienen los resultados y beneficios esperados, mostrando así que un 59% de los encuestados refirió que están estancados, el 26% que están en retroceso y sólo el 13% manifestó que están progresando.

En esa lógica, se observa que la percepción de progreso de la democracia de la ciudad de México, precisamente, se identifican diversas problemáticas que impiden el progreso de los ciudadanos, y son, particularmente las relacionadas con la corrupción, la inseguridad, el desempleo, la crisis económica, la contaminación, entre otros.

Todos estos datos estadísticos convergen e impactan directamente en la percepción sobre los organismos autónomos, tan es así que, podemos ver en el estudio se refleja un alto desconocimiento de sus funciones y responsabilidades, principalmente en el órgano encargado de organizar las elecciones en la ciudad de México, que es Instituto Electoral de la Ciudad de México, este desconocimiento trae consigo, invariablemente una ostensible baja participación ciudadana, asociada a que hay desconfianza, indiferencia, aburrimiento o irritación.

RETOS

Entre los principales retos que podemos encontrar para aumentar el nivel de la calidad de la ciudadanía con respecto a la confianza y a su participación democrática, encontramos la necesidad de diseñar e implementar instrumentos y mecanismos útiles, cuya finalidad sea elevar los índices de participación ciudadana son:

- Establecer directrices que impacten, mediante acciones directas que ayuden a resolver las problemáticas mencionadas anteriormente y que aquejan a la ciudadanía, ya que esto representará un efecto inmediato en la consolidación de la democracia.
- Aplicar estrategias y acciones tendientes a mejorar la calidad ciudadana particularmente en el Estado de México y Ciudad de México, debido a

que en estas dos entidades federativas se concentra el mayor porcentaje de la población del país.

- Realizar nuevamente los estudios que permitan dar seguimiento a los resultados hasta ahora obtenidos y a las estrategias y acciones implementadas para revertir los resultados adversos, así mismo, elaborar una cronología de la evolución de la cultura cívica de los estados arriba mencionados.
- Así también, darles seguimiento a los avances logrados, lo cual va a permitir focalizar posibles situaciones que no han permitido alcanzar los avances deseados.
- Reducir la brecha existente entre las necesidades y demandas de la ciudadanía, por una parte, y los objetivos considerados como prioritarios por las autoridades, así como la implementación de políticas públicas tendentes a enfrentar los problemas públicos.
- Ofrecer mecanismos óptimos para incentivar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y la innovación en la gestión pública, mediante una amplia variedad de propuestas y políticas susceptibles de enriquecerla.
- Brindar a la ciudadanía elementos para evaluar el desempeño de las autoridades y la actuación de los futuros integrantes de las instituciones que nos otorgan servicios públicos, es decir, implementar instrumentos concretos de transparencia y rendición de cuentas.
- Acercar los datos estadísticos de la calidad de la ciudadanía en cuanto a su participación en la vida democrática y políticas públicas a: los partidos políticos, autoridades electorales, gobernantes, funcionarios, instituciones, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, medios de comunicación, estudiantes, académicos, investigadores, así como a la ciudadanía en general.
- Se debe seguir promoviendo la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como su incidencia en los procesos electorales más allá del ejercicio de su derecho al voto.

Todo lo anterior permitirá un proceso de atención focalizado, con base en las evidencias alcanzadas, que arrojarán soluciones para recuperar y fortalecer la confianza, la solidaridad y la percepción que se tiene de la democracia, asimismo, contribuirá a su desarrollo y fortalecimiento.

En esa perspectiva, se tendrá la oportunidad de que las instituciones y organismos autónomos puedan proponer sus políticas públicas en un marco de reglas objetivas y reales, lo cual permitirá a la ciudadanía valorar las diferentes ofertas políticas. De esta manera, el pluralismo político constituirá un puente de acercamiento y comunicación entre la ciudadanía y la democracia.

En ese contexto, la sinergia e identificación entre este binomio permite la consolidación del sistema político y electoral, mismo que garantiza los derechos

y libertades de las personas, lo que implica el respeto al derecho de decidir respecto de los asuntos públicos de su comunidad, municipio, estado y país.

CONCLUSIONES

1. Se considera que de las entidades analizadas (Estado de México y Ciudad de México) se encuentran con bajo desarrollo democrático, a raíz de que el promedio de la ciudadanía concentrada en estas áreas geográficas se caracteriza por desconfiar de los partidos políticos y candidatos, autoridades electorales, así como de las instituciones públicas en general.
2. Existe una desvinculación social de la ciudadanía mexiquense y de la ciudad de México, lo cual se refleja en la baja participación en proyectos que contribuyen al desarrollo y progreso de su comunidad.
3. La ciudadanía tiene un desencanto por la democracia, porque, aunque regularmente vota, no se involucra o incide en otro tipo de participación fuera de las elecciones.
4. El fortalecimiento de la ciudadanía, es una tarea compleja, pero imprescindible para lograr el avance democrático en las entidades federativas.

REFERENCIAS

- FERNÁNDEZ ANDRADE, Rubén; ECHEVERRÍA RAMÍREZ, María Clara “Educación y ciudadanía notas desde la experiencia de Medellín” *Nómadas* (Col), núm. 9, septiembre, 1998, pp. 129-140 Universidad Central Bogotá, Colombia.
- PARADA BARRERA, Claudia Sofía Hacia un nuevo concepto de ciudadanía global Revista *Via Iuris*, núm. 7, julio-diciembre, 2009, pp. 98-111. Fundación Universitaria Los Libertadores Bogotá, Colombia.
- Instituto Federal Electoral, Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2021.

EL REFERENDO REVOCATORIO DEL PRESIDENTE MEXICANO

Manuel González Oropeza

I

La reforma constitucional que se introdujo el 20 de diciembre de 2019, estableció una nueva prerrogativa del ciudadano como derecho (artículo 35, fracción IX) y como obligación (artículo 36, fracción III): la de votar en los procesos de revocación del mandato del Presidente de la República. La disposición fue detalladamente regulada en la propia Constitución en ocho fracciones a través de la reforma.

Esta misma reforma se ocupó en la fracción I del artículo 116 de los gobernadores, limitando el período de su encargo no *más* de seis años “y *su mandato podrá ser revocado*”. Este objetivo fue encomendado a las Constituciones de los Estados para que se establecieran las normas relativas a los procesos de revocación.

El caso del Presidente fue contemplado expresamente pues, aunque se podría incluir a todos los cargos públicos de elección popular, sólo se menciona el caso del titular del Poder Ejecutivo federal en la fracción IX, como derecho de los ciudadanos. Esto significa que la propia reforma fue autolimitada y no se extendió a todas las autoridades electas, como podría interpretarse de la frase inicial de la fracción IX, del artículo 35 de la Constitución: “Son derechos de la ciudadanía... Participar en los procesos de revocación de mandato”.

En esta misma situación, se encuentran Venezuela, Ecuador y Bolivia, que son los únicos países que contienen, hasta la fecha, disposiciones sobre el llamado referendo derogatorio de la investidura presidencial en América Latina.¹

La reforma pudo haber contemplado una disposición más amplia como la Constitución de Venezuela, publicada el 30 de diciembre de 1999, que en el artículo 72 estableció de manera sencilla y simple:

Artículo 72.—Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al

¹ Mario Daniel Serrafero y María Laura Eberhardt. *Presidencialismo y Revocatoria del mandato presidencial en América Latina*. Ediciones Complutenses. 2016.

referendo un número de electores o electoras igual o superior no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que hayan concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Para abarcar así a todos los servidores públicos que deben su cargo a una elección popular; este ejemplo es importante porque la reforma mexicana de 2019 siguió el caso de Venezuela y Bolivia al contemplar que el referendo revocatorio o revocación del mandato procede cuando haya transcurrido la mitad del período para el cual el funcionario fuera electo, lo cual fue seguido por la convocatoria de Revocación convocada en México para abril de 2022, a la mitad del período presidencial de Andrés Manuel López Obrador, según el apartado 2, de la fracción VIII, del artículo 35 constitucional.

Esta consulta fue avalada por la Suprema Corte el 15 de septiembre de 2020 y se realizará en abril de 2022, donde el Presidente de México “consultará la revocación de su mandato”. Para este efecto, se procederá conforme al artículo 35, fracción IX, de la Constitución, una vez que el INE constate la petición de, al menos el tres por ciento del listado nominal de electores, distribuidos en no menos de 17 entidades federativas, contabilizando en cada una de ellas el mismo 3% del listado nominal. El 3% del total representa el elevado número de aproximadamente 2 805 854 firmas, que se tendrán que recabar durante los meses de noviembre y 15 de diciembre de 2021. El tiempo para celebrar la elección negativa es de aproximadamente cuatro meses.

La naturaleza *electoral* de esta “consulta”, es sin lugar a dudas, indisputable, por lo que el término adecuado para denominarla es el de *elección revocatoria o referendo revocatorio*, como lo denominan en América del Sur, puesto que se convoca a una elección *negativa* para decidir sobre la revocación del encargo otorgado a un Presidente, que está en funciones, no pudiendo ser una elección extraordinaria puesto que no pretende elegir una nueva autoridad ante la ausencia absoluta de la anterior.

No se trata de una “consulta” puesto que la elección a la cual se convoca a cerca de tres millones de ciudadanos, no tiene un carácter consultivo, sino vinculante en su resultado. Interviene, así, en la organización de esta elección negativa, toda la maquinaria electoral, desde el Instituto Nacional Electoral hasta el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aunque en otros países latinoamericanos se prevé igualmente la revocación del mandato, como Ecuador (2008) y Bolivia (2009), el período para iniciar una moción de referendo revocatorio no tiene plazo, pues puede someterse al inicio o en cualquier momento del período presidencial.²

II

Esta modalidad de democracia directa para remover anticipadamente en el cargo a una autoridad que fue electa, tiene como característica la de ser promovida por la ciudadanía del país, provincia o distrito que plantea agravios o negligencia del funcionario en su desempeño; por lo que no es exclusivamente una institución nacional o federal en sus efectos, sino que la moción para revocar puede operar a nivel local o provincial.

Desde el siglo XIX, de acuerdo a los parámetros de la democracia directa que ha caracterizado a Suiza, la revocación puede operar incluso en el ámbito cantonal. En Argentina igualmente, funciona en diversas provincias. En la Unión Americana hay 18 entidades federativas que autorizan la revocación y muchos países también lo consideran: Cuba, Taiwán, Etiopía, Lichtenstein, Nigeria y Polonia por ejemplo. La propia experiencia mexicana tiene los antecedentes locales de Yucatán (1938) y Chihuahua (1997).

En reforma del 4 de julio de 1938³ a la Constitución de Yucatán del 14 de enero de 1918, al artículo 30, fracción XLI, confió la declaración de revocación del mandato del Gobernador, al Congreso del Estado siempre que mediara una petición del 65% de electores, y fuera aprobada por el voto unánime de la Legislatura.⁴ Pero tratándose de diputados locales bastaba con la votación de dos terceras partes del Congreso. Esta revocación fue impugnada mediante acción de inconstitucionalidad 8/2010 en la cual se resolvió su inconsistencia con la Constitución federal, por no tener un sustento en su texto. Según se dijo en la ejecutoria, la revocación del mandato, es ajena al sistema de responsabilidades de los servidores públicos; pues la Constitución sólo prevé las responsabilidades civil,

² En Colombia, el referendo revocatorio no procede para el Presidente, sino sólo para los gobernadores y alcaldes, siendo la moción del 29 de julio de 2018 la única que ha prosperado contra el alcalde de Tasco-Boyacá.

³ Decreto Número 67. Diario Oficial del Gobierno Socialista del Estado de Yucatán. Año XL. Mérida, Yucatán. Lunes 4 de julio de 1938. Número 12338.

⁴ Corresponde al Congreso: XLI. Revocar el mandato conferido al Gobernador del Estado, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los Diputados y a los Presidentes y Concejales de los Ayuntamientos. Esta facultad será enteramente libre a juicio del Congreso y a mayoría de votos, excepto cuando se trate del Gobernador y de los Diputados, en cuyos casos será necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura, cuando se trate del Gobernador, y de las dos terceras partes para el caso de los Diputados. Manuel González Oropeza. *Digesto Constitucional Mexicano*. Chihuahua. Reformas Constitucionales. p. 637. Yucatán.

penal, administrativa y política, “pero no contempla la revocación del mandato” aunque si prevé otros medios que llevan a la misma consecuencia del cargo para el que fueron electos.

En tal virtud la medida contraviene el artículo 109 constitucional, en cuya fracción I, que permite “una sola y única forma de dar por terminado el ejercicio de un cargo... sin que pueda establecerse otra válidamente diferente”.

La reforma de 2019 que incluyó expresamente la revocación del mandato en la Constitución federal subsanó este argumento. Sin embargo, es pertinente considerar que el régimen interior de los Estados permite contener medios de remoción en el cargo, cuando el desempeño de las autoridades de origen electivo no es satisfactorio, lo cual no requiere de una responsabilidad.

La revocación del mandato, como medio de participación popular, se basa en el aforismo que Hiram Johnson popularizó en 1911: “Si el pueblo tiene la habilidad para elegir, también la tiene para remover”. De tal suerte, la revocación del mandato nacido en California desde esa época ha sido una práctica, cuyo último ejercicio se dio en 2021, con la convocatoria de un referendo revocatorio para el actual gobernador Gavin Newsom, que no prosperó, refrendando así su desempeño satisfactorio. El motivo de su elección revocatoria había sido el descontento de la población por el incremento de impuestos, el aumento en la falta de vivienda y el bajo nivel de vida que habían experimentado los ciudadanos de California. Otros agravios contra Newsom estuvieron relacionados con los problemas derivados del seguro universal de salud, así como el tratamiento de los indocumentados. No hubo ninguna acusación de violación a la Constitución y las leyes que mereciera responsabilidad, sino únicamente diferendos en las políticas públicas e insatisfacción de parte de los votantes republicanos en el Estado. Esta es la gran diferencia entre la responsabilidad política y la revocación del mandato; por ello, el argumento de la Suprema Corte de Justicia de México al confundir la revocación con los procedimientos de responsabilidad de funcionarios del artículo 109 constitucional, está fuera de contexto.

Los electores de California ya contaban con una experiencia en materia revocatoria en el 2003, cuando el gobernador en funciones Gray Davis fue removido a través de este procedimiento, y reemplazado por Arnold Schwarzenegger, quien previamente había aparecido en la boleta de la elección revocatoria como primera preferencia para sustituir al gobernador Davis. Las razones para revocarlo de su encargo, no fueron materia de responsabilidad política, ni penal, ni civil o administrativa, sino la impopularidad entre los electores de sus medidas que, según ellos, habían provocado la crisis de suministro eléctrico en el Estado, así como la crisis presupuestaria provocada por problemas financieros, y la imposición de un nuevo impuesto sobre la tenencia de los carros en el Estado.

Adicionalmente, habría que considerar que el régimen interior de los Estados permite contemplar medios de remoción distintos al de la Federación. El capítulo IV constitucional se refiere a las faltas federales que pueden cometer

los funcionarios, tanto federales como locales, en el caso de Gobernador, por infringir su obligación prevista en el artículo 120 de la Constitución federal que los obliga a publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes *federales*. Se trata, en consecuencia, de una obligación federal hacia los funcionarios locales derivada de su subordinación a la Ley suprema de la Unión (artículo 133 constitucional). Pero no es objetivo de la Constitución *federal* regular las responsabilidades aplicables al régimen interior de un Estado.

Los gobernadores tienen también la obligación fundamental de cumplir con la Constitución y leyes locales, de la cual se derivan no sólo causales de responsabilidad local, sino el cumplimiento *satisfactorio* de las políticas y actos de la entidad, por el cual podría pedirse la revocación de su mandato. Estas obligaciones están dentro de la libertad de autoconfiguración de la soberanía estatal; en consecuencia, las Constituciones y leyes estatales pueden establecer medios de remoción a sus funcionarios, como lo demuestra el federalismo de otros países (v. gr.: California).

III

El 1°. de septiembre de 2021 se incluyó también la revocación para presidentes municipales y diputados locales en la reforma del 1°. de septiembre de 2021, previéndose igualmente la revocación del gobernador que estaría vigente a partir de octubre de 2024.⁵

Por otra parte, Chihuahua en su Constitución del 3 de septiembre de 1997 que fue adicionada el 15 de noviembre de 2008 para incluir la disposición que contempla la revocación del mandato para funcionarios electos mediante el voto popular, tuvo una similar suerte. Según esa reforma, la solicitud de revocación debía estar suscrita por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito; disposición que no requería que estuvieran registrados, ni que hubiesen votado en la elección respectiva.

La solicitud de revocación podría presentarse una vez transcurrida una tercera parte del período para el cual, el funcionario que se pedía su revocación, hubiera desempeñado su encargo; se entiende que podrían haber sido el gobernador, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Al principio, esta reforma en Chihuahua corrió la misma suerte que Yucatán y fue declarada inconstitucional, debido a la resolución 63/2009 de la Suprema Corte, por lo que el Estado decidió el 27 de junio de 2012, derogar todas las disposiciones relacionadas con la revocación.⁶ La acción de inconstitucionalidad

⁵ Walter Yared Limón Magaña. “Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática”. *Justicia Electoral*. Número 20. Vol. 1. Julio-diciembre 2017. p. 95-127.

⁶ Mariana Rivera Serrano. *Estados de la República que cuentan con la figura de Revocación de Mandato en su Constitución*. Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos. LXXIII Legislatura de Michoacán. Respecto de la Revocación del Mandato: “De acuerdo con lo razonado en

fue interpuesta por el Partido del Trabajo en el caso de Chihuahua, así como una parte de la Legislatura del Estado, mientras que en la de Yucatán, la promovió la propia Procuraduría General de la República.

La resolución de la Suprema Corte sobre la acción interpuesta contra la revocación establecida en Chihuahua, basó su argumentación como hemos apreciado, en la duplicación de medios para obtener el mismo objetivo de remover a un funcionario de origen popular y por la falta de fundamentación en la Constitución federal. Efectivamente, la Corte cuestionó que la revocación del mandato tuviera el mismo fin que el juicio político, esto es la remoción del funcionario.

Hacia esa época, la Constitución federal no contemplaba la revocación del mandato y si se aceptaba en el régimen estatal, consideró que sería el reconocimiento de un nuevo sistema de responsabilidad para los mismos funcionarios de origen popular, sin sustento constitucional en la Federación.

Aunque los Estados tienen plena libertad de autoconfiguración en la organización de sus poderes locales, según lo determina el párrafo segundo del artículo 116 constitucional federal (“Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos”), en la primer norma a que sujeta esta soberanía, reformada el 20 de diciembre de 2019, está relacionada a la remoción de sus gobernadores cuyo mandato “podrá ser revocado” de acuerdo a las normas establecidas en sus Constituciones.

Cuestionando adicionalmente la constitucionalidad de la revocación en Chihuahua, La Suprema Corte aludió en la acción 63/2009 y otras acciones acumuladas, que la propia Constitución encomienda a la Legislatura de cada Estado la posibilidad de revocación del mandato, y no a los ciudadanos, en el caso de funcionarios municipales, en el artículo 115, fracción I, párrafo 3.

Producto de lo anterior, la Corte aprobó las Jurisprudencias 21/2012 y 28/2013⁷ donde quedaron establecidas las tesis que declaran la Revocación del

los párrafos que anteceden, se tiene que la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de revocación del mandato” (foja 253 de la Sentencia en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, promovidas por los diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República) p. 3-4. En el citado estudio se citan 16 Estados que contemplan la figura de revocación del mandato como facultad del Congreso, pero aplicable sólo a los Ayuntamientos. La figura se tergiversa completamente en el artículo 12 de la Constitución de Baja California, llegando a denominar al juicio político como manifestación de la revocación del mandato (fracción I), a la declaración de procedencia (desafuero) como revocación del mandato y otras asimilaciones que no encuadran con la figura.

⁷ REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVÉN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009. (...) Este último Ordenamiento Fundamental (la Constitución) dispone *otros medios para fincar responsabilidades de los servidores que llevan a la misma consecuencia de remoción del cargo para el que fueron electos.*

mandato de cualquier funcionario público como inconstitucionales que no cuentan con sustento constitucional y, en consecuencia, las disposiciones estatales que las contemplan violarían la Constitución federal.⁸

Por supuesto, todo lo anterior ha quedado modificado por la radical reforma constitucional del 20 de diciembre de 2019, cuyo objetivo principal fue establecer el referendo revocatorio para el Presidente de la República (artículo 35, fracción IX constitucional) y podría también tener efectos limitativos sobre la libertad de autoconfiguración de los estados, si y sólo si, las Constituciones de los Estados lo contemplaran para los gobernadores respectivos, quedando la revocación prevista desde 1983, para los funcionarios municipales, pero sin participación del pueblo, pues tratándose de los ediles, éstos sólo puede ser revocados por las Legislaturas de los mismos Estado (art. 115, fr. I. párrafo 3).

IV

Complementario a la situación actual de México, resulta interesante considerar también la experiencia del referendo revocatorio de Venezuela, Bolivia y Ecuador, países latinoamericanos que contemplan la revocación presidencial y de los cuales, seguramente México estuvo en sintonía.

La elección de Hugo Chávez de Venezuela, en el año 2000, obtuvo una votación de cerca de cuatro millones de votos. A los cuatro años, en el 2004, la oposición a Chávez y él mismo promovieron un referendo revocatorio⁹ que votó a favor de su remoción con el voto de 3 984 008 electores, por lo que hubiera procedido su remoción. No obstante, debido a la disposición de una ley reglamentaria del artículo 72 de la Constitución Venezolana, aprobada posteriormente el 3 de septiembre de 2003, el sentido original de la Constitución fue tergiversado y se dio preferencia a la votación del voto en contra del referendo que ascendió a 5 800 629 votos que mostró su deseo de que Chávez continuara en el ejercicio presidencial, que sólo fue interrumpido por su muerte.¹⁰

⁸ Limón Magaña. *Op. Ult. Cit.*

⁹ Cuya pregunta fue simple: “Está Usted de acuerdo en dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas, legitimando al C. Hugo Rafael Chávez Frías como Presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial”.

¹⁰ Allan Brewer-Carias. “Nuevo secuestro del derecho del pueblo a la realización del referendo revocatorio presidencial, perpetrado por la Sala Electoral, algunos tribunales penales y el Poder Electoral”. *Revista de Derecho Público*. Números 147-148. Julio diciembre de 2016. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 2016, pp. 384-396. Chávez había sido electo con 3 757 774 votos en la elección del año 2000 y, el referendo revocatorio, habría prosperado con 3 989 008; sin embargo, en la misma votación, Chávez había obtenido 5 800 629 votos a favor de la continuación de su mandato, por lo que la Sala Constitucional decidió confirmar su mandato, ratificándolo, (transformando, en consecuencia, la revocación en un referendo “ratificatorio”) en virtud de la interpretación judicial del artículo 60 de las *Normas para regular los procesos de Referendos Revocatorios* expedidas el 25 de septiembre de 2003, que habían agregado a la disposición del

En la sentencia 2750 de la Sala de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, resuelto el 21 de octubre de 2003, se determinó que el elector que había votado en la elección de un Presidente, como Chávez (cerca de cuatro millones), no sería el único que pudiera votar para su revocación, pues el principio de que sólo revoca el cargo quien previamente se lo dio, no operaba en derecho electoral. El Concejal del Municipio Libertador, Carlos Enrique Herrera Mendoza, interpuso un recurso, manifestando que la disposición constitucional (artículo 72) era confusa.

En la sentencia se dice:

El accionante (Carlos Enrique Herrera) deja clara su interpretación: que sólo debería tomarse en cuenta el número de personas que originalmente podrían haber participado. (...)

Esta Sala no puede compartir ese criterio, pues hacerlo implicaría desconocer el derecho a la participación ciudadana.

El razonamiento de la Sala se refiere a que si tomara como fundada la pretensión de Herrera Mendoza, los 3 989 008 votantes a favor de la remoción, serían suficientes para la remoción de Chávez, pues superaban los 3 757 774 votos que habían recibido en el momento de su elección. Pero el Magistrado Antonio J. García García no podía dejar de considerar los cerca de dos millones de votos a favor de la ratificación de Chávez que había recibido en exceso en la elección negativa.

Esta pregunta podría haber sido solucionada, rescatando los debates de la Constitución de Venezuela de 1999, donde el artículo original sometido a discusión (artículo 76) que posteriormente sería el artículo 72, decía textualmente:

Quando la mayoría absoluta de participantes en el referendo hubiere votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo número de electores igual o superior al del acto de votación al que fue elegido el funcionario, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en las leyes.¹¹

artículo 72 de la Constitución Venezolana la hipótesis de que procedería la revocación del mandato “si el número de votos a favor de la revocatoria es igual o superior al número de electores que eligieron al funcionario”, tal como lo determina la Constitución (artículo 72): “Cuando igual o mayor número de electores que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocación (...) se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley”. Pero en las Normas (secundarias) se agregó la condición de que no procedería la revocatoria, cuando el número de electores en contra fuese superior al de la procedencia.

¹¹ Podría entenderse que bastaba un número igual o superior al de la votación, sin tomar el sorpresivo incremento de casi el doble de votos que recibió Chávez en la votación del 2004. Elia Domingo Barberá. *La Revocación del mandato presidencial: la experiencia en la República Bolivariana de Venezuela y en el Estado Plurinacional de Bolivia*. Tesis Doctoral. Universidad de Valencia. 2016. Excelente trabajo doctoral.

Quizá el argumento toral en este caso hubiera sido mejor direccionado, si el actor, basado en el artículo 72 de la Constitución, hubiera impugnado la inconstitucionalidad del artículo 60 de las Normas para regular los procesos de referendo revocatorio, que ampliaban un supuesto adicional de ratificación en el mandato, cuando el objetivo de la Constitución era la revocación del mismo.

Sin embargo, la reforma mexicana de 2019 zanjó este problema de constitucionalidad al modificar la Constitución misma.

Por otra parte, antes de la vigencia de la Constitución de Bolivia aprobada en el año de 2009, el presidente Evo Morales, surgido en las elecciones del 2005, inició la moción de referendo revocatorio, presionado por la oposición, el cual se llevó a cabo el 10 de agosto de 2008, aún antes de aprobarse la Constitución. Morales había propuesto desde el 12 de enero de 2007 un proyecto de ley para el referendo revocatorio para el presidente, prefectos y alcaldes por los delitos de corrupción, violaciones a los derechos humanos e incumplimiento de promesas de campaña (ofertas electorales).

El referendo revocatorio pretendía legitimar a Morales de las duras críticas a la condición social del país y, ante ese reto, propuso:

Les propongo a los prefectos *conservadores* y los no *conservadores*, a los nueve prefectos, someternos juntos a referéndum revocatorio, que el pueblo diga si está con el cambio, si está con el modelo neoliberal, con las privatizaciones, las subastas de nuestros recursos naturales y de empresas.¹²

Al instaurar el referendo revocatorio, Morales pretendía sobreponerse a los obstáculos que la oposición planteaba contra su agenda e ideología en el Congreso Constituyente de Bolivia. Sobre todo, la oposición estaba en las regiones y para lograr su objetivo de legitimación organizó el referendo revocatorio, aún antes de promulgar la Constitución en 2009, obteniendo 67.41% de la votación a favor de su liderazgo, cambiando así la correlación de fuerzas a favor del gobierno nacional.¹³

Por su parte, Ecuador establece en el artículo 105 de la Constitución, el derecho de las personas en ejercicio de sus derechos políticos para revocar a las autoridades de elección popular. Entre las causales para promover dicha moción se encuentran la negligencia en sus promesas de campaña y comprobar actos de corrupción, entre los que se distinguen la apertura de cuentas bancarias de los funcionarios en paraísos fiscales. La falta de normativa en esta materia que se denunciaba desde 2005, quedó subsanada a través de la expedición de un Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la Iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato, aprobado el 12 de enero de 2011 por el Consejo Nacional Electoral.

¹² Elia Domingo, *op. cit.*, p. 281.

¹³ Elia Domingo, *op. cit.*, p. 308.

Podríamos resumir este apartado para destacar que el apelativo de “absurdo” o “innecesario” para el referendo revocatorio que se ha presentado en estos tres países latinoamericanos, puede ser relativizado, ya que en cada uno de ellos ha servido para lograr objetivos de legitimación política y empoderamiento de parte del jefe de Estado que lo promueve o es objeto de él por la oposición. Es decir, sus fines han alterado la naturaleza de medio popular para remover a un Jefe de Estado y se ha utilizado más bien como un medio costoso de ratificación y/o legitimación.

Pero la etapa descrita, comienza a tener visos más preocupantes, pues puede convertirse en la negativa de organizar el referendo, como se dio en 2016, con la intransigencia de Nicolás Maduro para llevarla a cabo, a pesar de que el Consejo Nacional Electoral había aprobado el formato o boletas para la realización. En este caso, el temor fundado de Maduro de resultar removido, a pesar de que legal y políticamente se le conmina a organizar el referendo, como sucedió con su antecesor, Hugo Chávez, es desechado sin ninguna vinculación. Esto demuestra la inutilidad con que se ha tratado el referendo en América Latina. Se trata de una falsa ilusión de democracia directa.

En consecuencia, de poco ha servido la puesta en marcha de referendos revocatorios o revocaciones del mandato para lograr el ideal de la democracia directa y participativa. Su manipulación al margen de la legalidad, por encima de la supremacía constitucional, para hacer prevalecer los intereses políticos del jefe de Estado respectivo, demuestran una promesa más por cumplir: No sirve para exigir responsabilidad, aunque se le declara como una medida inconstitucional por duplicar los objetivos de juicios políticos. Tampoco opera para retirar la confianza ante el caso de ineficacia en las políticas sostenidas por el gobernante, por su alto grado de manipulación por parte de él.

V

Cuando el referendo revocatorio pretende hacer prevalecer la voluntad popular mayoritaria en una elección para dar por terminado anticipadamente el período constitucional de una gobernante, por negligencia o ineficacia, busca sancionar al funcionario con la remoción y despojarlo de la confianza que obtuvo para seguir gobernando.

De esta manera, el referendo cumple la función de revocar o retirar el voto que lo impulsó a ocupar el cargo popular, sin perjuicio de haber violado la Constitución o las leyes, como se determina en un juicio de responsabilidad política, donde se determina la culpabilidad de sus actos por tales infracciones.

Los ilícitos que puedan argumentarse en el referendo no requieren ser probados como delitos, sino que son apreciados por el electorado, *prima facie*, más como una ruptura de la confianza entre el funcionario y la ciudadanía.

Lo anterior significa que la representación política de las autoridades electas tiene una naturaleza específica que la hace distinta a una relación contractual

entre el votante y el elegido, entre un mandante y un mandatario, porque no puede definirse que el voto sea un contrato de derecho privado. Como lo define con claridad Manuel García Pelayo, el denominado mandato del elector al electo, no es de naturaleza imperativa. Los electores le otorgan su confianza, pero no le imponen instrucciones al elegido, por lo que no puede ser considerado un mandatario propiamente.¹⁴

Esa relación convierte a los representantes populares en autoridades necesariamente responsables. Comenzando con el Presidente de la República, quien debe ser responsable por las infracciones a la Constitución y leyes federales, pero es excluido en el artículo 110 constitucional, además de los delitos que se enumeran en el artículo 108, párrafo 2°.

La representación política requiere no sólo de la voz de las mayorías que votan y eligen, sino de las minorías que también tienen un derecho fundamental para participar en los asuntos públicos, pero que no tienen suficientes votos numéricos para elegir.¹⁵ De esta manera, el referendo revocatorio no puede sustituir los procedimientos de responsabilidad política, tal como se explicó por la Suprema Corte en las acciones de Inconstitucionalidad de Chihuahua.

La revocación del mandato recientemente planteada en México, posee características peculiares, pues es convocada por el propio presidente, sin motivo aparente de presión por parte de la oposición, ni problema de legitimidad, como se observó en Venezuela y en Bolivia, pues lo cubre el período fijo que la Constitución prevé para su cargo, en el artículo 83 constitucional, y que ha sido una constante de la institución presidencial desde su creación en 1824, no es sujeto de responsabilidad política porque lo respalda una comfortable mayoría de su partido en el Congreso; de tal manera que si no se le revoca el mandato, no requeriría de una ratificación a la mitad de su período, sin ninguna elección intermedia que refrende la conclusión de su período.

La revocación sólo debiera proceder para remover al funcionario con anticipación, como censura y sanción por su conducta poco eficiente, como lo sugiere *El Federalista número 70*, pero en un sistema presidencial no opera como un voto de confianza para continuar con su período constitucional, que por ley lo tiene concedido. Ni siquiera puede renunciar al cargo, a menos que la causa se califique de grave, por parte del Congreso, según el artículo 86 constitucional. De la misma manera, como se trata de una prerrogativa de la mayor importancia, los cargos públicos no pueden servir a placer del titular, pues es de orden público ejercerlos, ya que mantienen un vínculo con el electorado y una obligación con la población para servir en el cargo.

¹⁴ Manuel García Pelayo. *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial. Madrid. 1984, p. 182.

¹⁵ Me refiero al concepto de minorías discretas e insulares que no cuentan con una voz significativa en la representación política. *US v. Carolene Products Company 304 US 144 (1938)*

En 1991, el antiguo jefe del Departamento del Distrito Federal fue declarado Gobernador electo del Estado de Guanajuato, pero sus contendientes fueron Vicente Fox por el PAN y Porfirio Muñoz Ledo por el PRD, ni más ni menos, por lo que su disputado triunfo electoral, aunque validado, tuvo tal cuestionamiento que, a pesar de haber sido electo, decidió no presentarse a tomar posesión del cargo. A partir de este episodio, el Código de buenas prácticas electorales aprobado por la Comisión de Venecia en 2002 (CDL-AD(2002)023rev2), sirve de fundamento para que todo funcionario respete el voto popular, no sólo en su vertiente de exclusión del fraude, sino de respeto a la voluntad popular, cumpliendo con los plazos y condiciones que impone un cargo electivo.

En tales condiciones, una autoridad electa no puede declinar el tomar protesta, ni un funcionario en funciones debiera renunciar, sino por causa grave calificada por el Congreso. En otras palabras, la autoridad no es dueña de su cargo y puede ser removida de manera única mediante juicio político, pero no a placer de la misma, propiciando una consulta o referendo para eximirse de sus obligaciones.

Recientemente, nuestro país ha experimentado prácticas políticas donde el voto popular está sometido a una inconstitucional falta de certeza, porque el votante no sabe por quién ha votado. A través de la sustitución de candidatos, los partidos políticos juegan con la voluntad popular, haciendo más complejas las elecciones, de por sí complicadas, ante la reñida competencia entre candidatos y partidos.

La justicia electoral ha conocido la renuncia de diputados propietarios del mismo género, que la legislación promueve con una mayor participación hacia las mujeres, para lograr la equidad de género, a efecto de que los suplentes, todos varones, entren en el cargo. Este fenómeno se verificó en septiembre del 2009 en el Congreso de la Unión, cuando ocho diputadas electas, procedentes de varios políticos, no se presentaron a ocupar sus curules, siendo suplidas automáticamente por sus compañeros varones de fórmula. Esta estrategia provocó el juicio SUP-JDC 12624/2011, resuelto el 30 de noviembre de 2011, donde se resolvió decir “Adiós a las Juanitas” y terminar con la práctica fraudulenta de los partidos en la sustitución de candidatos a última hora, engañando a los electores en la protesta de puestos de elección popular.

Las diputadas faltantes fueron conocidas con el nombre de “Juanitas” y la opinión pública se volcó en contra, calificándola de ser una conducta indigna hacia el Poder Legislativo, digna de ser considerada como tal en el Código de buenas prácticas electorales. El nombre se tomó del precedente que sentó el caso de Rafael Acosta Ángeles en la elección de jefe delegacional del entonces Distrito Federal en el mismo año de 2009, quien fuera postulado por el Partido del Trabajo, gozando de gran popularidad, y que dejó la elección sin separarse como candidato, pero que anunció que, de salir triunfante, dejaría el puesto a Clara Brugada, debido a la presión política de parte de las autoridades del entonces Distrito Federal. La injusta imposición de entonces ha provocado que,

en mayo de 2021, Acosta vuelva a competir por el mismo cargo, tomando “una revancha” contra quien le fue impuesta: Clara Brugada.¹⁶

Esta mala práctica electoral considera al voto como un bien fungible, a disposición de los partidos políticos sin respetar la voluntad popular. El voto sería así un bien consumible y disponible por los partidos políticos y sus dirigentes, sin importar la persona que se ostenta como candidato, porque puede ser reemplazado por otra persona, sin el consentimiento de los votantes. Esta práctica deja al pueblo soberano y a las leyes que organizan las elecciones, en manos de la voluntad de los dirigentes de los partidos que manejan los candidatos a su placer, sin el consentimiento del pueblo elector. El voto debe ser recuperado como un vínculo *intuitu personae* entre el votante y el candidato. En principio, el elector vota por el candidato de su preferencia y, de manera subsidiaria, por el partido que lo postula; invertir ese orden es transgredir el principio democrático *de un hombre, un voto, un candidato*.

Alterar ese principio es hacer prevalecer la partidocracia, sin importar la opinión del elector o del candidato, quienes se toman como bienes fungibles desechables por las organizaciones partidistas, en grave detrimento de los derechos fundamentales de votar (elector) y de ser votado (elegido), que la Constitución confiere a los ciudadanos mexicanos (artículo 35, fracción I y II) y no a los partidos políticos, los cuales son meramente instrumentales para la participación del pueblo en la vida democrática del país.

Sin embargo, la Constitución determina que la soberanía del pueblo se manifiesta a través de los poderes de la Unión y de las entidades federativas (artículo 41); es decir, que la nuestra es una democracia representativa (artículo 40) en principio, y no puede desplazarla la democracia directa como forma de gobierno, a través de medidas excepcionales en la representación política para remover a los funcionarios públicos, como en el caso de la revocación del mandato.

El reconocimiento del referendo revocatorio en la Constitución Mexicana, se hace a través de un derecho del ciudadano, que debe ejercerse mediante la modalidad del disfrute de los derechos humanos bajo las condiciones previstas en la Constitución (artículo 1º.) que no pueden alterar la forma de gobierno (artículos 39 y 40).

Este principio constitucional, si bien sujeto a la reforma de la propia Constitución, no puede modificarse a menos que se reforme la forma de gobierno representativo, lo cual sería impensable en una democracia moderna.

Por todo lo anterior, la revocación del mandato, tan contradictorio en sus términos, es una institución honorable dentro de la democracia directa que

¹⁶ “En 2009, Clara Brugada quiso ser la candidata del PRD a la Delegación de Iztapalapa, pero tras conflictos al interior del Sol Azteca no pudo; en un acto público, el ahora Presidente Andrés Manuel López Obrador comprometió a Juanito ser el abanderado del PT y de ganar, renunciaría para que Brugada Molina fuera la delegada” Azucena Uresti, Mayo 18, 2021. iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/mayo21m/INFOM200521/A10.pdf

debe ser congruente con la voluntad popular para remover e instaurar a las autoridades que han fallado en la confianza que el pueblo les depositó.

La elección negativa por la cual se defenestra a una autoridad debe ser complementada con la elección de una autoridad sustituta. La revocación planteada en México para abril de 2022, falla en ser completa, pues solo plantea la posibilidad de remover al Presidente de la República, sin extender sus beneficios a todas las autoridades electas, como los gobernadores y, al final, la sustitución del titular del Ejecutivo federal la confía al Congreso de la Unión (artículo 84, párrafo in fine), excluyendo al pueblo la posibilidad de elegir al Presidente sustituto.

Por lo tanto, la decisión final recae en manos del Poder Legislativo y, con ello, se aparta de la congruencia de la democracia directa, donde el pueblo elige al sustituto a través de una elección popular. Es paradójico que, de resultar exitosa la revocación, la renovación del gobernante quede en manos del Congreso y no del electorado.

VARIACIONES: “LA DIVISIÓN DE PODERES” Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

María del Pilar Hernández

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El principio de la división de poderes ha devenido en uno de los temas recurrentes y de mayor relevancia en la publicística e historiografía nacional y extranjera, en razón de la enorme trascendencia que la recta operativización del ejercicio de las facultades conferidas a los llamados poderes constituidos deriva para el sano funcionamiento de los sistemas políticos constitucionales que se consolidan en los siglos XVIII y XIX.

Adentrarnos a un tema de tal naturaleza, del que intentaremos abordar con la profundidad del historiador en una ardua tarea a emular. Baste con la consideración de aquellos que entregan su tiempo y dedicación a bordar en filigrana el hilo de nuestro pasado y que nos permiten explicarnos nuestro presente.

Vale hacer una aclaración sistemática, consideramos pertinente dar una prospectiva del principio de mérito, desde un triple solio, a saber: primera, la parte de la elaboración histórico-teórica del principio; segundo, su positivación tanto en la experiencia extranjera, como sumarisimamente en la historia patria; y, tercera, algunas consideraciones de los momentos en que vivimos.

II. PRIMERA VARIACIÓN: LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL MARCO DEL ESTADO LIBERAL DE DERECHO

No es desconocido para el historiador y el constitucionalista el hecho de que, después de la decadencia de la cultura griega y romana, y durante el medioevo, el monarca absoluto siguió concentrando en su persona el poder soberano y ejerciendo, en consecuencia, un tipo de funciones que hasta aquel momento no se había planteado que se escindieran; el monarca lo era por “gracia de Dios” y con ello su representación incuestionable.

Es con la consolidación del constitucionalismo moderno y la conformación del denominado Estado liberal de derecho¹ en el siglo XVIII, que el principio de la división de poderes se erige como uno de sus dogmas políticos, consecuencia de experiencias históricas y de una evolución paulatina que va de la transición del Estado estamental al Estado democrático liberal en Inglaterra,² pasando por las constituciones de los estados norteamericanos, hasta a su formulación clásica y más prístina en el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,³ reflejando *in toto*, la más pura manifestación del racionalismo liberal en contra del “absolutismo monolítico de la monarquía”.

Desde el contenido del Estado de derecho, y en virtud de las elaboraciones doctrinales del derecho positivo y de la teoría jurídica, el principio tratado en esta sede se ha venido entendiendo en un doble sentido, primero, en tanto uno de los elementos característicos del propio Estado de derecho⁴ y de su Consti-

¹ Véase sobre el origen histórico: Hernández, María del Pilar, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos*, México, UNAM, 1997, pp. 18-21.

² Históricamente la división de poderes es el resultado de la lucha contra el absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo, cuya evolución se encuentra caracterizada tanto por la adaptación de las antiguas instituciones estamentales a nuevos fines, como por la creación misma de nuevas instituciones acordes con las transformaciones.

³ El referido precepto, se recordará, asentaba: “*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée et la separation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution*”. Si bien hasta el momento no se había determinado el número de órganos en los que había de dividirse ‘el poder’, es Lally-Tollendal, en la sesión de 31 de agosto de 1789 y en el seno de la Asamblea Nacional, el que manifiesta que habrían de ser tres los poderes, argumentando: “*Un pouvoir unique finira necessairement par dévorer tout. Deux se combattraient jusqu'à l'un aurait écrasé l'autre. Mais trois se maintendraient dans un parfait équilibre de manière que si deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre qui opprime, et amène la paix entre tous*” [Un poder único terminará necesariamente por devorar todo. Dos se combatirán hasta que uno destruya al otro. Pero tres se mantendrán en un perfecto equilibrio de tal manera que si dos lucharan juntos, el tercero, igualmente interesado en mantener tanto a uno como al otro, se uniría al oprimido contra su opresor, llevando la paz entre todos]. Cfr. Laferrière, Jules, *Manuel de droit constitutionnel*, París, 1947, p. 630, cit. en Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1983, p. 54.

⁴ Al decir de Elías Díaz, se suman y pueden ser reducidas a cuatro las características esenciales e indispensables del Estado de derecho y que son, a saber: “a) Imperio de la ley; ley como expresión de la voluntad general; b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; c) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial; d) Derechos y libertades fundamentales, garantía jurídico-formal y efectiva realización material”; véase Estado de derecho y sociedad democrática, 8a. ed., Madrid, Taurus, 1986, p. 31. Para Ernest Forsthoﬀ, “La constitución del Estado de derecho se caracteriza por un alto grado de formalización y con ello se afirma que sus principales elementos estructurales como la división de poderes, el concepto de ley, el principio de la legalidad de la administración, la garantía de los derechos fundamentales y la independencia de los tribunales llevan en sí mismos las condiciones de su efcacia”, véase: “Concepto

tución como pacto político en el que confluyen las fuerzas políticas de esa forma de Estado y, segundo, como una de las garantías en favor del catálogo de derechos propios del constitucionalismo liberal, posible sólo, al decir de Manuel García Pelayo, gracias a la estructuración de la Constitución con arreglo a un esquema racional,⁵ tanto desde el punto de vista técnico, como axiológico.

Técnico, en virtud de que los órganos y actos que ellos despliegan tienden a lograr una unidad de acción; axiológico, en tanto que órganos y actos tienden a la realización de un valor, a saber: el mantenimiento de un Estado de derecho garante de las libertades fundamentales de los individuos.

Rectamente entendido, al principio de la división de poderes subyace, tanto en su sentido histórico como ideológico, un *telos*: evitar la concentración de poder en manos, esencialmente, del titular del Ejecutivo.

Tal afirmación puede ser constatada, en perspectiva, a través de la elaboración del constitucionalismo inglés de un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) y la formulación clásica de Charles de Secondant, barón de la Brède y de Montesquieu, cuyo pensamiento, basado en gran medida en las elaboraciones teóricas de los ingleses Harrington, Locke y Bolingbroke,⁶ puede ser sintetizado, siguiendo a García Pelayo,⁷ en dos postulados fundamentales, a saber:

a) “Cada función capital del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) ha de tener un titular distinto (poderes)”.

b) “En el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante una serie de correctivos y de vetos (*statuer y empêcher*)”; en donde la facultad de *statuer* (derecho de fiscalización) denota el derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro (órgano constitucional en el cual se deposita una de las facultades del Estado), mientras que la facultad de *empêcher* (derecho de veto), implica el derecho de anular la resolución tomada por otro (órgano).

Los anteriores postulados podrían expresarse, en una *reductio ad unum*, en la famosa sentencia del barón de la Brède y Montesquieu: que el poder detenga al poder. Al decir de Montesquieu todo estaría perdido: “si el mismo hombre o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo ejercieran

y esencia del Estado social de derecho”, *El Estado social*, trad. de José Puente Egado, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 83.

⁵ “Una estructura es racional cuando una ordenación de órganos y actos está establecida de tal manera que conduce a un objetivo previamente fijado, recibiendo todos los elementos de la serie una disposición y un papel funcional con arreglo a la finalidad prevista”; *cfr.* García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad, 1993, p. 154.

⁶ Sobre las ideas de los autores indicados, véase Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, pp. 185-194.

⁷ García Pelayo, *op. cit.*, nota 5, p. 154.

estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre los particulares”.

Es incuestionable la aportación de Montesquieu a la consolidación del constitucionalismo contemporáneo, llegándose a proyectar en las constituciones del presente siglo.

Pero en este *iter* evolutivo del pensamiento constitucional, en aras de un sano equilibrio entre los órganos constitucionales en los que se deposita el poder del Estado, no podemos soslayar, aun cuando con referencia brevísima, la lúcida aportación del publicista Karl Lowenstein, para quien el concepto de división de poderes es erróneo, pues su significado real no es otro:

que el reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir determinadas funciones —el problema técnico de la división del trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.⁸

Así, de la conformación de un principio, producto de la necesidad histórica de libertad, pasamos a una división de funciones que se explica, y sólo es entendida, en función de la teoría y práctica de la representación; en suma, de un cambio en el detentador de la soberanía que va del monarca a la nación, y de la nación al pueblo:

Es difícil desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado, y el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional. El iconoclasta no puede sentirse satisfecho con sólo remover de su pedestal al ídolo de la triple separación del orden del dominio en los “poderes” legislativo, ejecutivo y judicial; en su lugar estará obligado a colocar otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo.⁹

Como corolario, Loewenstein propone una nueva división tripartita de las funciones de los órganos que concretan el poder del Estado:

- a) La decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*)
- b) La ejecución de la decisión (*policy execution*), y
- c) El control político (*policy control*)

Para Loewenstein cada una de las funciones habrán de ser concretadas en aras de la colaboración de los propios órganos constitucionales, y dependiendo de la forma de gobierno, ya presidencial o parlamentaria.

⁸ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 3, p. 55.

⁹ *Ibidem*, p. 62.

III. SEGUNDA VARIACIÓN: LA PERMANENCIA DE UNA CONSTITUCIÓN CENTENARIA, HIPERTROFIA PRESIDENCIAL Y DEMOCRACIA: LOS GOBIERNOS PLEBISCITARIOS

La Constitución del 17 no sólo consagró la división de poderes (artículo 49) y la forma de gobierno presidencial sino que, además, estableció los mecanismos constitucionales de fortalecimiento y preeminencia del Ejecutivo federal

Si bien las relaciones del ejecutivo con el legislativo y los gobiernos de las entidades federativas, cambiaron en la década de los noventa con unas elecciones que permitieron la conformación de los denominados gobiernos divididos, lo cierto es que ni la alternancia presidencial con una duración de 12 años, logró incidir en el hiperpresidencialismo cuya exacerbación inicia en el gobierno del expresidente Ernesto Peña Nieto.

Las elecciones 2018 nos mostraron un rostro conocido, ese de las mayorías orgánicas en el Congreso General, en efecto, la elección federal 2017-2018 verificada el día 1 de julio de este 2018, arrojó resultados inéditos, al menos en la conformación de las colegisladoras. Cabe hacer mención que el resultado en la votación para el ejecutivo federal ya se esperaba, de un padrón electoral de 89 millones 332 031 ciudadanos y una lista nominal de 89 millones 123 355 electores, el candidato de la coalición Juntos Haremos Historia se llevó un total de 24 millones 127 451 votos, equivalente al 52.9600% de la votación.

3.1. UNA VISIÓN DE LA DEMOCRACIA

Hoy el centro del debate se orienta hacia el tipo y la calidad de los regímenes democráticos: ¿Qué tipos de democracias están emergiendo? ¿Qué diferencias presentan las democracias consolidadas respecto de las democracias emergentes? ¿Qué pasa actualmente con la calidad democrática? ¿Cuál es la relación entre democracia y gobernabilidad, entre funcionamiento democrático y eficacia? ¿Por qué y cómo se transforman las democracias?¹⁰

Quizá tales planteamientos se antojen por demás provocativos de cara a la vivencia de países de norte, centro y Sudamérica que han superado los gobiernos dictatoriales, pero la gran pregunta es: ¿incluso dentro de la institucionalidad, la gobernabilidad y el apego a las normas constitucionales se puede vivir en el autoritarismo democrático?

Para contemplar la situación de América Latina en el hoy y en su eventual perspectiva, ha menester una mirada al pasado, recordar que en los últimos 28 años hemos asistido al periodo más largo de continuidad constitucional. Asumir que hace veintres prevalecía el autoritarismo. Los años que transcurren

¹⁰ Pérez Múñent, Carlos André, “La democracia delegativa”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* No. 106, Medellín, Colombia, enero-junio de 2007, pp. 263-289.

entre las décadas de los treinta y los ochenta, ciento cuatro cambios de gobierno de los doscientos setenta y siete que hubo, lo fueron por golpe militar.¹¹ Desde 1990 hasta el día de hoy, sólo se han concretado cuatro golpes militares clásicos que son el de Haití en 2004, en contra de Jean-Bertrand Aristides en

¹¹ Noble Espejo, José Eliseo, *Los golpes del estado en América Latina*, consulta electrónica: www.primicias.com.do/articulo,26509.html.

“1. Desde 1930 hasta la 2da Guerra Mundial. Se caracterizo por cambios en el orden social y de golpe contra golpe.

En el inicio de la década de los años 30 solo en Uruguay, Costa Rica y Colombia existían gobiernos netamente controlados por civiles.

Durante este periodo los gobiernos militares asumieron roles distintos, establecieron dictaduras despóticas, mantenían una influencia conservadoras, tomaron matices de progresistas y como el caso de Cuba que fue único por ser un motín en el que las tropas lideradas por el Sargento Fulgencio Batista, derribaron el viejo cuerpo de oficiales junto con el gobierno en 1933 con las demandas de los grupos de clase media y baja, por lo que fue calificado por algunos autores como de inclinación izquierdistas.

2. Después de la 2da Guerra Mundial se caracterizó por un nuevo tipo de dictador del que Perón fue su prototipo.

El estado en que vivía el mundo trajo a América un espíritu autoritario en el panorama político y más de la mitad de las veinte repúblicas eran gobernadas por militares, en otras, regímenes civiles tradicionalistas eran mantenidos por las Fuerzas Armadas y en Uruguay y México Militares popularmente electos detentaban el poder.

El efecto de la guerra sobre la política latinoamericana hizo que los regímenes se mantuvieran mientras la seguridad hemisférica estuviera amenazada y Estados Unidos con su concepción estratégica hizo todo lo posible para ello y así aseguraba una relativa estabilidad, incluso busco la cooperación de estos regímenes para que les ayudaran en el esfuerzo de la guerra.

3. La década del 50 al 60 se caracterizó porque la revolución surgía por la detención de las reformas sociales y por el derrocamiento de la mayoría de las dictaduras militares.

Al caer la dictadura fascista en Italia y al ser derrotado el nazismo en Alemania, los regímenes autoritarios resultaban anacrónicos y estalló en América un nuevo entusiasmo por las democracias populares, y para 1947 solamente 7 gobiernos estaban encabezado por Presidentes uniformados, pero en el año de 1948, el General Pérez Jiménez en Venezuela, el General Manuel Odría en el Perú toman el poder y marcan una nueva escalada que alcanzo su cima en 1954 cuando 13 de veinte Repúblicas estaban dirigidas por militares.

En 1959 llega al poder por medio de las armas, pero no propiciado por militares Fidel Castro, convirtiéndose luego en 1962 en el primer gobierno de corte comunista.

4. El periodo del 60 a los años 80 se caracterizó por la pugna de los bloques socialista y capitalista en el expansionismo ideológico que se denominó Guerra Fría, en el cual prevaleció las luchas armadas de corte guerrillero.

Desde 1960 la sucesión de gobiernos militares es más variada e incluso se asiste en esta época al surgimiento de un nuevo militarismo en el que los gobiernos ya no luchan por la toma del poder mismo sino que justifican su acción con los objetivos nacionales de desarrollo y el bloqueo de la expansión comunista en la política hemisférica.

Para la década de los sesenta y setenta ocurren 21 golpes de estado militar, 11 en 1963. y 10 entre 1970 al 1979, en ese año se repite el caso de Cuba en Nicaragua en que el General Anastasio Somoza es expulsado del poder por una guerrilla.

En los años 80 sólo 7 naciones son gobernadas por militares y fue en Guatemala el 18 de agosto del 1983 cuando se sustituye al General Rios Montt, que se produce el último golpe de corte tradicional del presente siglo.

2009, en contra de Manuel Zelaya el de Paraguay de 2012 en contra de Fernando Lugo y, el más reciente de 2016 en Brasil en contra de Dilma Rousseff.

El recuento es extraordinario, la región experimentó el regreso de algunos estados nacionales a y, otros tantos, iniciaron su “aparente” consolidación a la democracia, signo inequívoco del tránsito ha sido la erección de Constituyentes con la vocación, inequívoca, de su naturaleza: la refundación política y, desde luego, jurídica del estado.¹²

Hace 28 años había guerras civiles profundas en Centroamérica y hace 28 años estábamos ante un estancamiento económico. América Latina estaba en una situación mejor que antes, es cierto y había, también, cierto optimismo.

Hoy en 2021, el estado de cosas ha cambiado radicalmente el factor de predictibilidad que es la pandemia por COVID-19, como todos los fenómenos, es multidimensional y ha trastocado lo humano relacional, lo público institucional-gobernabilidad y los factores mismos del valor, viabilidad y futuro de la democracia.

Sin embargo, tenemos que ver con preocupación que no sólo hay falta de competitividad, que subsisten desigualdades y pobreza, sino que, en las democracias globales y en las de América Latina en particular, nuestras democracias, evidencian relativa estabilidad institucional y gubernativa, al menos hasta ahora, sus instituciones se ven enormemente frágiles frente a la amenaza de la eliminación de los controles constitucionales y rindiéndolos al servicio del poder presidencial carismático, populista e inopinadamente autocrático.

La kakitocracia que, en tanto una forma de gobierno, se alimenta de los más ineptos (los más incompetentes, los menos calificados y los más cínicos) de un determinado grupo social. Esta es la forma de gobierno que en los últimos años perfila su consolidación, *tout a court*, y que depende, precisamente, de la (inevitable) degeneración, en ausencia de adecuados límites y controles, de la democracia política.

En otras palabras, el constante empeoramiento del “gobierno de los peores” a cuya cabeza se encuentran los hombres con pretensión de presidentes eternos, y que sientan sus raíces con el anhelo de permanencia, *sine die*, en tantos países (Putin en Rusia, Jinping en China) y en nuestra América Latina (Evo Morales,

5. Y por último, el periodo de los años 80 a los 90, en la cual cae el muro de Berlín, termina el Comunismo Ruso y se imponen los regímenes democráticos bajo el amparo del poder militar de Estados Unidos de América como fuerza unipolar.

Durante este periodo vemos la sustitución de los gobiernos por la vía de rebeliones sociales como las sucedidas en la Argentina, Bolivia y Ecuador que fueron los más caracterizados,

¹² Vega, Pedro de. *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 24-37; y Aragón Reyes, Manuel, “La democracia constitucional”, *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 30. Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

Daniel Ortega, y más recientemente Cristina Fernández de Kichner, por citar algunos) espero no sea un efecto perverso propio del deterioro en el sentido común del elemento nodal de la democracia formal: el “pueblo”, aún antes que en concretas mutaciones institucionales, del valor de la constitución y de las garantías impuestas por ella a los poderes democráticos de la mayoría.

Reitero, el estado de cosas en los países de América Latina en general, y los andinos en particular, es por demás sintomático: en primer lugar, incurrimos en el error conceptual de confundir el establecimiento de la democracia con su transición y consolidación.¹³

¹³ La aparición y el protagonismo del concepto de “consolidación de la democracia” en tanto proceso histórico aparece con Samuel Huntington en su obra “la tercera ola democratizadora”, en donde realiza un estudio comprensivo de las grandes etapas en la historia contemporánea por las que ha atravesado la introducción de la *democracia* como *régimen político* y su tendencia a expandirse en el conjunto de las sociedades, este autor identificó tres olas democratizadoras y dos olas en sentido inverso. En las primeras, un mayor número de países transitan desde los regímenes autoritarios hacia uno democrático en relación con la cantidad de naciones que desde la *democracia* experimentan un retorno al *autoritarismo*, dando por resultado este proceso un valor neto favorable a la *democratización*. En las segundas, la evolución a partir de la *democracia* y en dirección al *autoritarismo* ocurre en un mayor número de sociedades que en aquellas que se democratizan a partir de regímenes autoritarios, lo cual se concreta en un saldo favorable al *autoritarismo* y en detrimento de la *democratización*. Las olas democratizadoras fueron registradas por este autor así: 1828-1926, la inicial; 1943-1962, la segunda; y la tercera es aquella que se inició en 1974 y que habría venido perdiendo dinamismo durante la última década del siglo XX. Así, el concepto de consolidación democrática adquirió carta de naturalización en la teoría política, el análisis de las democracias entre 1974 y 1990, se han sumado otras variables como desempeño político, gobernabilidad, estabilidad, efectividad en el gobierno y ejercicio pleno de las libertades civiles y derechos políticos. Baste el recuento de las transiciones que se han vivido en América Latina entre los años 1978 y 2008: se ha dado un cambio en dirección positiva hacia la democracia, al pasar de regímenes *no libres* o *parcialmente libres* a regímenes *libres* (Argentina; Brasil; Chile; El Salvador; México; Panamá; Perú y Uruguay). No obstante, otros seis países no han podido dar el salto hacia regímenes libres y, por el contrario, se han mantenido estancados como *parcialmente libres* a lo largo de estos 30 años de mediciones (Bolivia; Ecuador; Guatemala; Honduras; Nicaragua; y Paraguay). Conforme al Banco mundial y sus Indicadores de Gobernabilidad 1996-2008, cinco de los países indicados presentan valores positivos en la escala de medición (Chile; El Salvador; Panamá; República Dominicana; y Uruguay). La alarma la representan 6 países en donde se han incrementado la inestabilidad política y la violencia (Argentina; Bolivia; Colombia; Costa Rica; Paraguay; y Venezuela), Cfr. *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, consulta electrónica: www.elpais.com/elpais/medial/ultimahora/medial/200906/29/espana/20090629elpepunac_3_Pes_PDF.pdf. Sobre la consolidación democrática en particular ver: Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994; Linz, Juan J. y Alfred Stepan “Political Crafting of Democratic Consolidation”, *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, NY, Holmes and Meler, 1989; de los mismos autores, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996. Las obras de Guillermo O’Donell, Leonardo Morlino y Larry Diamond, entre otros, son también ejemplos claros de esta tendencia. En este punto es importante apuntar que la división en dos enfoques del análisis sobre el proceso de consolidación democrática, que se propone en este documento, responde a la necesidad de presentar de manera simple las características de la literatura

No obvio el reconocimiento que aunado a tal yerro, se suman una serie de situaciones que son propicias para el surgimiento de los nuevos gobiernos kaitocráticos-plebiscitarios, sería una reducción al absurdo hacerlo, sin embargo, para quien habla, metodológicamente una primera aporía en torno a la viabilidad y futuro de la democracia, es identificable en el sustrato teórico-formal de la categoría misma que es la democracia, su transformación y, en algunos casos, efímera consolidación democrática,¹⁴ particularmente en la ausencia del análisis de las condiciones necesarias y los argumentos suficientes para evaluar cada uno de sus elementos de cara a la vivencia efectiva en un régimen de gobierno específico.

La dicotomía Constitución/cambio constitucional cada vez más exige de los operadores llamados al diseño, primero y la puesta en operación y evaluación en el caso del segundo.

Para otros el triste arribo a gobiernos populistas (kakokráticos o no) no existe, como una aporía de la democracia, sólo es una consecuencia de su crisis den su vertiente representativa, de ahí el advenimiento de las olocracias, uno de los fenómenos en los que en encuentra su origen las democracias plebiscitarias,¹⁵ me explico, la crisis de representación, de la voluntad ciudadana hacia las esfera de la toma de decisiones, en cómo se traduce la voluntad popular en los mecanismos de toma de decisiones, las carencias importantes en los sistemas y mecanismos electorales y, sobre todo, la crisis misma de los protagonistas de esa democracia: los partidos políticos.

académica sobre este tema. Dicho esto, conviene mencionar que la distinción se hace bajo una lógica de “peso” Es decir, aquellos autores que se concentran en el estudio de variables estructurales no eliminan de su análisis la influencia de las variables de tipo institucional, lo que hacen es otorgar un mayor “peso” a las primeras que a las segundas. La misma situación, pero invirtiendo las variables, existe en el enfoque institucional.

¹⁴ “En sentido amplio la consolidación democrática designa el proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden sobrevivir en el tiempo y en el espacio en un contexto político y económico determinado. En sentido restringido, demanda la construcción de instituciones fuertes y democráticas, la expansión de la legitimidad del régimen y la responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso democrático”. De ahí se desprenden dos rutas conceptuales, a saber, primera: “...el proceso mediante el cual el régimen democrático alcanza una amplia y profunda legitimación, de tal manera que todos los actores políticos importantes, tanto a nivel élite como masa, crean que éste es el mejor para su sociedad que cualquier otra alternativa realista que puedan imaginar”; y, segunda “...que es el abigarrado proceso de adaptación congelamiento de estructuras y normas democráticas capaces de permitir la persistencia en el tiempo del régimen democrático, o de permitir su estabilización en todos los aspectos esenciales durante algunos años.”, ver: López Rosas, Moisés, “Consolidación democrática y diseños institucionales: asignaturas pendientes”, *Acta Republicana, Política y Sociedad*, N° 1, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad de Guadalajara, noviembre de 2002, p. 40.

¹⁵ Sobre el fenómeno populista hacia el regreso del líder y los gobiernos plebiscitarios, ver: Paramio Ludolfo, “Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90’s”, *Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 847-864; López Rosas, Moisés, *op. cit.*, pp. 39-53.

3.2. EL ROSTRO DEFINIBLE DE LOS GOBIERNOS PLEBISCITARIOS: AL MÁS VIEJO ESTILO HIPERPRESIDENCIAL

Resulta incuestionable que de cara a tal crisis surgen los presidencialismos plebiscitarios. Estos líderes, que aparecen en una primera fase, si bien se remontan a los años 30's a 50's,¹⁶ es a finales de los 80s y comienzos de los 90s que personajes como Carlos Saúl Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú y Collor de Melo en Brasil, se evidencia claramente como responsables del proceso de inserción de sus países a la economía de libre mercado y se consolidan como políticos “profesionales” y presidentes fuertes.

Esos regímenes presentan el nuevo rostro, los neopopulismos en los que la legitimidad continúa siendo procedimental pero adicionada con dos ingredientes: primero, el liderazgo carismático y, segundo, la participación extensa de la ciudadanía vía los mecanismos de democracia directa, una participación tan extensa y no precisamente intensa que deviene en populismos, como ha sucedido en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Esas democracias plebiscitarias —que en la tipología de Weber es la más importante de la democracia del líder— que, de acuerdo con su sentido más prístino, son una especie de dominación carismática que se oculta bajo una forma de legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y sólo persiste debido a ella. El líder (demagogo) domina efectivamente en virtud de la independencia y la confianza de sus partidarios políticos respecto de su persona como tal.

Democracias en las que los presidentes llegaron para quedarse y, aunque tengan prohibido permanecer, quieren siempre volver. Acaso no lo ha comprobado el presidente Hugo Chávez que en 1992 al lado de Movimiento Bolivariano 200, de quien también fuese fundador, perpetró el golpe de estado en contra del entonces presidente Carlos Andrés Pérez. Que 7 años después, al lado de su también fundado Movimiento V República ganó las elecciones en 1999, y que de inmediato convocó a un referéndum constituyente para erigir una Asamblea Nacional Constituyente que dio como resultado una Constitución plena de mecanismos de democracia directa, que le valió y le ha permitido estar en su tercer periodo presidencial que, quizá, habrá de culminar en 2013.¹⁷

¹⁶ Entre los gobiernos de la época encontramos los siguientes: Juan Perón en la Argentina (1946-55), de Getulio Vargas (1930-45/1951-54) y João Goulart (1961-64) en Brasil, de Lázaro Cárdenas (1934-40) en México, de Víctor Paz Estensoro (1952-56/1960-64) y Hernán Siles Suazo (1956-60) en Bolivia, y de José María Velasco Ibarra (1934-35/ 1944-47/1952-56/1956-61/1968-72) en Ecuador. También son considerados como populistas algunos movimientos políticos como el APRA peruano, liderado por Víctor Haya de la Torre o el Gaitismo colombiano fundado por Jorge Gaitán.

¹⁷ Un estudio por demás interesante en torno al ideario y perfil ideológico del Movimiento Bolivariano 200, que en tanto revolucionario, imbrica matrices culturales, tradiciones emancipadoras y memoria histórica, que al decir del autor explica el consenso masivo entre amplios sectores

No es mejor el caso de su sucesor, Maduro, quien ha ejercido el poder de 2013 a 2019, y en su segundo periodo de 2019 a 2025, una presidencia que ha ejercido pese a la declaración de la Asamblea Nacional de su carácter de usurpador y la rendición de protesta de Juan Guaidó el mismo enero de 2019.

O que decir del Presidente Rafael Vicente Correa Delgado, que triunfa en las elecciones presidenciales de 2007 y, al igual que su homólogo Chávez, a los dos meses de su mandato convoca a un referéndum para convocar a una Asamblea Constituyente que, de la misma manera, le ha valido su segundo periodo presidencial, sintomáticamente, dicho mandato habrá de culminar en 2013. Lenín Boltaire Moreno Garcés 2016 a 2020, Este año 2021 gana la presidencia la derecha en la persona de Guillermo Lazo.

Al hilo discursivo, he de recordar al Presidente Juan Evo Morales Ayma, quien tras su intento fallido de 2002, asciende a la presidencia de su país en 2005, erige una Asamblea Constituyente, cuyos resultados por demás cuestionados difirieron su aprobación al año de 2009, en el *iter* el presidente Morales fue sometido a referéndum revocatorio el 10 de agosto de 2008 que redujo su mandato de cinco años, como se sabe, el presidente Morales resultó reelecto en las elecciones de diciembre de 2009, jurando su segundo periodo el 22 de enero del año 2010: 2015 espera nuevamente en las urnas a los bolivianos, con su recién estrenado padrón biométrico y su sistema automático de votación, la era Chávez.

Como lo anunciara Sergio Zermeno en su conocido artículo “El regreso del líder: crisis, neoliberalismo, desorden”,¹⁸ a la espera de una experiencia ejemplar, de un mito fundante de la legitimidad de democracias eficaces por sus resultados, la sombra que oscurece el futuro político de América Latina es la del *retorno del líder y los populismos*, una creciente exclusión social combinada con apatía política, que dejaría abierto el tiempo de las tribus urbanas, de las identidades sociales marginales, de los liderazgos antipolíticos. Un tiempo de confusión del que quizá sólo el azar podría hallar una salida afortunada.

El populismo o, por mejor decir, el neopopulismo es otra característica de las nuevas democracias. El término no posee una connotación definida y clara, presenta múltiples interpretaciones y caras, recurrentemente se emplea para designar en diversas latitudes movimientos sociales, liderazgos y estilos que poseen ciertos líderes y organizaciones de diversa índole que defienden el concepto de “voluntad popular”.

y actores políticos de la sociedad venezolana, particularmente la social, Ver: Romero, Juan Eduardo, “El Proceso político en Venezuela a finales del siglo XX: la construcción de un nuevo orden”, *Sincronía*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, invierno de 2001, Consulta electrónica: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/procven.htm>, 15 de enero de 2010; n el mismo sentido: Hernández, María del Pilar, “Los procesos constituyentes latinoamericanos. Una retrospectiva histórica de Colombia a Bolivia”, *Procesos constituyentes en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, IJ/UNAM, 2009, pp. 197-208.

¹⁸ *Revista Mexicana de Sociología*, N° 51 (4), México, IIS/UNAM, octubre-diciembre 1989, pp. 115-150.

En aras de no incurrir en confusiones en esta sede entendemos, con Patiño Aristizábal,¹⁹ por populismo esa dimensión de la acción política que se materializa a través de un discurso, estilo y forma de hacer política, frecuentemente demagógica, adoptada por ciertos líderes y movimientos para ganar votos conseguir apoyo popular y materializar el poder político.

Son rasgos propios del populismo:

- *Liderazgo político personalista*. Que se caracteriza por entificación misma del poder en la cabeza del líder, es él quien con su carisma y sus capacidades discursiva y persuasiva, envuelve al pueblo, su pueblo, y le da la guía de acción política de las masas, es él quien mesiánicamente se erige en el *pater* protector y provisor, estableciendo el contacto directo, mítico, con quienes deben ser salvados “su pueblo”. Al decir de Patiño Aristizábal:²⁰

... Su discurso le permite conseguir el favor de los electores, conquistar votos y ganar elecciones, pues su carisma y sus dotes personales le hacen ver como un “súper hombre”, con poderes especiales, el “salvador” amado por el pueblo, y con capacidades especiales para restituir el orden y resolver los problemas que enfrenta su sociedad. Inspiran confianza y autoridad entre las masas populares para emprender los cambios que los países necesitan.

- *Movilización política de arriba-abajo*. El líder aun cuando echa mano de las estructuras e instituciones heredadas del liberalismo (partidos políticos, grupos de presión e interés, *inter alia*), las somete y genera en nuevas estructuras en paralelo que le posibiliten el contacto en la inmediatez, aún cuando virtualmente directo, con su pueblo.

Al decir de Germán Lodola el líder al generar el paralelo de las estructuras entabla “(...) una suerte de relación adversarial entre las instituciones intermedias y los políticos neopopulistas que resulta en proyectos políticos con bajo nivel de institucionalización y con patrones organizacionales puramente electorales”²¹

- *Apoyo multiclassista*. Generando una coalición en la que se involucran a todos los sectores populares, tanto urbanos como rurales y, aún más, a los sectores informales que sumados se erigen en el núcleo duro del clientelismo electoral del líder, el que lo sustentan en el poder.

¹⁹ Patiño Aristizábal, Luis Guillermo, “El nepopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, N° 106, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, enero-junio de 2007, p. 242.

²⁰ *Ibidem*, p. 245, en el mismo sentido: Moreano, Hernán y Claudia Donoso, “Populismo y neopopulismo en Ecuador”, *Revista Opera*, N° 006, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, abril de 2006, p. 120.

²¹ Lodola, Germán. “Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina”, *Diálogo Político*. N° 2, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung, junio 2004, pp. 11-27.

- *Una ideología sincrética.* Entendiendo por ella la que asume, de manera acomodaticia, ideas de diversas posturas ideológicas, ya sean del liberalismo, marxismo o totalitarias que, indefectiblemente, se enderezan a construir un discurso persuasivo pero en lo absoluto original, “...el populismo latinoamericano, al igual que los populismos experimentados en otros lugares del mundo, carece de una tradición teórica particular que permita su autoidentificación”.²²

El populismo, como estilo o discurso político, necesita crear e identificar a sus enemigos, los cuales pueden ser internos (un líder o partido político tradicional) o externos (país, institución y organización política o económica internacional). Ambos son rivales necesarios para promover a los líderes populistas, mantener el apoyo popular y unificar el pensamiento de sus seguidores. El líder requiere de crear a los enemigos del nuevo sistema, sean de dentro como de fuera, son los enemigos a combatir y en la medida que los exorciza, refuerza su rol reivindicador de la causa, su causa, es, como hemos apuntado, el pater que provee y que protege, adopta las medidas asistenciales posibles del estado prestacionista, como el estándar revolucionario del cambio. Es el y su “ideología”, que sólo es posible en la medida que cuente con las bases, su pueblo, porque el cambio fue posible por “él” y a favor de “él”.

Los gobiernos populistas, en síntesis, generan su propia ideología y sus estrategias de ascenso y mantenimiento, desde las raíces mismas del tejido social, político (partidario como electoral) y, desde luego del normativo.

IV. TERCERA VARIACIÓN: LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El inicio de la década de los años 90 asistió a la emergencia e institucionalización de un tipo de órganos que, ya en Europa, había evidenciado su pertinencia, así se crean y atribuyen competencias a órganos constitucionales autónomos (en adelante OCA’s como: la Comisión Nacional de los derechos Humanos, a los extintos Instituto y Tribunal Federales Electorales que, sobre todo en el caso de éste, bajo el argumento del principio de unicidad de la jurisdicción, paso a ser parte de la estructura del Poder Judicial de la Federación en el año 1994. La reforma político-electoral 2014 avasalló, como desarrollamos infra, la potestad de las entidades federativas de designar a los integrantes de los institutos y consejos electorales e, indebidamente, atribuyó la facultad a un órgano administrativo como lo es el Instituto Nacional Electoral.

²² Patiño Aristizábal, *op. cit.*, p. 247, en el mismo sentido, Hernán Moreano y Claudia Donso, *op. cit.*, p. 120, éstos autores en sus respectivos ensayos califican a la ideología populista como neopopulista como “ecléctica y antisistema”, adjetivaciones de las cuales nos apartamos.

En 31 años los autónomos han proliferado, el sexenio 2012-2018 es particularmente prolífico, sobre todo en los especializados en materia económica y energética.

La Asamblea Legislativa del otrora Distrito Federal dio rostro, razón materia, a sus propios órganos autónomos, casi 10 años después que en el ámbito federal pero con una diferencia, no sujetó la jurisdicción electoral a la potestad del Tribunal Superior de Justicia.²³

Qué decir de los congresos de los estados,²⁴ en obvio, incluyeron en sus constituciones a los referidos OCA's, en mayor o menor número, más o menos reguladas, necesarios o no, pero lo hicieron.

Cualquiera que sea a evaluación eventuales modificaciones a los OCA's en el gobierno 2018-2024, la función y la doctrina elaborada en torno a los autónomos hoy, a más de 3 décadas de su institucionalización en México, es otra: las posiciones van desde las que justifican sin mayor análisis su desaparición, hasta las que, y en ellas yo me inscribo, proponemos un diagnóstico serio de cuáles de esos órganos son importantes en el quehacer de gobierno.

Son órganos de especial trascendencia para la economía nacional presente y futura órganos autónomos que deben permanecer tales como: la Comisión de Competencia Económica (COFECE), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Reguladora de la Energía (CRE).

Son poco conocidas las iniciativas que plantean una reforma constitucional radical de desaparición de órganos de tal entidad e importancia, baste referir la presentada el 10 de junio de 2020,²⁵ que propone:

... reformar el artículo 28 de nuestra Carta Magna para crear el Instituto Nacional de Mercados y Competencia para el Bienestar "INMECOB", como un órgano constitucional autónomo que contará con personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa y de gestión, cuyo objeto será el siguiente:

1) Integrar a órganos reguladores del Estado mexicano que comparten características.

2) Establecer un solo regulador de competencia económica en los sectores de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Energético. Asimismo, con el nacimiento del INMECOB, se extinguirían el Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT"), la Comisión Federal de Competencia Económica ("COFECE") y la Comisión Reguladora de Energía ("CRE").

²³ Hernández, María del Pilar, "Autonomía de los órganos electorales", *Revista Reforma Judicial* N° 1, México, UNAM, enero-junio 2003, pp. 79-90; Id., "Del federalismo judicial", *Revista Reforma Judicial* N° 2, México, UNAM, julio-diciembre 2003, pp. 227-248.

²⁴ Ortíz Mayagoitia, Guillermo I., "La creación de los órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* N° 22, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2006, pp. 147-159; Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, "Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos", *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, 2015, pp. 209-235.

²⁵ Gaceta de la Comisión Permanente LXIV/2SPR-17/108829.

V. COROLARIO

La dilución del principio democrático de división de poderes se encuentra diluido de cara a la emergencia de los gobiernos autoritarios bajo la denominación de plebiscitarios, nada privativos de la región, dispuestos a arrasar con cualquier obstáculo: llámense normas constitucionales, minorías partidarias o, en su caso, órganos constitucionales autónomos.

Personalmente considero que son cuatro rasgos los que caracterizan a tales gobiernos, a saber:

- El uso manido del sistema constitucional y legal, acompañado de mayorías orgánicas congresuales que tornan una realidad los designios presidenciales: enmiendas constitucionales, nombramientos de altos cargos (ministros, diplomáticos, jefes superiores de las fuerzas armadas, entre otros), que reflejan el afán personalista del titular del ejecutivo en turno;
- Son producto del alto grado de descomposición sociopolítica (tanto del sistema de partidos como del sistema electoral);
- Ahí en donde no existe la constitucionalización de la reelección presidencial como mecanismo de legitimación de la perpetuación en el cargo presidencial, *sine die*, que ha generado, tendencialmente, su expansión pretiriendo el principio democrático de la renovación periódica, en tanto estándar de alternancia en el ejercicio del poder como una opción de sanción al cuerpo electoral, hecho éste que se ha visto acompañado, indefectiblemente, de la utilización de;
- Los mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, revocación del mandato...) como instrumentos de la legitimidad y encubrimiento del fraude al sufragio y por tanto a la democracia, consolidando así la **democracia plebiscitaria**.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- BREWER CARÍAS, Alan, “Carácter regresivo de la reforma constitucional en materia de DDHH”, *Venezuela Real*, 16 de octubre de 2007; <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/10/16/caracter-regresivo-de-la-reforma-const.html>, consulta electrónica del 1 de mayo de 2008.
- BULTRAGO, Libardo, *La Razón*, 19 de julio de 2006, <http://libardobuitrago.blogspot.com/2006/07/bolivia-la-asamblea-nacional.html>, consulta electrónica, 22 de febrero de 2008.
- CÁCERES, Sergio, “Historia de la masacre de octubre en Bolivia. Movilización popular echó a Gonzalo Sánchez de Lozada”, *Voltairenet.com*, *Prensa no alineada*, Octubre de 2003, Primera Quincena, consulta electrónica 28 de mayo de 2008, <http://www.voltairenet.org/rubrique120032.html>.
- COMBELLAS, Ricardo, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, *Politeia*, N° 30, Instituto de Estudios Políticos/Universidad Central de Venezuela, enero de 2003, pp. 100-113.

- Corte Nacional Electoral*, “Referéndum Nacional Constituyente 2009”, Consultado el 9 de febrero de 2009.
- CRESPO, Luis, “Bolivia”, BBC Mundo.com, 6 de agosto de 2003; consulta electrónica, 28 de mayo de 2008, http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_3127000/3127721.stm.
- Diario “El Nacional”, 16 de diciembre de 1999
- Gaceta de la Comisión Permanente LXIV/2SPR-17/108829.
- Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008*, consulta electrónica: www.elpais.com/elpais/medial/ultimahora/media/200906/29/espana/20090629elpepunac_3_Pes_PDF.pdf.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Autonomía de los órganos electorales”, *Revista Reforma Judicial* N° 1, México, UNAM, enero-junio 2003, pp. 79-90; Id., “Del federalismo judicial”, *Revista Reforma Judicial* N° 2, México, UNAM, julio-diciembre 2003, pp. 227-248.
- , “Los procesos constituyentes latinoamericanos. Una retrospectiva histórica de Colombia a Bolivia”, *Procesos constituyentes en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, IJ/UNAM, 2009, pp. 197-208.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Informe de la Comisión Mixta para el Estudio del Proyecto de reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para Tercera Discusión*, Caracas, 14 de octubre de 2007.
- LINZ, Juan J. y Alfred Stephan, “Political Crafting of Democratic Consolidation”, *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, NY, Holmes and Meler, 1989.
- , *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.
- LODOLA, Germán. “Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina”, *Diálogo Político*. N° 2, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung, junio 2004. p. 11-27.
- MAYORGA, Fernando, “El gobierno de Evo Morales: entre nacionalismo e indigenismo”, *Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, N° 206, Buenos Aires, noviembre-diciembre 2006, pp. 4-13.
- MÉNDEZ DE LA FUENTE, José Luis, “La ilegitimidad de origen del segundo gobierno de Chávez. Caso venezolano”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N° 17, México, IJ/UNAM, julio-diciembre de 2007. Pp. 115-147.
- MOREANO, Hernán y Claudia DONOSO, “Populismo y neopopulismo en Ecuador”, *Revista Opera*, N° 006, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, abril de 2006, pp. 117-140.
- NOBLE ESPEJO, José Eliseo, *Los golpes del estado en América Latina*, consulta electrónica: www.primicias.com.do/articulo,26509.html.
- , *Los golpes del estado en América Latina*, consulta electrónica: www.primicias.com.do/articulo,26509.html.
- ORTÍZ MAYAGOITIA, Guillermo I., “La creación de los órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* N° 22, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2006, pp. 147-159; Cárdenas

- Gracia, Jaime Fernando, “Aproximación a una teoría de los órganos constitucionales autónomos”, *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, 2015, pp. 209-235.
- PARAMIO, Ludolfo, “Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90’s”, *Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 847-864.
- PATIÑO ARISTIZÁBAL, Luis Guillermo, “El nepopulismo en el contexto de la democracia latinoamericana”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, N° 106, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, enero-junio de 2007, pp. 239-261.
- PÉREZ MÚNENT, Carlos André, “La democracia delegativa”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas No. 106*, Medellín, Colombia, enero-junio de 2007, pp. 263-289.
- , “La democracia delegativa”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas No. 106*, Medellín, Colombia, enero-junio de 2007, pp. 263-289.
- REA CAMPOS, Carmen Rosa. *Conflictos y alianzas alrededor de lo indio en la construcción democrática de Bolivia como Nación: movimientos y luchas indias preelectorales 2002. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2003, consulta electrónica 28 de mayo de 2008, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/rea.pdf>.
- RIVERA SANTIVAÑEZ, José Antonio, “Las tendencias del proceso constituyente en Bolivia”, Ponencia presentada en el marco del *Seminario Procesos Constituyentes en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 4 de marzo de 2008.
- ROMERO, Juan Eduardo, “El Proceso político en Venezuela a finales del siglo XX: la construcción de un nuevo orden”, *Sincronía*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, invierno de 2001, Consulta electrónica: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/procven.htm>, 15 de enero de 2010.
- ROSAS, Moisés, “Consolidación democrática y diseños institucionales: asignaturas pendientes”, *Acta Republicana, Política y Sociedad*, N° 1, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades/Universidad de Guadalajara, noviembre de 2002, pp. 39-53.
- ZERMEÑO, Sergio, “El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden” *Revista Mexicana de Sociología*, N° 51(4), México, IIS/UNAM, octubre-diciembre 1989, pp. 115-150.

¿ES VIABLE EL ESTADO DE DERECHO, SIN DIVISIÓN DE PODERES?¹

José Luis López Chavarría

1. EL BINOMIO ESTADO DE DERECHO-DIVISIÓN DE PODERES EN LA 4T

La conducción política del gobierno federal encabezada por Andrés Manuel López Obrador se encuadra en lo que los politólogos denominan presidencialismo hegemónico, el cual se caracteriza por una fuerte centralización del poder y acaparamiento en la toma de las decisiones públicas. A ello se suma, un liderazgo presidencial carismático con altos índices de popularidad, que obnubila las opiniones en contrario; la descalificación de las voces de la oposición por considerarlas emisoras del pasado, pues tan sólo pretenden conservar los privilegios y riquezas acumuladas al amparo de la corrupción.

A juicio del Presidente, sólo la llamada Cuarta Transformación (4T) goza de la suficiente legitimidad para emprender los cambios que el país requiere, y que según su retórica se sintetiza “por el bien de todos, primero los pobres”.

No es de extrañar, que con su estilo autoritario y populista pretenda someter a su narrativa ideológica al congreso y al poder judicial; minar la imparcialidad de la administración de justicia, con propuestas tan polémicas como prorrogar el mandato del presidente de la Suprema Corte de Justicia, sólo porque simpatiza con las decisiones y acciones que se están llevando a cabo.

Los órganos constitucionales autónomos no han corrido con mejor suerte, también se les ha pretendido doblegar, aunque la estrategia ha sido diferente,

¹ El presente artículo surge de la ponencia presentada en el marco del XXIII Curso anual de Apoyo Académico a los estudios de posgrado y estudios profesionales en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (diciembre de 2020 a noviembre de 2021), intitulado “Elecciones 2020-2021 ¿Pluralismo o presidencialismo hegemónico? División de poderes y organismos constitucionales autónomos” en el que se me asignó el subtema ¿Es viable el Estado de Derecho, sin división de poderes?, el evento fue organizado por COPUEX, agradezco profundamente al doctor Luis J. Molina Piñeiro presidente de dicho Colegio de Profesores e investigadores, su cordial invitación para participar en tan importante encuentro académico, y a la maestra Patricia Nava, Secretaría Técnica, todos los apoyos y las atenciones recibidas.

colocando a sus incondicionales para que anulen las acciones incómodas para el gobierno, la deplorable condición a la que han llevado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ejemplifica lo ocurrido.

Además, todo ello explica que en la agenda presidencial no haya espacio, o que sea muy limitado, el diálogo con los partidos de oposición, con la iniciativa privada y con las organizaciones sociales, así el diseño y aprobación de las políticas públicas como las reformas jurídicas estructurales, al menos en los primeros tres años (2018-2021) de lo que va de su sexenio, no han sufrido contratiempo alguno, ni una coma se han atrevido a suprimir, lo que evidencia la débil división de poderes que padecemos.

La oposición en las cámaras ha sucumbido ante la aplanadora mayoritaria y ciega del voto gobiernista, aunque cabe hacer notar, que en los pasados comicios de julio de 2021, se equilibraron un poco las cosas, el presidente de la República y su partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), no alcanzaron los votos suficientes en la cámara de diputados, para reformar el texto constitucional, está por verse como opera la nueva realidad.

El ataque constante y sistemático a los periodistas y a los medios de comunicación en general; las acusaciones y escarnio en las conferencias mañaneras de quienes juzga sus adversarios; el uso discrecional y hasta abusivo de la Fiscalía General de la República y de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), y últimamente hasta el embate a un grupo de científicos universitarios que pretenden encarcelar en un penal de máxima seguridad, completan el cuadro de polarización que actualmente se vive.

Al decir del conocido periodista Roberto Rock, en este momento el debate público es un desierto más allá de un robusto cuerpo de periodistas y editores. Si uno mira hacia la academia —notablemente la UNAM—, la mayoría de los gobiernos estatales o los líderes empresariales encontrará que la mayoría está viendo hacia otro lado, en espera de que la tormenta amaine y pensando, tal vez, que esto es lo peor que nos podrá pasar. Quizá se equivoquen.²

Es en estas circunstancias, que cobra especial relevancia las mesas de análisis y cursos como el organizado por COPUEX, que hacen posible reflexionar en lo que está pasando en el país, como lo enmarca la pregunta inicial del presente ensayo ¿Es viable el Estado de Derecho, sin división de poderes?

A simple vista, tal cuestionamiento resulta un contrasentido, pero su planteamiento y atención encuentra plena justificación con el estado de cosas que están ocurriendo, ya desde la década de los noventa del siglo pasado, el conocido politólogo argentino Marcos Kaplan, con acierto señalaba que la crisis que afecta a los países latinoamericanos, México incluido,

otorga cada vez más a la cuestión del Estado de Derecho un papel crucial en los debates y decisiones respecto al desarrollo nacional. Se justifican así los esfuerzos

² En “El silencio de los buenos”, *El Universal*, 20 de abril de 2021 <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/roberto-rock/el-silencio-de-los-buenos>

para examinar el origen y desarrollo del Estado de Derecho, su naturaleza e implicaciones, sus alcances y límites, sus logros y frustraciones, sus posibilidades de ascenso, o de consolidación y vigencia, mediante un necesario enfoque histórico-estructural.³

Para el exdirector del Instituto de Investigaciones Jurídicas Diego Valadés, el problema del Estado de Derecho es una de las cuestiones más relevantes de los sistemas constitucionales. El constitucionalismo tiene, “entre otros objetivos, el de la certidumbre de los derechos reconocidos y garantizados por la norma suprema. Esa certidumbre se traduce en que las normas aprobadas de acuerdo con la propia Constitución se aplicarán sin excepción tantas veces como se produzcan los supuestos que ellas mismas prevean”.⁴

Coincidimos con lo expresado por los anteriores tratadistas, el análisis del Estado de Derecho, sus alcances, sus implicaciones, su valor actual, cobran especial relevancia cuando acciones como las del gobierno en turno, poco le ha importado la observancia de la ley, el sentido e importancia de la división de poderes, es tal su renuencia a someterse a los dictados del derecho, que han planteado un falso dilema: *la ley o la justicia*, decantándose por la segunda, tan sólo para denotar la intrascendencia de la norma.

Esto ha llevado a que diversos analistas alerten del peligro que esto conlleva, cuando el gobierno en su afán de transformar, de cambiar la cosa pública y las formas políticas, los frenos y contrapesos les resultan un estorbo; cuando según su perspectiva les asiste el derecho de liquidar todo lo que se les oponga; cuando en su narrativa no reconocen logro alguno.

Compartimos tales señalamientos, ya que estamos convencidos que en un verdadero Estado de Derecho debe privar la división de poderes, pues con ello se posibilita la legitimidad de las decisiones públicas, la confianza en el gobierno, la certidumbre en la inversión, la seguridad de los gobernados, en síntesis, un binomio que es indispensable para una adecuada gobernanza.

2. ESQUEMA METODOLÓGICO

La presente investigación tan sólo pretende denotar la importancia del Estado de Derecho, a la luz de los propósitos que motivaron su creación, y en donde el principio de la división de poderes es fundamental, para ello presentamos algunas de las ideas que los tratadistas han expresado al respecto.

Iniciamos abordando el concepto Estado de Derecho y su evolución, cuáles son los principios que lo identifican.

³ En “El Estado de Derecho: una perspectiva histórico estructural”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-IIJ, número 94, enero-abril 1999, p. 77.

⁴ En “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-IIJ, núm., 103, enero-abril 2002, p. 220.

En otro apartado, abordamos la situación que guarda la observancia del Estado de Derecho en el país a la luz de los índices de derecho comparado, principalmente durante la llamada Cuarta Transformación (4T), que encabeza Andrés Manuel López Obrador.

Para lograr tales propósitos, utilizó el método propio del derecho constitucional y la Ciencia Política, destaco que diversos artículos periodísticos publicados recientemente me fueron de gran utilidad para situar en su exacta dimensión, el estado que guarda la materia en estudio, finalizamos con las respectivas conclusiones.

3. GÉNESIS DEL ESTADO DE DERECHO

Al decir del constitucionalista y expresidente de México, Miguel de la Madrid Hurtado, el Estado de Derecho surgió cuando los estados modernos lucharon para que la personalización del poder del monarca diera paso a una organización política y administrativa, regida por formas jurídicas establecidas con normas que la sociedad avale.⁵

Como se desprende, tal aseveración vincula el Estado de Derecho con el nacimiento mismo del constitucionalismo, con la noción de sujetar la actuación de los poderes públicos al imperio de la ley, y los ciudadanos a sus mandatos, de gozar de las libertades y prerrogativas que el propio orden jurídico otorga, siendo tal su relevancia que llevó a acuñar el conocido apotegma “*Sin división de poderes* y garantías individuales se carece de Constitución”.

Para el doctor Diego Valadés, el concepto Estado de Derecho se ubica en el liberalismo, aunque sus fuentes filosóficas se aprecian ya en las obras de Kant y de Humboldt, cuando refieren que la acción estatal tiene como límite la salvaguardia de la libertad del individuo.⁶

Más adelante agrega, que Böckenförde demostró que en 1813 el concepto que nos ocupa lo había empleado por primera vez Carl Th. Welker, y en 1924 Ch. Freiherr von Aretin.⁷

Que la garantía jurídica del Estado de Derecho “corresponde al constitucionalismo moderno, que como expresión jurídica es relativamente reciente, y contiene dos elementos básicos, que por mucho tiempo han sido considerados como sinónimo del Estado de Derecho: la supremacía de la Constitución y la *separación de funciones en el ejercicio del poder*”.⁸

Concluye el autor en cita, que en el siglo XX, el Estado de Derecho tuvo como contrapunto al totalitarismo, o sea vedar la expansión totalitaria del Estado.⁹

⁵ En Algunas reflexiones sobre el Estado de Derecho en México”, en *Constitución, Estado de Derecho y democracia*, México, UNAM-IIJ, 2004, pp. 152-153.

⁶ “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, *op. cit.*, p. 226.

⁷ *Idem.*

⁸ En “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, *op. cit.*, p. 227.

⁹ *Idem.*

Por su parte, Hernán Salgado Pesantes señala que cuando los pensadores del siglo XVIII proclamaron el fin del absolutismo, anunciaron que la ley sería el nuevo fundamento de todo gobierno, que éste se sujetaría al derecho (concebido como un ordenamiento jurídico); la revolución francesa se encargó de remarcar que el gobierno de hombres sería remplazado por el gobierno de las leyes.¹⁰

De acuerdo con el autor que nos ocupa, que como en el régimen absolutista no existió un límite legal, éste fue discrecional y despótico, por tanto el nuevo orden político trató de construir un nuevo paradigma: “el imperio de la ley, elaborada por los representantes populares, con un carácter general y abstracto; y que como producto racional y deliberado debía tender al bien común”.¹¹

Don Jesús Reyes Heróles en sus *Apuntes sobre la idea de Estado de Derecho*, señala que Otto von Gierke puso en boga tal concepto, aunque la idea del Estado de Derecho ya existía en el derecho germánico.¹²

El autor de referencia coincide en que la idea moderna del Estado de Derecho, surgió a finales del siglo XVIII y principios del XIX, “cuando las revoluciones demoliberales postulan la necesidad de superar el absolutismo monárquico mediante regímenes democráticos que, para proteger la libertad de los hombres, supeditaran el ejercicio del poder político al orden jurídico —principalmente a Constituciones escritas—”.¹³

La mayoría de los autores consultados coinciden en que el término Estado de derecho tuvo su origen en la doctrina alemana del *Rechtsstaat*, y quien primero lo utilizó fue Robert von Mohl en su obra *La ciencia de política alemana en conformidad con los principios de los Estados de derecho*, de acuerdo al doctor Diego Valadés lo realmente importante radica que se atribuyó una característica central: “el Estado de derecho es el Estado de la razón, del entendimiento, de la racionalidad política”.¹⁴

Haciendo un ejercicio de recapitulación el concepto de Estado de Derecho fue una respuesta al Estado absolutista, caracterizado por la ausencia de libertades, la concentración del poder y la irresponsabilidad de los titulares de los órganos del poder, surgiendo como nuevos paradigmas la sujeción a la ley, el imperio del derecho, y la *división de poderes*.

4. CONCEPTO Y TELEOLOGÍA DEL ESTADO DE DERECHO

Al decir de Pablo Arrocha Olabuenaga, la definición de Estado de Derecho siempre es amplia, pues este concepto incluye un universo de personas, normas

¹⁰ En Acceso a la justicia, Estado de Derecho y garantías institucionales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, núm. 50, p. 160.

¹¹ *Idem*.

¹² Cit., por De la Madrid Hurtado Miguel, En “Algunas reflexiones sobre el Estado de Derecho en México”, *op.cit.*, p. 152.

¹³ *Ibidem*, pp. 152-153.

¹⁴ En “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, *op. cit.*, pp. 226-227.

e instituciones que difícilmente se pueden compactar en un enunciado, lo importante es tener claro que implica el sometimiento de los sujetos a la ley, y en el plano internacional los gobernados serán los Estados.¹⁵

Más adelante citando a Geranne Lautenbach reafirma sus ideas, al señalar que

El Estado de derecho debe tener dos funciones principales. Por un lado, debe funcionar como una limitante legal para el gobierno. La segunda función del Estado de derecho es coordinar la interacción social; el Estado de derecho facilita el contrato entre los ciudadanos y las reglas.¹⁶

Al decir de Hans Rudolf Horn, fue Otto Bähr quien en un trabajo publicado en 1864 destacó que el Estado de Derecho no significa que éste reglamente, mediante preceptos, la vida que en él se desarrolla, ni que limite sus fines a la realización del derecho, sino que tal Estado eleva el derecho a condición fundamental de su existencia.¹⁷

Por su parte, Manuel García-Pelayo señala que la idea del Estado de Derecho tiene sentido desde el punto de vista jurídico y político, en tanto que representa la funcionalidad del sistema estatal, e introduce en ese sistema la normalización, la racionalidad y, por ende, la disminución de factores de incertidumbre.¹⁸

Rodrigo Borja, en su *Diccionario de política*, señala que la característica fundamental del Estado de Derecho es su entera sumisión a las normas jurídicas. Sólo así los derechos de las personas están garantizados y la sociedad puede marchar confiada y libre bajo el imperio de la ley, y no de la arbitrariedad.¹⁹

Queda claro que Estado de Derecho, control del poder, división de poderes, certidumbre jurídica, seguridad ciudadana, son conceptos que se interrelacionan, nociones indisolubles que van de la mano.

5. EL IMPULSO AL ESTADO DE DERECHO DESDE EL PLANO INTERNACIONAL

Es en el plano internacional, donde se aprecia de mejor manera el impulso a la observancia del Estado de Derecho, así en la Asamblea General de las Naciones

¹⁵ En “Consideraciones sobre el Estado de Derecho en el plano internacional *considerations about the rule of law in the international level*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. X, 2010, p. 175.

¹⁶ *Ibidem*, p. 177.

¹⁷ En “Aspectos sociales intrínsecos del Estado de Derecho contemporáneo”, en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional*, México, IJ, núm., 5, julio-diciembre 2001, p. 147.

¹⁸ Citado por Diego Valadés en “La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho”, *op. cit.*, p. 230.

¹⁹ Cit., por De la Madrid Hurtado Miguel, En “Algunas reflexiones sobre el Estado de Derecho en México”, *op.cit.*, p. 154.

Unidas del 16 de septiembre de 2005, se asentó la voluntad de los jefes de Estado y de Gobierno, de la necesidad de que exista “una adhesión universal al imperio de la ley y a su aplicación en los planos nacional e internacional” (Resolución A/Res/60/L.1).²⁰

Un año más tarde, el 11 de mayo de 2006 los gobiernos de México y Liechtenstein solicitaron a la Asamblea General de la ONU, que incluyera en su agenda el tema: “El Estado de derecho en los planos nacional e internacional”, propuesta que fue aceptada por lo que en su resolución del 4 de diciembre de 2006 señaló que el tema se debatiría en su 62o. periodo de sesiones (Resolución A/Res/61/39).²¹

Seis años más tarde, en la Resolución del 24 de septiembre de 2012, se estipula que el Estado de Derecho puede definirse como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos (Resolución A/Res/67/1).²²

Más adelante recalca su importancia

...la respuesta colectiva a los desafíos y las oportunidades que presentan los numerosos y complejos cambios políticos, sociales y económicos que se están produciendo debe inspirarse en el Estado de Derecho, puesto que es la base de las relaciones amistosas y equitativas entre los Estados y la base sobre la cual se construyen sociedades justas e imparciales.²³

Otro de los aspectos que resalta la resolución en cuestión, es la independencia del sistema judicial, ya que junto con su imparcialidad e integridad, es un requisito esencial para que exista el Estado de Derecho.²⁴

Como puede desprenderse a nivel internacional el concepto Estado de Derecho promueve la observancia de la sujeción de los actos estatales a la ley; la independencia judicial; el respeto a la división de poderes.

Si consideramos, que en el plano nacional el Estado de Derecho de igual forma busca garantizar el buen ejercicio de las prerrogativas estatales a través de *la separación de poderes*, establecer controles legales sobre el uso del poder y aplicación de leyes que cumplan con requerimientos mínimos (no retroactividad, razonablemente claras y precisas, no discriminatorias y que sean conocidas),²⁵ se aprecian los propósitos comunes, sólo que desde esferas diferentes.

²⁰ Véase la Resolución de referencia en: https://www2.ohchr.org/gaA.RES.60.1_Sp.pdf

²¹ Véase Arrocha Olabuenaga, Pablo, en “Consideraciones sobre el Estado de Derecho en el plano internacional *considerations about the rule of law in the international level*, op. cit., p. 174.

²² La resolución de referencia puede consultarse en <https://undocs.org/pdf/RES>

²³ *Idem*.

²⁴ *Idem*.

²⁵ En “Consideraciones sobre el Estado de Derecho en el plano internacional *considerations about the rule of law in the international level*, op. cit., p. 177.

6. ESTADO DE DERECHO Y OTROS CONCEPTOS

Señala Hernán Salgado Pesantes, que el Estado de Derecho es una expresión muy reiterada pero no por ello su contenido se ha diluido, se ha desgastado, o que ya no responde a nuestra época, por el contrario el Estado de Derecho ha evolucionado junto con la sociedad política; lo que significa que se ha enriquecido con nuevos contenidos,²⁶ y nosotros agregaríamos con nuevas denominaciones.

En efecto, como resultado de las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, se han venido acuñando nuevos conceptos complementarios del Estado de derecho, tales como *Estado social de derecho*, *Estado social y democrático de derecho* y, el *Estado democrático y social de derecho y de justicia* tal como lo acuñó la Constitución venezolana de 1999, cuyas distinciones, contenidos y alcances rebasan por ahora estas breves reflexiones.

7. LOS ELEMENTOS JURÍDICO-FORMALES DEL ESTADO DE DERECHO

El principio de legalidad constituye el eje central de la idea de Estado de Derecho y cuyo contenido se expresa en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión que no esté conforme a una disposición legal vigente.²⁷

Supremacía de la Constitución, en todo Estado de Derecho debe existir una ley fundamental, respecto de la cual deben guardar consonancia el conjunto de normas que integran el orden jurídico.

La obligatoriedad del derecho con respecto al Estado, se traduce en que el Estado cuando dicta una ley, ésta sujeta en primer lugar a la propia entidad política. Además es responsable de sus actos frente a sus ciudadanos; esto es, la aplicación del principio de responsabilidad del Estado por todos sus actos, inclusive los legislativos y los judiciales.

8. LOS ELEMENTOS POLÍTICO-HISTÓRICOS O DE CONTENIDO DEL ESTADO DE DERECHO

En primer término, que el orden jurídico al cual se subordina el Estado, sea dictado en un contexto *de separación de poderes* y que el poder legislativo sea representativo en sentido democrático.

Un régimen de garantías individuales o derechos humanos frente a los cuales se detenga la acción del Estado.

²⁶ En "Acceso a la justicia, Estado de Derecho y garantías institucionales", *op.cit.*, p. 160.

²⁷ *Idem.*

Las leyes a que el Estado se sujeta, sean leyes en sentido material, es decir, abstractas, impersonales y generales.²⁸

Para la organización *World Justice Project*, los cuatro principios que definen el Estado de Derecho son:

1. El gobierno y sus funcionarios así como individuos y entidades privadas están restringidos por la ley.
2. Las leyes son claras, públicas, estables y justas; son aplicadas equitativamente y protegen los derechos fundamentales, incluyendo la seguridad de los individuos y la propiedad.
3. El proceso por el cual la ley es promulgada, administrada y aplicada es accesible, de manera justa y eficiente.
4. La justicia es aplicada en tiempo por representantes éticos, competentes, independientes y neutrales. En la impartición de justicia, existen suficientes representantes, cuentan con los recursos adecuados y reflejan la composición de las comunidades a las que sirven.²⁹

9. VIGENCIA DEL ESTADO DE DERECHO EN LATINOAMÉRICA

Al decir del doctor Marcos Kaplan durante gran parte de la historia de los países latinoamericanos, el Estado de Derecho no llegó a constituirse más allá de las puras formas; o alcanzó sólo una existencia latente, o una validez y vigencia parciales. Más adelante agrega, que en las últimas décadas, algunos países latinoamericanos se dieron avances considerables aunque insuficientes. No obstante, la necesidad del Estado soberano y democrático bajo el imperio del derecho se va planteando cada vez más, por la incidencia de fuerzas, conflictos y cambios, nacionales e internacionales, como retos heredados y actuales.³⁰

A su modo de ver las cosas

Los requerimientos surgen de la integración en la economía globalizada y el sistema interestatal, de creciente interdependencia, y los impactos de las crisis internacionales y su entrelazamiento con crisis internas. La insuficiencia y la regresión del crecimiento económico y la ausencia de desarrollo social, la deuda social acumulada, las demandas de recuperación y avance, incrementan la conflictividad, generan dinámicas participativas y democratizantes.³¹

Tales aseveraciones escritas en la década de los noventas por el conocido politólogo argentino, siguen teniendo validez, al observar el incumplimiento de

²⁸ *Idem.*

²⁹ Véase el documento México ¿Cómo vamos? Estado de Derecho, elaborado por Ríos Viridiana, et al., serie de estudios económicos, vol 1, agosto de 2015, en <https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files>

³⁰ En “El Estado de Derecho: una perspectiva histórico estructural”, *op. cit.*, p. 94.

³¹ *Idem.*

muchos mandamientos y obligaciones estipuladas por las normas, al grado de ver con naturalidad sólo en la discursiva el cumplimiento de la ley, pero que la realidad camina por sendero diferente.

Al respecto el expresidente Miguel de la Madrid, señala que nuestra cultura de legalidad es muy insuficiente y que también padecemos el fenómeno, desde hace muchos años, de la propensión de los particulares para infringir normas jurídicas en los distintos ámbitos de la vida social.³²

Aunque hasta nuestros días el vivir dentro de un Estado de Derecho no se ha cumplido a cabalidad y todavía presenta serias deficiencias, es evidente que sigue siendo una de las aspiraciones por lograr.

10. ÍNDICES RESPECTO A LA OBSERVANCIA DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Actualmente existen tres organizaciones reconocidas a nivel internacional que realizan tareas de medición del Estado de Derecho mediante la publicación de índices para valorar la situación que guarda México desde una comparativa internacional: a) *World Justice Project (WJP)*, b) el Foro Económico Mundial (*WEF*) y c) el Banco Mundial, baste por ahora desarrollar las dos primeras.

a) *World Justice Project*

Es una organización internacional creada en el 2006 sin fines de lucro, independiente y multidisciplinaria, cuyo propósito es generar información sobre la observancia del Estado de Derecho de los diversos países, con el objetivo de crear conciencia y fomentar acciones para mejorarla. Están convencidos de que en un Estado de Derecho hay menos corrupción, pobreza e injusticias; lo que permite mejorar la salud pública, la economía, la participación ciudadana y el desarrollo humano.³³

Tal organización ha diseñado un índice de medición del Estado de Derecho, en el que su rango consiste en calificar a los países de 0 al 1, donde 0 es el peor evaluado y 1 el mejor. Los rangos se determinan en base a encuestas de opinión de una muestra representativa de ciudadanos y otra a expertos en la materia de cada país.

De esta manera, de acuerdo a su índice 2015, México lo ubicó en el lugar 79 de 102 países con una calificación de 0.47, lo que se traduce que el 77% de los países de la muestra tuvieron un mejor Estado de Derecho que nuestro país. Destaca el hecho, que México en comparación con otros países de Latinoamérica o de nivel de ingreso similar, tuvo una menor calificación en aspectos tales como:

- efectividad de las investigaciones criminales,
- no discriminación y corrupción en justicia civil,

³² En “Algunas reflexiones sobre el Estado de Derecho en México”, *op.cit.*, p. 167.

³³ Véase ¿Qué es el World Justice Project?, en <https://worldjusticeproject.mx> › Nosotros

- no corrupción en gobierno, y
- ausencia de crimen y conflicto.³⁴

Lo anterior a nuestro juicio, evidencia hechos de racismo, ineficacia en la procuración y administración de justicia, corrupción, que nos hemos podido erradicar.

De los países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), México lamentablemente ocupó el penúltimo lugar (79), sólo por arriba de Turquía (lugar 80).

Lamentablemente ya es tradicional que la calificación de México en cuanto a los indicadores de justicia criminal sea de los peores.

En los índices de medición (2020-2021) se consideraron ocho aspectos: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal.³⁵

Tales índices desafortunadamente reflejan un estancamiento en el país hacia la construcción de un Estado de Derecho, debido al debilitamiento de la libertad de prensa; la seguridad pública que sigue siendo uno de los mayores retos en el país.

Destaca el hecho que México retrocedió tres lugares al ubicarse en el puesto 104 de 128 países, resultando peor evaluado que Nigeria, Kenia, Guatemala y Sierra Leona, entre otros.

En términos de puntaje, el país pasó de 0.45 a 0.44, en una escala que oscila entre cero y uno.³⁶

b) Foro Económico Mundial (WEF)

Dicha organización elabora un indicador al que denomina “Instituciones” que bien puede considerarse como una medida del Estado de Derecho, y en el cual se contemplan las siguientes variables: la existencia (o no) de burocracia excesiva, sobrerregulación, corrupción, deshonestidad al hacer contratos, falta de transparencia, impericia para proveer servicios apropiados al sector de negocios y dependencia política del sistema judicial, utilizando encuestas de opinión a expertos en las materias.³⁷

En el caso de México, después de las encuestas realizadas (2014-2015) se ubicó en el lugar 102 de 144 con una calificación de 3.4.

³⁴ Véase el documento *México ¿Cómo vamos? Estado de Derecho*, elaborado por Ríos Viridiana, et al., serie de estudios económicos, vol 1, agosto de 2015, p. 4 en <https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files>

³⁵ https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2021/04/1_msi-2020-2021-ESP.pdf

³⁶ *Idem.*

³⁷ En el documento *México ¿Cómo vamos? Estado de Derecho*, elaborado por Ríos Viridiana, et al., serie de estudios económicos, vol 1, agosto de 2015, p. 5 en <https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files>

En cuanto a instituciones públicas, México se encuentra en una desafortunada posición en el rubro de “seguridad”, calificando en el puesto 130 de los 144 totales (países como Líbano y Ucrania están mejor colocados en el ranking) aunque su mejor área sea en “derechos de propiedad” en la cual se clasifica en el lugar 78. En cuanto a instituciones privadas, califica relativamente bien en el área de “rendimiento de cuentas” al colocarse en la posición 57.

Una vez más, de los países de la OCDE registrados en el ranking, México ocupa la penúltima posición (102), solo mejor que Italia (106).³⁸

Lamentablemente de 2007 a 2015, el ranking de México con respecto a otros países ha retrocedido. Es decir, el Estado de Derecho en México ha disminuido a lo largo del tiempo.

Se ha cuestionado si el Estado de Derecho es verdaderamente una condición necesaria para el crecimiento económico pues, de hecho, hay países asiáticos autoritarios que han logrado crecer a tasas muy altas sin tenerlo.

Los estudios más recientes han mostrado que, si bien se puede crecer sin Estado de Derecho como lo ha hecho Asia, este crecimiento sólo se da de forma temporal (no sostenida) y hasta cierto nivel de ingreso (no alto) y sólo se da mediante la creación de industrias extractivas que no benefician a la sociedad en su conjunto y que terminan por deprimir, en el largo plazo, la capacidad de desarrollo de los países.

Puede concluirse que el Estado de Derecho es, por tanto, una condición necesaria para lograr el desarrollo económico el que verdaderamente importa, que sea sostenido y redistributivo.

11. PINCELADAS PERIODÍSTICAS DE LO QUE PASA CON EL ESTADO DE DERECHO Y LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO EN LA 4T

A la luz de distintas colaboraciones periodísticas, tan sólo pretendemos destacar la situación que guarda el binomio Estado de Derecho/división de poderes en el país.

En su artículo intitulado *Al diablo con las Instituciones*, el catedrático universitario Everardo Moreno Cruz, señala que las expresiones presidenciales en plena época electoral (2021), de que desconfía del INE, porque sancionó a los candidatos a gobernador de Michoacán y Guerrero, de su partido, son preocupantes.³⁹

El amenazar que buscará que tal Instituto desaparezca y sea substituido por otro, es hablar “como ni en las épocas del más vigoroso y arbitrario presidencialismo habíamos escuchado, ni se hubieran permitido”.

³⁸ *Idem.*

³⁹ En *El Universal*, de 18 de abril de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/everardo-moreno-cruz/al-diablo-con-las-instituciones>

Que ya son muchos los casos que demuestran que respetar las instituciones poco le interesa. Desde que comenzó su gobierno, ignoró contratos celebrados correctamente, para construir un aeropuerto, y en vez de revisarlos, para evitar cualquier acto de corrupción; esa obra la sometió a una consulta popular, y la canceló.

Por su parte, el vocero de la presidencia en un tuit reforzó el señalamiento presidencial al asentar: “Como parte de la reforma administrativa del @Gobierno-MX, las funciones de organismos autónomos regresarán a las secretarías de Estado” (29/04/21), idea que evidencia el pretender regresarnos a las épocas de una presidencia imperial.

En su colaboración periodística intitulada *¿Democracia o Autoritarismo?*, el reconocido politólogo José Woldenberg, refiere que de manera inexplicable el Presidente sigue insistiendo que la justicia está por encima del derecho. ¿Y quién define lo que es justo e injusto? Pues él. No parecen reparar en que “justicia” por fuera de la ley no es más que venganza discrecional. Y que el ejercicio de la autoridad sin reglas es autoritarismo puro y duro.⁴⁰

Más adelante agrega que

No estamos en los tiempos del Rey Salomón, en el que una figura presuntamente sabia e imparcial impartía justicia según su criterio, sino en el siglo XXI en el que el derecho faculta a las autoridades para cumplir con ciertas tareas y al mismo tiempo les impone límites.

No obstante, todo parece indicar que a nuestro presidente le gustaría ejercer su poder sin el corsé que para él suponen las normas que intentan contenerlo y que son garantía para que los ciudadanos no tengan que soportar una autoridad omnipotente.⁴¹

Concluye que el presidente parece añorar a las monarquías absolutas, antes de Montesquieu y la división de poderes, porque cree que él (una persona virtuosa al verse en el espejo) y la voluntad popular son una y la misma cosa, y que el fraccionamiento del poder político solo sirve a las fuerzas del mal.

En su artículo *La farsa en la jaula*, el investigador universitario Francisco Valdés Ugalde, destaca como en dos años con promedio de crecimiento negativo, polarización deliberada, desmantelamiento institucional, desorden de gobierno, centralización del poder, militarización, austeridad, incremento vertiginoso de la pobreza y el desempleo pretenden ser “compensados” por repartos directos de dinero a los necesitados y unas cuantas reformas perdidas en el desbarajuste confirman la idea de que el populismo solo deja tierra arrasada tras de sí.⁴²

Para Ricardo Homs, en su artículo “Nuestra idiosincrasia y el Estado de Derecho”, señala que a MORENA y a las instituciones controladas por la 4T, les

⁴⁰ En *El Universal*, 4 de mayo de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-woldenberg/democracia-o-autoritarismo>

⁴¹ *Idem.*

⁴² En *El Universal*, 18 de abril de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/francisco-valdes-ugalde/la-farsa-en-la-jaula>

tiene sin cuidado la inconstitucionalidad de cualquier propuesta legislativa, lo cual nos pone frente a un grave riesgo, que es fracturar nuestra democracia y la libertad que esta garantiza.⁴³

Sin embargo, el mayor riesgo lo constituye que esta incongruencia se vive en un contexto social grave: que es la actitud de franca rebeldía de la sociedad mexicana frente a todo tipo de “autoridad” y al marco jurídico que regula la vida nacional.

Quizá la clase media instruida, que muestra una tendencia hacia la racionalidad, entiende la necesidad de contar con un sistema jurídico que nos proteja de la barbarie y la ley de la selva. Sin embargo, a su juicio aún ahí, en este sector social, en el inconsciente colectivo persiste de modo intuitivo un resentimiento contra los abusos de autoridad perpetrados a lo largo de los años por autoridades menores.

Es inaceptable —agrega—, que quienes como miembros del poder legislativo y del ejecutivo juraron defender nuestra Constitución, se burlen de ella a través de la más burda demagogia y capitalizando agravios que nuestro pueblo viene arrastrando desde hace siglos.

Comparte lo que ya se ha expresado anteriormente de que los mexicanos no tenemos vocación constitucionalista, que es la esencia del Estado de Derecho, pues el individualismo que nos caracteriza como sociedad nos impulsa a anteponer nuestros intereses personales a los colectivos.

Contrario a la corriente expuesta, el analista Jorge Zepeda Patterson, en su artículo “AMLO el *demócrata* camuflado”, señala que contra lo que se piensa, el presidente Andrés Manuel López Obrador es un demócrata, aun cuando sea un demócrata camuflado. Sus severos ataques verbales contra las instituciones autónomas, los jueces o la prensa, en realidad no van acompañados de una movilización popular, de intervenciones fiscales inventadas, de alguna prohibición unilateral, ya no digamos de un acto de represión.⁴⁴

Más allá de la polvareda del debate público, en el que ambas partes no ahorran epítetos y descalificaciones, lo que está en marcha es un intento de cambio de régimen en respuesta a los problemas de México. Puede tener aciertos y desaciertos, pero, contra lo que se dice, hasta ahora se trata de una reforma pacífica y responsable.

12. REFLEXIONES FINALES

Lamentablemente hasta ahora, el actuar gubernamental no a tenido el interés por la observancia de los valores y principios que tutela el Estado de Derecho,

⁴³ En *El Universal* del 1 de mayo de 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/ricardo-homs/muestra-idiosincrasia-y-el-estado-de-derecho>

⁴⁴ En *El País*, 28 de abril de 2021, <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-04-28/amlo-el-democrata-camuflado.html>

tales como: la dignidad de las personas, la libertad de conciencia, de expresión, de asociación, *la división de poderes*, el respeto de los derechos humanos, la transparencia, la tolerancia, la diversidad.

El discurso presidencial ha carecido por lo general, de un mensaje que busque aglutinar, de conciliar intereses diversos, que otorgue sentido a cada medida programática.

Ha quedado de relieve, que la amenaza de la democracia sigue siendo el riesgo originado por la ausencia de contrapesos políticos, pues en la construcción históricamente priista, nos acostumbramos a ver concentrado el poder en un solo hombre, el presidente de la República.

La ausencia de contrapesos en la toma de decisiones públicas, debido a la disciplina partidista al mando del presidente de la República, configuró una división de poderes en el papel, pero con nula separación real.

Es preciso construir a fuerza de votos los frenos y contrapesos que necesitamos con urgencia, antes de que naufraguemos en el mar de los desmanes, ello trae aparejado fortalecer el sistema de defensa de la Constitución, puesto que hasta hoy como acertadamente han señalado Carlos Elizondo Serra Mayer y Luis Manuel Pérez de Acha, no ha habido en México un debate amplio sobre cuál es el papel óptimo que debe jugar la SCJN. ¿Cuál es la base de sus interpretaciones?, ¿puede actuar contra los deseos expresos del Poder Legislativo?, ¿qué tanto puede interpretar artículos de la Constitución que no tienen un sustento claro en el Constituyente o en otros actos del Legislativo?, ¿qué tanta política pública puede hacer a través de sus sentencias?⁴⁵

Urge el fortalecimiento de los partidos políticos porque han perdido su capacidad de conducción social debido al anquilosamiento, verticalidad y autoritarismo de cúpula, cuyo efecto directo ha sido la crisis de representatividad y el divorcio entre sociedad civil y sociedad política.

Se requiere cambiar el sistema de ejercicio del poder, que evite se sigan polarizando los temas importantes para su desarrollo, si se sigue así, no se avanzará, pero si esta actitud de confrontación entre; gobierno, sistema político y una gran parte de la sociedad, se cambia con sentido constructivo, empezaremos a doblar la curva de la polarización y al mismo tiempo, empezaremos a construir, una democracia más recta.

Debe quedarnos claro que el equilibrio y fortalecimiento de la división de poderes debe ser fundamental en la vida democrática de México, aún más en estos tiempos cuando hay una mayoría de Morena en el Poder Legislativo que promueve reformas dictadas desde el Ejecutivo, algunas sin el aval ciudadano.

⁴⁵ En "Separación de poderes y garantías individuales: la Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes", *Cuestiones constitucionales*, Revista de Derecho Constitucional, UNAM-IIJ, número 14, enero-junio de 2006, p. 92, <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/5692/5744>

Se requiere que el Poder Legislativo no debe sólo escuchar la voz del Ejecutivo o intereses individuales mezquinos, sino la opinión del pueblo antes de legislar, que emita leyes que protejan los derechos de todos los mexicanos.

Para fortalecer el Estado de Derecho, resalta la necesidad de impulsar la efectiva participación de la población, a la vez que opere un sistema eficaz de justicia que asegure los derechos fundamentales.

AUTORIDADES ELECTORALES Y DEMOCRACIA DIRECTA EN MÉXICO

UN ANÁLISIS DESDE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Miguel Ángel Suárez Romero

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte del Curso anual de apoyo Académico al Posgrado en Derecho de la UNAM aplicado a México 2020-2021, con el tema general que encabeza esta obra colectiva bajo el título “Elecciones 2020-2021. Pluralismo o presidencialismo carismático. División de poderes y organismos constitucionales autónomos”, coordinado por el profesor Luis J. Molina Piñeiro presidente del Colegio de Profesores Investigadores con Actividades Académicas formales en Universidades Extranjeras de Excelencia A.C. (COPUEX).

Como es posible percibir de la simple lectura del título de esta obra, el tema general que constituye el objeto de análisis y estudio de la misma resulta ser de muy amplias dimensiones, pero al mismo tiempo atractivo; por lo que se considera que constituye una invitación a la reflexión en los ámbitos académico, político y jurídico en momentos importantes y cruciales en la vida institucional y democrática de México. En este sentido, el trabajo que se presenta en forma particular tiene como objeto de estudio la democracia como forma de gobierno en México, no sólo centrado en aquella que de manera representativa se ejerce a través de los titulares de los poderes públicos constituidos en el Estado mexicano, sino más bien en aquellas de carácter directo y participativo, en donde los ciudadanos de una manera más efectiva ejercen esa soberanía, como es el caso de la consulta popular y la revocación de mandato, a la luz de las autoridades electorales que organizan y dan plena garantía a dichas figuras.

En defensa siempre de una idea de Estado de Derecho caracterizado por el Imperio de la Ley, la División de Poderes y el reconocimiento y garantía de los Derechos Humanos,¹ se estudiará la conformación de las autoridades electorales

¹ Cfr. DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 44 y ss.

en el sistema jurídico mexicano, desde la reforma político-electoral del año 2014. A partir de la identificación de la naturaleza jurídica de cada una de dichas autoridades en su carácter de órganos constitucionales autónomos y de la división de poderes, se incidirá en las facultades y competencias de cada una de ellas, en el entendido de que el fortalecimiento institucional de los principios y valores democráticos, sean la vía de legitimación del ejercicio del poder público y de las decisiones que en ese ámbito sean adoptadas.

Así pues, tomando como punto de partida una noción mínima de lo que debemos entender por democracia en los tiempos actuales, expondremos los tres tipos de democracia a saber: directa, representativa y participativa a la luz de los mecanismos de participación ciudadana, como son la consulta popular y la revocación de mandato presentes en la discusión política de nuestros tiempos. Con la finalidad de determinar a través de su regulación vigente, las eventuales distorsiones que tales figuras puedan adoptar en su implementación pragmática, pugnando a favor de la consolidación de la autonomía e independencia de las autoridades electorales en su diseño actual, como vía de legitimación auténtica de los procesos de democracia representativa y también directa en nuestro sistema político y jurídico.

1. AUTORIDADES ELECTORALES

En términos jurídicos debe entenderse por autoridad a cualquier órgano constituido del Estado que, en ejercicio de sus facultades de supra a subordinación, emite actos o resoluciones que afectan en cualquier forma la esfera jurídica de las personas físicas o morales.² En este sentido y bajo esas coordenadas generales, una autoridad electoral es todo órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado, relacionadas con la organización, vigilancia y control de los procedimientos democráticos de acceso a los cargos del poder público.

En el ordenamiento jurídico mexicano existen tres tipos de autoridades electorales a saber: administrativas, jurisdiccionales y penales.³ Las autoridades administrativas electorales son aquellas que tienen asignadas las funciones estatales de organizar y vigilar los procedimientos concernientes a las elecciones, así como a los mecanismos de democracia directa o participación ciudadana y que son: el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE). Por su parte, las autoridades jurisdiccionales electorales son

² Sobre el término autoridad y sus implicaciones jurídicas, véase la voz en TAMAYO Y SALMORÁN, R., "Autoridad", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, México, 1998, pp. 286-287.

³ Al respecto puede verse DÍAZ ORTÍZ, A. R., "Autoridades Administrativas electorales", en VVAA., *Apuntes de Derecho Electoral*, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5459/7.pdf> [Consultado: 14-09-2021].

aquellas encargadas de resolver los conflictos o controversias derivados de la aplicación de normas electorales y que en el caso concreto son: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Locales Electorales. Finalmente, las autoridades penales electorales son aquellas que se encargan de la prevención y persecución de delitos electorales, como lo son: la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y las Fiscalías Estatales Especializadas en Delitos Electorales.

1.1. GENERALIDADES DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la comúnmente denominada “Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral”. Entre las causas que motivaron la citada reforma electoral, se puede destacar aquella consistente en la necesidad de establecer las bases y reglas jurídicas entre los procesos locales y federales a fin de homogeneizarlos, derivadas de las críticas existentes en materia de certeza jurídica, así como del nivel en la calidad y funcionamiento de dichos procesos en las diversas entidades federativas. Además, otro de los cambios relevantes de dicha reforma constitucional fue precisamente el de la reelección legislativa, que hasta ese momento se encontraba prohibida por motivos históricos y culturales en la política mexicana. A partir de entonces, los Senadores pueden reelegirse hasta por dos periodos, mientras que los Diputados federales hasta por cuatro periodos, aplicando en ambos casos la reelección consecutiva. Otro de los cambios trascendentes fue el establecimiento de la paridad de género, pues desde entonces los partidos políticos están obligados a dividir las postulaciones de candidaturas en un 50% para mujeres y el otro 50% para hombres, tanto en los ámbitos federales como locales.⁴ De igual forma, derivado de un pronunciamiento ventilado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en que se condenó al Estado mexicano, se prevé el establecimiento de candidaturas independientes y con ello se abre la posibilidad para que cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos, pueda postularse a cargos de elección popular sin la necesidad de estar afiliado a un partido político.⁵

Ahora bien, en lo referente a las autoridades electorales, es importante destacar la creación del Instituto Nacional Electoral, para lo cual queda constituido con una peculiar naturaleza jurídica y además se le otorgan facultades

⁴ Al respecto puede verse: Centro de Análisis para la Investigación en Innovación (CAIINNO), *Generalidades de la Reforma Político Electoral 2014*, visible en <http://www.caiinno.org/wp-content/uploads/2016/02/Reforma-politico-electoral.pdf> [Consultado: 14-09-2021].

⁵ Véase SUÁREZ ROMERO, M. A. y ALFARO CÁZARES, J. E., “Derechos Humanos, Ciudadanía, y candidaturas independientes. Una defensa del sistema de partidos en los procesos electorales y democráticos de México”, en MOLINA PIÑEIRO, L. (Ed.), *Monitor Democrático 2017. Límites Democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en Materia Electoral*, UNAM, Tribunal Electoral del Estado de Durango, FEPADE, México, 2017, pp. 1003-1026.

novedosas y se establecen nuevos lineamientos en la relación que guarda —a partir de entonces—, con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), respecto al conocimiento de Procedimientos Especiales Sancionadores que ahora son resueltos por la Sala Especializada de dicho órgano jurisdiccional. Es importante destacar lo relativo a su naturaleza como órgano constitucional autónomo, pues el mantenerlo ajeno e independiente a los poderes constituidos, debe ser la base para la garantía efectiva de procesos electorales transparentes, incluidos los mecanismos de democracia participativa y directa a los que más adelante nos referiremos.

Este primer cambio, es decir, el surgimiento del Instituto Nacional Electoral (INE), como la nueva autoridad administrativa nacional en materia electoral, retomó básicamente las tareas que venía desempeñando con anterioridad el Instituto Federal Electoral (IFE), como es la organización de las elecciones federales,⁶ pero además al ser una autoridad de carácter nacional —con las implicaciones que esto trae aparejado en materia de federalismo—, tendrá desde entonces injerencia en la organización de las elecciones locales de las entidades federativas de la mano con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE).

Entre los cambios más relevantes que se pueden señalar con la creación del INE, pueden destacarse los siguientes:

- El aumento a 11 Consejeros Electorales que durarán en su encargo nueve años sin posibilidad de reelección;
- Creación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), con el que se buscaría la profesionalización de los funcionarios del INE;
- El INE deja de tener facultades para resolver procedimientos sancionadores expeditos, pues ahora dicha facultad la ejerce la Sala Especializada del TEPJF;
- El INE tiene injerencia en la organización de elecciones locales y eventualmente podrá encargarse de las mismas;
- A través de su Consejo General, el INE puede asumir o delegar ciertas atribuciones o facultades de los Órganos Electorales Locales, así como atraer asuntos que considere trascendentes o establecer un criterio de interpretación.

Lo anterior hay que destacarlo, ya que desde algunos ámbitos de la élite política suele hablarse de la necesidad de una nueva transformación del INE a través de una nueva reforma constitucional, en la que pueda haber una regresión hacia el control de las elecciones por parte del poder político, lo cual no sería recomendable si México desea seguir avanzando en la construcción de su

⁶ Sobre este particular, véase nuestro trabajo en esta misma serie: Suárez Romero, M. A., “Estado, Federalismo y Nacionalización de las Instituciones Electorales en México”, en MOLINA PIÑEIRO, L. J., CASTAÑEDA RIVAS, M. L. y GARCÍA RAMÍREZ, M. J., (Coord.), *Monitor Democrático 2013-2. Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! O ¿centralista?*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y Facultad de Derecho UNAM, Morelia, 2013, pp. 963-988.

incipiente régimen democrático. Tal vez sea deseable garantizar la transparencia de los procedimientos de elección de los Consejeros electorales y los mecanismos de rendición de cuentas para afianzar la independencia de la que se ha hablado, pero el carácter autónomo del Instituto debe quedar incólume.

La segunda autoridad involucrada de manera importante en dicha reforma, lo fue el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), misma que conserva las atribuciones que venía desempeñando de acuerdo a su Ley Orgánica, pero a modo de lograr una articulación integral se le adicionan y además se especifican algunas otras facultades. Entre los aspectos más importantes de la reforma por lo que hace al TEPJF podemos destacar:

- La capacidad del TEPJF para resolver quejas o denuncias vinculadas con propaganda política, electoral y gubernamental, por asuntos que se relacionen con al acceso a los medios de comunicación —radio y televisión— y asimismo por actos anticipados de campaña.
- Aunque no es directamente al TEPJF pero si en materia de justicia electoral, se establece que los Tribunales Locales Electorales se conformen por un número impar de Magistrados quienes serán nombrados por el Senado de la República.
- Se determinó un nuevo sistema de nulidades para elecciones tanto locales como federales por concepto de violaciones graves, dolosas y determinantes.
- Se consideró establecer sanciones para quienes presenten denuncias frívolas, que son aquellas formuladas sin fundamentos legales o pruebas.

1.2. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El INE fue conformado formalmente el 4 de abril de 2014, sustituye al Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo, permanente, independiente y especializado responsable de organizar, conducir y vigilar las elecciones federales, pero además adquiere, entre otras, atribuciones en los siguientes aspectos de los procesos democráticos en nuestro país:

Participar de manera concurrente en la organización de elecciones locales,⁷ específicamente en las funciones de geografía electoral; organización e integración del padrón y listas de electores; establecimiento y ubicación de las mesas de votación; así como la selección y capacitación de los integrantes de tales mesas.

Fijar las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.

⁷ Cfr. SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, A. y VIVES SEGL, H., “Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, [S.l.], jan. 2014. ISSN 2448-7910. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10072>. [Consultado: 2-10-2021].

Elegir y remover al presidente y a los Consejeros electorales de los OPLE.
Asumir directamente la realización de funciones propias de los OPLE, conforme a las causas previstas puntualmente en la propia ley.

Atraer para su conocimiento cualquier asunto que sea competencia de los OPLE cuando así lo amerite su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

Fiscalizar los ingresos de todos los partidos y candidatos registrados para contender en todo tipo de elecciones, haciendo énfasis en que con anterioridad el Instituto Federal Electoral sólo fiscalizaba a los partidos con registro nacional.

Suscribir convenios con las dependencias del Ejecutivo Federal para efectos de coordinación y cooperación en materia de inteligencia financiera, siempre atinentes a sus atribuciones en materia de fiscalización.

Verificar el cumplimiento de requisitos para la procedencia de las consultas populares y en su caso organizar aquellas de carácter nacional; así como la organización del proceso de revocación del mandato a los que más adelante nos referiremos.

En este sentido, se consolida el Instituto Nacional Electoral como un organismo público autónomo e independiente en sus decisiones y funcionamiento, encargado principalmente de organizar las elecciones federales y locales, estas últimas en coordinación con las autoridades electorales de las entidades federativas. El INE tiene sus oficinas centrales en la Ciudad de México y para cumplir con sus fines en todo el país, cuenta con representaciones en las capitales de las 32 entidades federativas y en los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, llamadas Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, respectivamente. En específico, el artículo 41 base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que “La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución”.

En el Apartado A de la base V del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que: “El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores”. A este respecto, es importante subrayar el carácter de órgano constitucional autónomo, que permitirá que los procesos electorales y los resultados de los comicios a cargos de elección popular en la democracia representativa y de los mecanismos de democracia directa, cuenten con la aceptación de los actores políticos y de la ciudadanía en general, razón por la cual debe mantenerse incólume tal carácter autónomo que lo debe mantener libre de injerencias del poder político en turno.

En cuanto a la integración actual del Instituto Nacional Electoral debemos decir que cuenta con los siguientes órganos a su interior:

El Consejo General, que es el máximo órgano de dirección del INE y está integrado por:

- Once miembros con derecho a voz y voto, denominados Consejeros Electorales de los cuales uno de ellos funge como presidente del Consejo.
- Los Consejeros del Poder Legislativo, es decir, uno por cada grupo parlamentario representado en el Congreso los cuales cuentan con voz, pero sin voto.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales con registro de igual forma con voz, pero sin voto y,
- El Secretario Ejecutivo del INE de igual manera con voz, pero sin derecho a voto.

El consejero Presidente y los Consejeros Electorales duran en su cargo nueve años sin posibilidad de ser reelectos. Son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento: a) La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión expide una convocatoria pública; b) Se integra un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; c) El Comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurren a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados para su elección y designación.

Ahora bien, en este punto creemos conveniente señalar aquellas atribuciones del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el Apartado B de la base V del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales pueden clasificarse en los siguientes tres tipos de funciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales: 1. La capacitación electoral; 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; 3. El padrón y la lista de electores; 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y 7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales: 1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. La preparación de la

jornada electoral; 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; 6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y 7. Las demás que determine la ley.

c) Para los procesos de consulta popular y revocación de mandato: En los términos del artículo 35, fracciones VIII y IX de la Constitución respectivamente, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación. El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable.

Finalmente, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar las elecciones de sus dirigencias internas.

1.3. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES (OPLE)

Se preserva la figura de los organismos electorales de las entidades federativas, genéricamente denominados Organismos Públicos Locales (OPLE), pero ahora con atribuciones concurrentes con el INE para la organización y conducción de sus respectivas elecciones locales. Si bien el Consejo General del INE está facultado para nombrar y remover a los siete integrantes con voz y voto que ahora deben integrar por igual el órgano de dirección de los OPLE, esto no implica que entre ellos exista una relación de subordinación jerárquica.⁸

Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) son los encargados de la organización de las elecciones en sus respectivas entidades federativas para la designación de gobernadores, diputados locales, alcaldes, integrantes de los ayuntamientos o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. De acuerdo con las reformas constitucional y legal del año 2014 en materia electoral, entre las nuevas atribuciones del Instituto Nacional Electoral destaca su coordinación y vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales.

Los OPLE son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales (LGIPE) y las leyes locales correspondientes. Están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios; gozan de autonomía en su funcionamiento e

⁸ Sobre este particular véase concretamente: VÁZQUEZ MATA, M., “Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014”, en *Justicia Electoral*, Núm. 15, Cuarta Época, Vol. 1, México, 2015, pp. 281-307.

independencia en sus decisiones. La coordinación entre el INE y los OPLE está a cargo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales y el Consejero Presidente de cada OPLE, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

El Artículo 41 de la Constitución, base V, Apartado C., establece que: “En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: 1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. Educación cívica; 3. Preparación de la jornada electoral; 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; 7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; 8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior; 9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; 10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y 11. Las que determine la ley.

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 la Constitución general de la república.

En el artículo 116 fracción IV, inciso c) numeral 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que: “Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano”.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece en su artículo 99 las reglas de funcionamiento de los Organismos Públicos Locales, reglamentando la anterior disposición constitucional de tal suerte que: 1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o un Consejero Presidente

y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz. En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género.

2. El patrimonio de los Organismos Públicos Locales se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos.

Por su parte el artículo 100 de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que: El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por esta misma ley.

1.4. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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 fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

El Artículo 105 de la Constitución dispone que sólo el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolverá sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general en materia electoral y la propia Constitución.⁹ Sin embargo, el propio artículo 99 constitucional establece que “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución”, en el entendido de que dicha potestad para inaplicar una norma general no constituye en estricto sentido un control de la constitucionalidad.

A partir de estas definiciones constitucionales, podemos establecer que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.¹⁰

⁹ Al respecto puede verse BRAGE CAMAZANO, J., “La acción abstracta de inconstitucionalidad”, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf> [Consultado: 23-09-2021].

¹⁰ Para analizar una evolución del Tribunal Electoral desde su creación en 1996 hasta 2011, puede verse GALVÁN RIVERA, F., “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quince años de distancia”, en ZAVALA ARREDONDO, M. A., y ZERTUCHE MUÑOZ, F., *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, TEJF, México, 2015, pp. 45-63.

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y tiene la competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable, los siguientes tipos de controversias electorales:

- Las impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores.
- Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
- La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas anteriormente, que violen normas constitucionales o legales.
- Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de los institutos y tribunales electorales locales, es decir, de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante estos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.¹¹
- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación.
- Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus funcionarios; así como entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores públicos.
- La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos, agrupaciones y personas físicas o morales.
- La resolución de procedimientos sancionadores, relacionados con la violación a las normas que regulan el acceso a radio y televisión de los partidos y candidatos, la aplicación imparcial de recursos públicos, la propaganda de entes públicos, propaganda electoral, así como actos anticipados de precampaña y campaña.
- Las demás que señale la ley.

¹¹ Aquí sería importante destacar el papel que podría seguir teniendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a la integración de las autoridades electorales en las entidades federativas tras la reforma constitucional de 2014. Sobre el particular, a pesar de haber sido analizado bajo la perspectiva de la regulación jurídica previa a la reforma, sería de utilidad ver al respecto: SALMORÁN VILLAR, M. de G., “Integración de las autoridades electorales: (re) construcción jurisdiccional de un derecho por el TEPJF”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 2014, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4863/6214> [Consultado: 10-08-2021].

Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicho órgano jurisdiccional está constituido por una Sala Superior, cinco salas regionales y una Sala Regional Especializada; las cuales resuelven de manera colegiada las impugnaciones presentadas por los ciudadanos, candidatos y partidos políticos.

Las salas regionales del TEPJF son órganos permanentes que tienen competencia para conocer algunas de las impugnaciones que se presenten en cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en las que se divide el país. Están integradas por tres magistrados y se identifican por la ciudad en que reside la cabecera de cada circunscripción: Sala Regional Guadalajara (1ª circunscripción plurinominal electoral), Sala Regional Monterrey (2ª circunscripción plurinominal electoral), Sala Regional Xalapa (3ª circunscripción plurinominal electoral), Sala Regional Ciudad de México (4ª circunscripción plurinominal electoral) y Sala Regional Toluca (5ª circunscripción plurinominal electoral). Asimismo, existe una Sala Regional Especializada, con sede en la Ciudad de México, que está encargada de resolver los procedimientos sancionadores relacionados con la violación a las normas que regulan el acceso a radio y televisión de los partidos y candidatos, la aplicación imparcial de recursos públicos, la propaganda de entes públicos, propaganda electoral, así como actos anticipados de precampaña y campaña.

Los magistrados electorales que integran la Sala Superior y las regionales son designados por el Senado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de la Suprema Corte, y ordinariamente duran nueve años en su cargo. Las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior deben satisfacer los mismos requisitos que se establecen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia y dicha Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales.

El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años. A su vez, las magistradas y los magistrados que integran las seis salas regionales deben satisfacer los requisitos que señala la ley, que no pueden ser menores a los que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito y duran en sus cargos ordinariamente nueve años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores.

Ahora bien, por lo que hace a esta integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es conveniente recordar aquí los sucesos acaecidos recientemente en la Presidencia de la Sala Superior, en donde en el periodo de un mes se tuvieron tres Presidentes por conflictos internos de sus integrantes, lo cual fue cuestionado severamente por diversos sectores de la opinión pública debilitando así su fortaleza institucional. Aquí, resulta importante destacar la

necesidad garantizar la independencia del Poder Judicial de cualquier injerencia que pueda tener de otros poderes —en especial del Ejecutivo—, pues de lo contrario nos estaremos apartando de la consolidación de la incipiente democracia que durante las últimas décadas se intenta construir en el Estado mexicano.

1.5. AUTORIDADES ELECTORALES JURISDICCIONALES LOCALES

Es indiscutible que existe una significativa relación entre los órganos jurisdiccionales locales y los derechos políticos electorales, ya que ambos representan las bases del constitucionalismo democrático, cuya coexistencia es necesaria para mantener un Estado democrático de Derecho; creándose una relación triangular que une tres características de la justicia electoral: Principio de legalidad, garantía de los derechos político-electorales y órganos electorales jurisdiccionales locales.

Cada entidad federativa asume las atribuciones relacionadas con la regulación de los comicios locales, la organización y calificación de las elecciones de sus autoridades, y la resolución de los correspondientes medios de impugnación, a través del órgano jurisdiccional local en materia electoral, el cual debe ser autónomo e independiente en sus decisiones. Por esta razón, resulta esencial la permanencia de los órganos jurisdiccionales electorales en los Estados, al tener como finalidad coadyuvar en la democracia como un estilo de vida, pues constantemente, se piensa que el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales estatales en materia electoral, únicamente adquiere plena validez durante un proceso electoral.

El Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción IV, dispone que en cada Entidad Federativa se deberá integrar un organismo que funja como autoridad electoral jurisdiccional, que goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y establece que 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. En este caso, es preciso señalar que los Tribunales Electorales de las entidades federativas, aunque llevan a cabo una función materialmente jurisdiccional no pertenecen formalmente al Poder Judicial del Estado o entidad federativa.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone en su artículo 105 que: 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.

Asimismo, el artículo 106 de dicha Ley General establece que: 1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistradas o magistrados, según corresponda, observando el principio de paridad, alternando el género mayoritario, actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada Estado y de la Ciudad de México. 2. Los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. 3. Los magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales.

1.6. LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN DELITOS ELECTORALES

La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales es la Institución que procura justicia en materia penal-electoral, fue creada originalmente y bajo otra denominación el 19 de julio de 1994 adscrita primeramente a la Procuraduría General de la República, con autonomía técnica y de gestión; ésta previene, investiga y persigue las conductas tipificadas como delitos electorales en el marco legal vigente.

Dicha institución busca garantizar la equidad, legalidad y transparencia de las elecciones federales y locales en los casos que resultan de su competencia. Plantea legalidad en los procesos electorales en conjunto con el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Está facultada para integrar y resolver las carpetas de investigación en materia penal electoral federal, su actuación no se encuentra sujeta a aprobación, revisión o corrección de ninguna otra instancia de la Fiscalía General de la República, lo que debería garantizar la actuación independiente de dicho órgano. Para desarrollar su labor, cuenta con una fuerza ministerial especializada y capacitada en materia de delitos electorales para combatir la comisión de ilícitos, ya sea de oficio o vía denuncia inicia carpetas de investigación de acuerdo al nuevo sistema penal acusatorio.

La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales tiene como principales atribuciones las siguientes:

- Investigar, prevenir y perseguir los delitos en materia electoral que sean cometidos durante un proceso electoral federal;
- Ejercer la facultad de atracción para la investigación y persecución de delitos del fuero común que tengan conexión con delitos federales en materia de electoral.
- Establecer mecanismos de coordinación con las unidades administrativas que tengan a su cargo el control y seguimiento de las carpetas de investigación y de los procesos penales federales, a fin de perfeccionar el ejercicio de la acción penal y facilitar las actuaciones procesales que deban desahogarse ante los órganos jurisdiccionales.

- Proponer políticas, estrategias y líneas de acción para combatir los delitos electorales; así como participar, en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución de los programas de prevención.
- Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las carpetas de investigación, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso.
- Fortalecer e implementar mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de la Ciudad de México, atendiendo a las normas aplicables y políticas institucionales, conforme a los lineamientos que emita el Fiscal General.
- Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento de la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia penal electoral.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales establece el tipo de delitos y sus sanciones, para cuyo tratamiento dispone de las siguientes reglas generales:

Artículo 4.—El Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en esta Ley.

Artículo 5.—Tratándose de servidores públicos que cometan cualquiera de los delitos previstos en esta Ley, se les impondrá, además de la sanción correspondiente en el tipo penal de que se trate, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.

Artículo 6.—Las penas previstas en los delitos de este Título se aplicarán con independencia de la sanción establecida para los tipos penales que concurran en la comisión de los delitos previstos en esta Ley.

Para la atención de los delitos electorales que se cometan durante un proceso electoral local, por ejemplo: elección de Gobernador, Presidencias Municipales, Alcaldías, Diputaciones Locales, etcétera, la propia Ley General en Materia de Delitos Electorales señala que en cada Entidad Federativa se deberá establecer una Fiscalía Local especializada en delitos electorales; para lo cual dispone expresamente:

Artículo 22.—Las autoridades de las entidades federativas serán competentes para investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando no sea competente la Federación conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 25.—Las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación.

2. DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Una vez analizada la ingeniería de las autoridades electorales en México, pasaremos a las formas de democracia contempladas en nuestro sistema jurídico a efecto de incidir en su intervención y competencias respectivas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40, que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal”. Asimismo, en su artículo 35 establece que son derechos de la ciudadanía entre otros: votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse para participar en los asuntos políticos del país, iniciar leyes con los requisitos establecidos en la ley, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y participar en los procesos de revocación de mandato. Pero: ¿qué debemos entender por democracia?

Sin duda alguna son diversos los conceptos que se han generado acerca de la democracia, desde las ideas de la antigüedad sobre dicha forma de gobierno, las medioevales y las modernas.¹² No obstante, a los efectos del presente trabajo podemos partir de aquella “noción mínima de democracia” en oposición a la dictadura que planteara Norberto Bobbio,¹³ para quien esta forma de gobierno debe entenderse como un conjunto de procedimientos establecidos para la toma de decisiones colectivas sin determinar contenidos específicos. Nos estamos refiriendo a aquello que, en otro espacio y tiempo, retomara Gregorio Peces-Barba en cuanto a determinar el *quién*, el *cómo* y el *qué* se ordena o decide en una colectividad organizada democráticamente para darle legitimidad.¹⁴ En resumen, los sistemas democráticos deben caracterizarse porque en ellos todos los ciudadanos mayores de edad sin ninguna distinción deben gozar de derechos políticos, el voto de los ciudadanos debe tener igual valor para todos, los ciudadanos deben ser libres tanto en la organización como en la elección de diversas opciones y programas de gobierno, debe imperar el principio de las mayorías, pero indefectiblemente con un respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las minorías.

Sin perder de vista en este punto la necesidad de una legitimación democrática efectiva que, según la visión de Ernst Wolfgang Böckenförde, para el ejercicio del poder del Estado puede distinguirse en una legitimación funcional e institucional, orgánico-personal y material o de contenido. En el primer caso, dicha legitimación sirve para indicar que el Constituyente ha establecido la división de poderes como funciones y órganos a través de los cuáles el pueblo ejerce su soberanía. En el segundo, consiste en que los cargos públicos se ejercen

¹² Véase al respecto, SALAZAR UGARTE, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, pp. 108 y ss.

¹³ Véase BOBBIO, N., *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. de J. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 2014, pp. 188 y ss.

¹⁴ Véase en términos generales PECES-BARBA, G., *Ética, Poder y Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

para la gestión de asuntos de orden público, que deben contar con una cadena de legitimación que puede retrotraerse al propio soberano. Y, finalmente, en el tercer caso, la legitimación material que se lleva a cabo con la atribución de la legislación al Congreso como órgano de representación del soberano mediante elección directa y también mediante el control jurisdiccional del respeto a dicha voluntad general.¹⁵ Bajo estas coordenadas es que analizaremos los diversos tipos de democracia a la luz del sistema jurídico y político electoral de México.

2.1. DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia directa tiene sus antecedentes más remotos en la antigüedad concretamente en la *politeia* griega y en la *res publica* romana, en donde desde la visión de Jean-Francois Prud'homme, se presupone la existencia de una comunidad con un número reducido de población, que permite que las relaciones entre sus integrantes se den “cara a cara”, predominando una cultura de oralidad en cuanto a la deliberación y, en donde el sentido del deber cívico es muy elevado; es decir, sólo en comunidades que se integran por un número reducido de individuos, es donde es factible un tipo de organización política que da lugar a este modelo de democracia.¹⁶

En ese sentido, la democracia directa requiere para su establecimiento una serie de circunstancias demográficas y geográficas específicas, en el entendido de que la toma de decisiones de gobierno exigirán una participación directa y activa de los ciudadanos que integren esa organización política; es decir, resulta estrictamente necesario que se trate de un número reducido de ciudadanos en un territorio de dimensiones limitadas, requisitos que harían propicio el control y discusión de las decisiones a tomar. Sin dejar de considerar que la “consolidación de la democracia representativa no ha obstaculizado en regreso, si bien de manera secundaria, de la democracia directa”.¹⁷

2.2. DEMOCRACIA INDIRECTA O REPRESENTATIVA

Por lo que hace a la democracia representativa, siguiendo al tratadista italiano Giovanni Sartori, la democracia indirecta es aquella “en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen”,¹⁸ es decir, se trata de un sistema político en el que, a pesar de que se declara expresamente que la

¹⁵ Cfr. BÖCKENFÖRDE, E. W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de R. de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2000, pp. 55-63.

¹⁶ Cfr. PRUD'HOMME, J. F., “Consulta popular y democracia directa”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Núm. 15, Instituto Nacional Electoral, México, 2016, pp. 7 y 8.

¹⁷ BOBBIO, N., *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, op. cit., p. 216.

¹⁸ SARTORI, G., *Teoría de la democracia*, Tomo II, trad. de S. Sánchez González, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 150.

soberanía reside en el pueblo, para efectos de la toma de decisiones la participación de éste únicamente se limita a la elección mediante el voto popular de las personas que representarán sus intereses en los diversos cargos de gobierno, como es el caso del artículo 40 constitucional al que antes nos hemos referido.

Este mecanismo democrático exige una estructura normativa e institucional que, como en el caso de México, permita la organización de la elección de dichos representantes así como la solución de los conflictos o controversias que se susciten con motivo de dichas elecciones, lo cual da pie al surgimiento de diversas figuras en el campo del derecho político electoral como: el derecho al voto, los comicios, las candidaturas, los partidos políticos, así como de los órganos de vigilancia y control de los procesos electorales en su conjunto.

2.3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA O SEMIDIRECTA

Este tipo de democracia se caracteriza, como su nombre lo indica, por la participación directa de los ciudadanos en algunos procesos de toma de decisiones relevantes en la vida pública; al facilitarles una intervención en la organización para incidir en forma determinante en ciertas decisiones que atañen a la comunidad en general; es decir, se le llama semidirecta en la medida en la que aun cuando no propicia que los ciudadanos se involucren en la totalidad de la gobernabilidad del Estado, tampoco se limita de manera exclusiva al ejercicio del derecho al voto para elegir representantes, como lo es en la democracia indirecta o representativa.

A este respecto, el jurista y politólogo francés Maurice Duverger asevera que, la democracia participativa implica la colaboración entre los ciudadanos y sus representantes, por medio de diversos procedimientos, tales como la iniciativa popular, donde determinado número de ciudadanos proponen un proyecto de ley ante el órgano legislativo correspondiente; y, el referéndum, en el cual los ciudadanos se manifiestan mediante el voto si aceptan o rechazan una ley.¹⁹ En nuestro caso, la Constitución mexicana prevé en su artículo 35 fracción VII, establece el derecho de los ciudadanos de iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la propia Constitución y la Ley del Congreso, estableciendo que el Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.²⁰

¹⁹ Cfr. DUVERGER, M., *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, trad. de J. Solé Tura, Ariel, Barcelona, 1980, p. 80.

²⁰ Sobre el particular puede verse GAMBOA MONTEJANO, C., *Democracia Directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, Cámara de Diputados, México, 2007, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf> [Consultado: 30-8-2021].

2.4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En términos de lo que aquí hemos explicado como democracia directa, surgen los llamados mecanismos de participación ciudadana, que son procedimientos que intentan subsanar las deficiencias que devienen de las instituciones establecidas en una democracia representativa; en el entendido de que la participación ciudadana se traduce en un ejercicio directo de los ciudadanos para influir y controlar las políticas que puedan llegarse a adoptar por el gobierno; así, para efectos del presente trabajo, únicamente serán abordados los mecanismos de consulta popular y de revocación de mandato del Presidente de la República, por la importancia y trascendencia que en tiempos recientes han cobrado en la vida política y democrática de México.

2.4.1. CONSULTA POPULAR

De acuerdo con el sistema de información legislativa del Congreso de la Unión, la consulta popular puede ser entendida como un: “Mecanismo de participación ciudadana que sirve para ejercer el derecho constitucional para votar en torno a temas de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado”.²¹

En atención a lo anterior, se estima que este mecanismo de participación ciudadana se caracteriza por involucrar asuntos de “trascendencia nacional o regional”, es decir, se hace necesaria su implementación tratándose de decisiones que deba tomar el Estado de acuerdo a una delimitación normativa, y que se consideren de una importancia tal que devenga en un impacto en los intereses y aspiraciones de toda la población en su conjunto.

Al respecto, la fracción VIII del artículo 35 constitucional establece como derechos de los ciudadanos: Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, estableciendo las reglas para tal ejercicio. Entre ello se destaca que, serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: *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 de la Unión; o *c)* Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional y regional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de las hipótesis previstas en el inciso *c)* anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.²²

²¹ Plenos del Congreso de la Unión, *Consulta popular*, Sistema de Información Legislativa, recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252> [Consultado: 10-08-2021].

²² Sobre este punto puede verse LÓPEZ SAÉNIZ, E., “La consulta popular en México: un planteamiento para superar la inoperabilidad a la luz de los primeros resultados y los modelos

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. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los Derechos Humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni temas relevantes de orden público. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la citada fracción VIII, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. Las resoluciones del Instituto Nacional 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 Federal de Consulta Popular publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014, reformada el 19 de mayo de 2021 reglamenta la referida fracción VIII del artículo 35 constitucional. A nuestro modo de ver, consideramos importante hacer hincapié en que, sobre este mecanismo de participación ciudadana, no existe un listado como tal de qué temas deben considerarse de trascendencia nacional, ya que en todo orden político que se pretenda implementar la consulta popular, será necesaria la existencia de un órgano especializado que determine su procedencia y su posterior efectividad. Ello con el fin de que no se tergiverse su procedencia y funcionalidad perjudicando o beneficiando a minorías, o bien, trasgrediendo la naturaleza de la soberanía que se pretende implementar con la vinculación de intereses partidistas.

Lo anterior, en virtud de que el pasado 1° de agosto del presente año 2021 se llevó a cabo, por primera vez en México, una consulta popular promovida por el Ejecutivo Federal, avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación —instancia encargada de resolver la constitucionalidad de la consulta— y aprobada mediante dictamen emitido por la Cámara de Diputados, en cuanto al cumplimiento del requisito de trascendencia nacional que dispone el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Consulta Popular, con la pregunta: *¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores*

políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

Con independencia de la adecuada formulación semántica y sintáctica de la misma, es importante destacar de nuevo lo relativo a los temas de trascendencia y de aquellos que pueden ser sometidos a consulta popular. Pues desde nuestro particular punto de vista la aplicación irrestricta de la “Ley” en un auténtico Estado de Derecho por el que pugnamos, no puede ser objeto de consulta ya que la ley como expresión de la voluntad general simplemente debe aplicarse por igual a todos. Además, porque como es sabido la participación ciudadana en dicha consulta fue tan sólo del 7.11% de la lista nominal,²³ con dichos resultados sus efectos no son vinculantes, ya que para que esto ocurra —que sean obligatorios— es necesario conforme a la Ley Federal de Consulta Popular, que la participación ciudadana corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. No obstante, los medios de opinión señalaron que la organización de la consulta fue un éxito, a pesar de su elevado costo, que se estima en quinientos millones de pesos, con la escasa participación ciudadana aunado a su ambigua redacción, lo cual a nuestra consideración representó una pérdida para la democracia, porque no se logró el objetivo que era involucrar a la ciudadanía en las supuestas decisiones de trascendencia nacional. De ahí que, si queremos tomarlos en serio a la democracia en general y a los mecanismos de participación ciudadana en particular, debemos atender los problemas reales de trascendencia nacional o regional en su caso, así como garantizar el principio de división de poderes y la autonomía e independencia de las autoridades electorales en su conjunto, para consolidar el Estado Constitucional de Derecho en nuestro país, de lo contrario seguiremos en deuda con el modelo democrático participativo y directo en México.²⁴

2.4.2. REVOCACIÓN DE MANDATO

La revocación de mandato es un procedimiento por virtud del cual se le otorga a los ciudadanos de un Estado democrático, la facultad de dejar sin efectos el nombramiento de un servidor público con un cargo de elección popular, como resultado de un proceso de consulta posterior a aquel en que se ejerció el voto mediante el cual fue electo originalmente.²⁵

²³ Resultado que se encuentra disponible en la página oficial del Instituto Nacional Electoral, <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrto/mapa> [Consultado: 29-08-2021].

²⁴ A este respecto véase SILVA DÍAZ, R. A., y CASTAÑÓN, D. A., “La consulta popular. Una deuda con el modelo democrático participativo”, en *Pandecta*, Temas de derecho III, Segunda Época, Escuela Libre de derecho, México, 2019, pp. 6-19.

²⁵ Cfr. ZOVATTO, D., “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en LISSIDINI, A. et al., *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo, Buenos Aires, 2008, pp. 260 y ss.

Este mecanismo de participación ciudadana confiere al ciudadano la posibilidad de remover del cargo a aquel servidor público que no haya cumplido cabalmente con los requerimientos que exige la naturaleza de todo cargo público como lo es el interés general, es decir, cuando haya actuado en contravención a los fines para los que fue electo, como sería el caso de haber incurrido en actos de corrupción o cualquier otros que trasgreda gravemente a los principios democráticos y del Estado de Derecho.

Este procedimiento es contemplado y regulado por la Constitución mexicana en su artículo 35 fracción IX, que tras la reforma del año 2019 dispone actualmente que es derecho de los ciudadanos de la república participar en los procesos de revocación de mandato. Ahora bien, por lo que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, dicho procedimiento se llevará a cabo conforme a una serie de reglas específicas. En primer lugar, debe ser convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas. El Instituto Nacional Electoral, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido con anterioridad y emitirá la convocatoria al proceso para la revocación de mandato. Como se puede observar, dicho proceso siempre debe provenir de los ciudadanos que de forma organizada deben presentar la solicitud correspondiente y no desde la autoridad.

En segundo lugar, se dispone que únicamente podrá solicitarse en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas. Se debe realizar mediante votación libre, directa y secreta de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y la fecha prevista no debe ser coincidente con las jornadas electorales federales o locales. Para que dicho proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99 de la Constitución. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el

cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84 de la misma Ley Suprema. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos.

Ahora bien, en acatamiento a lo dispuesto por la propia fracción IX del artículo 35 constitucional, en su numeral 8º, el pasado 14 de septiembre de 2021 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Federal de Revocación de Mandato, lo cual a través de 61 preceptos reglamenta la citada fracción IX del precepto constitucional inicialmente invocado.²⁶ Al respecto es importante resaltar que dicho mecanismo de participación ciudadana debe provenir de los ciudadanos, presentando la solicitud correspondiente, fundada precisamente en la posibilidad de revocar el mandato al que ocupe el cargo de Presidente de la República, por el incumplimiento de los programas de trabajo o por la trasgresión de los principios democráticos establecidos en la constitución y en las leyes.

En América Latina también está prevista la revocación de mandato a nivel nacional o subnacional en países como Argentina, Colombia, Ecuador, Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela. En Bolivia, Ecuador y Venezuela se encuentra reconocida también para el Presidente de la República.²⁷ Sin embargo, no podemos dejar desapercibido que la aplicación de este procedimiento de participación ciudadana, ha repercutido de manera un tanto grave en países que ya contemplan la revocación de mandato —en concreto para presidente de la República—, las ventajas o desventajas que esto ha tenido en otros países a nivel político y social pueden parecer un poco perturbadoras. Sobre ello, María Laura Eberhardt destaca que “curiosamente, la revocatoria presidencial fue aplicada contra aquellos presidentes que impulsaron las reformas constitucionales más radicales, en las que se incorporó por primera vez la revocatoria de mandato: la Constitución venezolana de 1999 —impulsada por Hugo Chávez— y la Constitución boliviana de 2009 —por Evo Morales—”.²⁸ Sin que en ninguno de los casos los mandatarios resultaran destituidos, sino que fueron confirmados

²⁶ Un estudio reciente de la figura analizada desde la óptica de las causas de dicho mecanismo de participación ciudadana y las críticas a los primeros dictámenes legislativos, puede verse en CÁRDENAS GRACIA, J., *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2019.

²⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 9.

²⁸ EBERHARDT, M. L., “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, en *Colombia Internacional* (92): 105-133, 2017. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04) [Consultado: 3-10-2021].

en sus cargos. Desde el punto de vista de los gobernantes, la revocatoria de mandato puede resultar un mecanismo de apoyo plebiscitario a su gestión.

Por lo que, a nuestro juicio resulta trascendente mencionar que no debe confundirse el espíritu de dicha figura de democracia directa, con aquella otra consistente en organizar dicho proceso de revocación de mandato desde la cúpula del Poder Político con la finalidad de refrendar la confianza con el presidente electo y en funciones, sobre todo porque en el contexto político-social por el cual atraviesa México, se podría pensar que la adición de este procedimiento es un arma de doble filo para la soberanía nacional; porque si bien es cierto aporta para la evaluación de las autoridades del país, no se puede dejar de mencionar el posible descontrol que esto acarrearía para el correcto funcionamiento de la administración pública y la fiabilidad de las votaciones.²⁹

De ahí que, desde nuestro punto de vista la autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales actualmente constituidas se vuelve relevante, a fin de garantizar la legalidad y legitimidad del inicio del proceso de revocación del mandato, así como la independencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el conocimiento y resolución de las impugnaciones que se hagan valer. En resumen, si aspiramos a seguir en la ruta de consolidación de nuestro sistema democrático en México, éste debe basarse en la legitimación funcional, orgánico-personal y material a la que antes nos hemos referido; es decir, debemos fortalecer el carácter autónomo del Instituto Nacional Electoral y la independencia del Tribunal Electoral en defensa del principio de división de poderes, de lo contrario estaremos ante un retroceso de nuestro incipiente sistema democrático y ante una distorsión de los mecanismos de democracia directa, al servicio de un presidencialismo carismático que no resultaría provechoso a un auténtico Estado de Derecho.

3. CONCLUSIONES

A lo largo de la historia constitucional y democrática de México, se ha construido el andamiaje jurídico e institucional para contar las reglas y órganos encargados de la organización de las elecciones a cargos de elección popular y otras formas de democracia directa, así como para dirimir las controversias o conflictos que derivados de dichos procesos puedan suscitarse. Tomando como punto de partida la reforma constitucional en materia electoral del año 1996 hasta la del año 2014 vigente, se ha optado por el carácter autónomo de las autoridades administrativas electorales y la indiscutible independencia del Po-

²⁹ Cfr. RAMÍREZ GIRÓN, H. E., “Revocación de mandato en México: viabilidad de la reforma constitucional”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], nov. 2019. ISSN 2448-4725. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14121/15333> [Consultado: 3-10-2021].

der Judicial que en última instancia resuelve las controversias en materia electoral. La continuidad por esta ruta institucional y legal, además de garantizar certeza en los procesos tanto de actores políticos como de la ciudadanía en general, constituye elemento sustancial en la legitimación democrática que se estatuye por el que detenta la soberanía en su propio beneficio.

Además de garantizar el derecho al voto libre y resultados confiables en los comicios a cargos de elección popular en la democracia representativa, la Constitución mexicana ha incorporado diversos mecanismos de democracia directa entre los que destacan la consulta popular y la revocación de mandato. En ambos casos se trata de devolver al soberano —pueblo— el poder de decidir sobre temas trascendentes y la facultad para retirar la confianza otorgada originariamente a un gobernante elegido —para un determinado tiempo en el encargo—, permitiendo a un número de electores insatisfechos con alguno de sus representantes exigir elecciones especiales para su destitución. Dichas figuras de participación ciudadana deben reservarse para aquellos supuestos y bajo las condiciones que motivaron su establecimiento, pues de lo contrario podrían generar efectos perversos en detrimento de la forma de gobierno que ha decidido darse el pueblo mexicano.

En esa tarea desempeñan un papel preponderante las autoridades electorales de las diversas naturalezas y órdenes con las que cuenta el orden jurídico vigente. En el caso de las autoridades administrativas tanto nacional como locales, su autonomía y cabal cumplimiento de los principios que las rigen en el ejercicio de sus atribuciones debe reafirmarse y consolidarse en el tiempo. Por lo que hace al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte Justicia de la Nación, la autonomía e independencia de sus integrantes en su actuación, en respeto irrestricto al principio de división de poderes serán elemento fundamental, en el control de legalidad y constitucionalidad que ejerzan.

Luego entonces, con el advenimiento de la consulta popular y la revocación de mandato en México, debe fortalecerse la autonomía de los órganos electorales y la independencia del Poder judicial, so pena de distorsionar la democracia representativa y directa actualmente vigentes y puestas en marcha.

4. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, N., *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. de J. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.
- BÖCKENFÖRDE, E. W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de R. de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2000.
- BRAGE CAMAZANO, J., “La acción abstracta de inconstitucionalidad”, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf> [Consultado: 23-09-2021].
- CAIINNO, *Generalidades de la Reforma Político Electoral 2014*, visible en <http://www.caiinno.org/wp-content/uploads/2016/02/Reforma-politico-electoral.pdf> [Consultado: 14-09-2021].

- CÁRDENAS GRACIA, J., *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2019.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, México, 1998.
- EBERHARDT, M. L., “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, en *Colombia Internacional* (92): 105-133, 2017. DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.04) [Consultado: 3-10-2021].
- DÍAZ, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998.
- DÍAZ ORTÍZ, A. R., “Autoridades Administrativas electorales”, en VVAA., *Apuntes de Derecho Electoral*, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, visible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5459/7.pdf> [Consultado: 14-09-2021].
- DUVERGER, M., *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, trad. de J. Solé Tura, Ariel, Barcelona, 1980.
- GAMBOA MONTEJANO, C., *Democracia Directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, Cámara de Diputados, México, 2007, visible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf> [Consultado: 30-8-2021].
- LISSIDINI, A. et al., *Democracia directa en Latinoamérica*, Prometeo, Buenos Aires, 2008.
- LÓPEZ SAÉNZ, E., “La consulta popular en México: un replanteamiento para superar la inoperabilidad a la luz de los primeros resultados y los modelos Latinoamericanos”, en *Política, Globalidad y Ciudadanía*, Vol 2. Núm 4, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2016.
- MOLINA PIÑEIRO, L. (Ed.), *Monitor Democrático 2017. Límites Democráticos a las decisiones políticas, legislativas, administrativas y judiciales en Materia Electoral*, UNAM, Tribunal Electoral del Estado de Durango, FEPADE, México, 2017.
- MOLINA PIÑEIRO, L. J., CASTAÑEDA RIVAS, M. L. y GARCÍA RAMÍREZ, M. J., (Coord.), *Monitor Democrático 2013-2. Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! O ¿centralista?*, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y Facultad de Derecho UNAM, Morelia, 2013.
- PECES-BARBA, G., *Ética, Poder y Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- PRUD’HOMME, J. F., “Consulta popular y democracia directa”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Núm. 15, Instituto Nacional Electoral, México, 2016.
- RAMÍREZ GIRÓN, H. E., “Revocación de mandato en México: viabilidad de la reforma constitucional”, en *Hechos y Derechos*, [S.l.], nov. 2019. ISSN 2448-4725. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/14121/15333> [Consultado: 3-10-2021].
- SALAZAR UGARTE, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.
- SALMORÁN VILLAR, M. de G., “Integración de las autoridades electorales: (re)construcción jurisdiccional de un derecho por el TEPJF”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 2014, Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4863/6214> [Consultado: 10-08-2021].

- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, A. y VIVES SEGL, H., “Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, [S.l.], jan. 2014. ISSN 2448-7910. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10072> [Consultado: 2-10-2021].
- SARTORI, G., *Teoría de la democracia*, Tomo II, trad. de S. Sánchez González, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- SILVA DÍAZ, R. A., y CASTAÑÓN, D. A., “La consulta popular. Una deuda con el modelo democrático participativo”, en *Pandecta*, Temas de derecho III, Segunda Época, Escuela Libre de derecho, México, 2019.
- VÁZQUEZ MATA, M., “Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014”, en *Justicia Electoral*, Núm. 15, Cuarta Época, Vol. 1, México, 2015.
- ZAVALA ARREDONDO, M. A., y ZERTUCHE MUÑOZ, F., *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)*, TEPJF, México, 2015.

Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de la Fiscalía General de la República
Ley Federal de Consulta Popular
Ley Federal de Revocación de Mandato
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley General en Materia de Delitos Electorales
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

ALIANZAS ELECTORALES Y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Armando Vicencio Álvarez

El tema que nos convoca a participar en esta obra editorial vuelve a presentar un buen tino y mucha oportunidad, debemos reconocer que su coordinador el Dr. Luis Molina Piñeiro es un gran conocedor de la política mexicana, siempre desde un punto de vista analítico, reflexivo y profundo; y es por ello que los temas centrales de las publicaciones que convocan, suelen tener estas características mencionadas: el tino y la oportunidad. Este artículo en consecuencia, se refiere al análisis del ejercicio presidencial, su relación con los órganos constitucionales autónomos y la creación de alianzas electorales.

El público elector recibimos con asombro antes de las elecciones intermedias del 2021, la decisión de los tres partidos, ahora de oposición PAN, PRI y PRD de ir en alianza en las elecciones. ¿Cómo era posible que tres fuerzas políticas desde siempre antagónicas y distintas en todos sentidos, pudieran aliarse? ¿Era una incongruencia inaceptable? ¿Era la confirmación de una de las más clásicas teorías de la conspiración, que el PRI y el PAN siempre habían sido lo mismo? ¿Qué el PRD realmente había perdido la brújula y por ello era obvia la creación de Morena?

Algo positivo que identifiqué de una alianza electoral en estos términos, es que por fin nuevamente, como era antes en los partidos de oposición, que sus miembros que no les toca poner al candidato, únicamente deben apoyar y eso puede ayudar a regresar a la política generosa que se ha perdido y que debe ser parte del ejercicio de la misma. Re educa al militante porque lo obliga a ver por la República, por el régimen constitucional, por el país, por la democracia, por las instituciones y no solo por sus ambiciones personales y legítimas dentro del propio partido.

Los resultados electorales de dicha alianza pueden leerse de muchas formas, me parece que es una de las muchas ocasiones en las que dependiendo quien los analice, se puede hablar de un fracaso electoral del partido en el gobierno o de una victoria... dependiendo cómo se lea y quien lo analice.

Independientemente de filias y fobias, considero que el resultado de dicha alianza en contra del partido en el gobierno, no dista mucho de otros ejercicios electorales intermedios en nuestro país, a saber esta fue la conformación de la Cámara de Diputados desde 2006 hasta la actual:¹

¹ Fuentes: <https://www.animalpolitico.com/candidata/7-datos-sobre-la-integracion-de-la-camara-de-diputados/> <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/congresol> <https://www.animalpolitico.com>

2021		2018		2015		2012		2009		2006	
Morena	198	Morena	191	Morena	21	Morena	12			PSD	5
PAN	114	PAN	81	PAN	55	PAN	113	PAN	142	PAN	206
PRI	70	PRI	45	PRI	156	PRI	214	PRI	242	PRI	106
Verde	43	Verde	16	Verde	29	Verde	27	Verde	22	Verde	17
PT	37	PT	61	PT	6	PT	11	PT	14	PT	11
MC	23	MC	27	MC	10	MC	12	MC	6	Converg	18
PRD	15	PRD	21	PRD	28	PRD	99	PRD	63	PRD	125
		PES	56					S/P	3	S/P	3
		PANAL	2	PANAL	1	PANAL	10	PANAL	8	PANAL	9

En las elecciones intermedias lo normal era que el partido del presidente en turno perdiera diputados. Así las cosas, en las elecciones intermedias del 2009 el PAN perdió 64 escaños, bajando de 206 obtenidos en el 2006, a 142 en el 2009. El siguiente sexenio se repitió el fenómeno, el PRI, partido del Presidente Peña Nieto perdió de las elecciones del 2012 a las del 2015, 58 diputaciones, bajando de 214 a 156.

Pero en las recientes elecciones federales intermedias el partido Morena del presidente actual, no sólo no perdió diputados, sino que ganó 7 pasando de 191 a 198 diputados. Sin embargo, en términos de apoyo al Presidente de la República sí perdió apoyo cuantitativo, ya que Morena más sus partidos aliados de las elecciones del 2018 contaban con 326 escaños en la Cámara de Diputados, lo cual le daba la mayoría calificada para cualquier reforma incluso constitucional. Sin embargo, a pesar de que en las elecciones intermedias del 2021 el partido en el poder sí aumentó un poco el número de sus diputados en lo individual como ya se hizo notar, en conjunto con sus aliados perdieron 48 curules, pasando de los 326 diputados a 278 en total, con lo que si bien siguen siendo mayoría absoluta, no lo son calificada y las reformas constitucionales para proceder deberán ser concertadas con alguno de los partidos de la alianza o con Movimiento Ciudadano.

¿Es un buen resultado para la alianza de los dispares, PRI, PAN y PRD? Si se ve desde el punto de vista que Morena el partido en el poder no perdió diputados sino que incluso gana algunos, no, parece que el resultado es malo. Si se analiza desde el punto de vista de que el Presidente perdió el apoyo incondicional en la Cámara de Diputados para obtener reformas incluso constitucionales, es un muy buen resultado. Todo esto independientemente de los resultados obtenidos en las varias elecciones locales para gobernador y congresos locales

en distintos estados de la República, donde Morena vence en la mayoría de los estados en disputa.

Donde son de destacarse los resultados de la alianza opositora, es en la Ciudad de México. En las elecciones recientes se pusieron en juego las 16 alcaldías, de las cuales gobernaba Morena en 11 de ellas. Después de las elecciones del 2021, Morena ya solo gobierna en 7, la alianza PAN-PRI-PRD en 8 y el PAN solo en una más, Benito Juárez en la que repite.

Independientemente del impacto político electoral que significó a Morena perder en su histórico bastión, brevísima historia por cierto, pero historia al fin y al cabo, y de éxito, el mensaje también parece ser que la alianza tan dispar de los tres otrora enemigos acérrimos, sí tiene viabilidad en contiendas político electorales. Cuando dicha alianza se anuncia previa a las elecciones del 2021, la percepción fue de desconcierto, sorpresa y escepticismo.

Parte del escepticismo venía de las elecciones de hace tres años, en las que las alianzas de estos mismos institutos políticos, pero más a nivel local, no dieron los resultados esperados ni lograron transmitir al elector la idea democrática que encerraban.

Y la otra parte de las dudas al respecto derivaban de la pregunta ¿cómo concebir una alianza entre los dos partidos antagónicos por antonomasia? PRI y PAN. De chico aprendí que el PAN era todo lo contrario a ser el PRI. Y luego que el PRD era la verdadera ruta revolucionaria que el PRI ya había perdido. ¿Y de repente son aliados los tres?

¿Se justificaba una coalición de partidos con ideología tan diversa?

¿Se justificaba una coalición entre el PAN y su acérrimo rival el PRI?

¿Se justificaba que el PRI se alíe con el partido que surge de una de sus escisiones?

Para mí la respuesta a estas preguntas no sería tanto desde la perspectiva de hacia dónde va el país, sino donde estábamos parados en ese momento electoral y de dónde veníamos. Y así determinar si se justificaba o no esta alianza que tampoco pretendía más que ser de inicio, electoral.

Probablemente en un futuro pudiera ser legislativa, así lo han expresado los líderes de los tres partidos, pero para ello se requieren muchas otras coincidencias que se ven lejanas. Los tres partidos anunciaron su intención de que prevalezca esa alianza en el ámbito legislativo. Pero al suscrito le parece muy difícil de cumplir, sobre todo porque cada uno de ellos tiene su propia agenda política, sus principios y modos de actuación que no suelen ser compartidos.

A fin del mes de septiembre de este 2021, el Presidente ha enviado una propuesta de reforma en materia energética que de hecho se trata de una contrarreforma de la aprobada en el sexenio anterior, para regresar al régimen energético que se tenía en las épocas del PRI como partido único y posteriormente hegemónico. La alianza legislativa parece hacer agua en su primera prueba de fuego. El PRD y el PAN han manifestado de forma inmediata su total rechazo. El PRI

alega tener una posición responsable de análisis antes de dar a conocer su decisión al respecto... abre una puerta que preocupa a los otros dos partidos de oposición.

La postura del PRI a simple vista, pareciera ser de lo más adecuada y “madura”: esperemos a analizarla, debatirla, conocerla a plenitud, organizar foros con expertos y posteriormente decidiremos nuestro voto, dice si presidente Alejandro Moreno. Lo anterior pareciera muy lógico salvo por una cosa, su partido presentó la iniciativa de reforma que ahora se quiere revocar unos cuantos años atrás y para su aprobación realizó exactamente todo eso que dice que ahora volverá a hacer...

En una de las mesas de análisis organizada en el curso al que pertenece este texto, la senadora Beatriz Paredes del PRI lanzó esta interesante pregunta: ¿qué habrá hecho el gobierno en turno que fue capaz de unirnos a los dispares en la alianza? (que estamos comentando).

Interesante planteamiento. Los principios y programas que animan al PRI y al PAN son muy distintos, los miembros del PRD se salieron del PRI porque consideraron que ese partido ya o representaba los ideales de la Revolución Mexicana, y siempre han sostenido que el PAN representa a la derecha más retrógrada y conservadora del país que tanto daño le ha hecho y tan retrasado en la evolución social tiene a México. ¿Y de estos tres partidos unidos se podría obtener un resultado favorable?

¿Qué de lo que teníamos se ha perdido o se corre el riesgo de perder, que justifique una alianza de este tipo?

PRIMERA CIRCUNSTANCIA: EL VIVIR EN EL ERROR

El ser humano, dicen varias corrientes filosóficas, es propenso al error. En algunos casos obcecado a equivocarse... hay una célebre canción popular mexicana, que pretende ser romántica, que hace alarde en lides amorosas de “tropezar de nuevo y con la misma piedra” y respecto a la que todo mexicano que se precie de serlo, jamás ha manifestado su desacuerdo, y ha cantado voz en cuello algunas veces.

Pero lamentablemente los errores no solo se cometen por amor o de buena fe, también se cometen para distorsionar deliberadamente los hechos. En este período estamos viviendo lo que la mentira genera... estamos entre la perversidad del engañador y lo involuntario del engañado; que genera la SUPERSTICIÓN: el hechizo por los ídolos, las ideologías irreflexivas, y la muy lamentable “suspensión voluntaria de la incredulidad”... nada se cuestiona, nada se tamiza, de nada se duda... cuando la duda es la fuente de las mejores decisiones.

En términos del filósofo alemán Peter Sloterdijk² podemos estar viviendo “El Pacto diabólico” que a su criterio se trata de un pacto medio consciente,

² SLOTERDIJK, Peter; *Las epidemias políticas*; Ediciones Godot; Buenos Aires, Argentina 2020; traducción de Nicole Narbebury.

medio inconsciente entre los mentirosos y los engañados, para elevar a nivel de ideología: el error. El error por ideología, el error como método, el error como sistema.

Y así la IDEOLOGÍA se convierte en una forma de la conciencia que se equivoca y que engaña. “Pseudoideología” nos permitimos anotar nosotros.

Para que esto se dé, hay que encontrar una producción de ídolos sugestivos; lo cual en el caso de la política mexicana actual, el Presidente de la República es un gran productor de ello; y la demanda más o menos abierta de ilusiones edificantes, entre las que podemos encontrar muchas y muy diversas que van desde el legítimo anhelo por vivir mejor, ser feliz, mejorar las condiciones, aspirar a la democracia, el castigo a los corruptos... en fin.

Todo ello puede dar paso al cinismo. Hace algunos meses pensaba yo que no habíamos llegado a tal nivel, ahora me parece que sí hay algunas expresiones o situaciones que nos pueden dar la idea de que el cinismo sí es uno de los motores de ciertas decisiones.

Por ejemplo, los muy posibles actos de corrupción de algunos miembros del gabinete no condenados por el Presidente de la República, ni siquiera investigados. O la famosa frase de “abrazos y no balazos” que pasó de encarnar el legítimo anhelo de la población mexicana de enfrentar la delincuencia organizada con métodos y estrategias distintas, a al parecer ser la expresión e instrucción clara de consentir a los delincuentes.

En esta lógica, podemos encontrar los productos milagro, las dietas mágicas y las fórmulas políticas mágicamente salvadoras. El ánimo de engañar y el anhelo de ser medianamente engañado.

No olvidemos que esta situación de vulnerabilidad en la que el pueblo animoso de ser engañado, en parte es generada por venir de uno de los sexenios más corruptos de la historia en México, el que corrió del 2012 al 2018; y uno anterior en el que se comunicó muy mal lo bien que se hicieron muchas cosas.

Y se ve abonada por la posición maniquea de estás conmigo o estás contra mí. En un supuesto papel democrático, se habla de todas las oposiciones... descalificándolas. Que en mucho se parece a la posición de gobiernos en otras partes del mundo, que en mayor o en menor medida se han visto afectados por actos terroristas, pero que utilizan el miedo natural a dicha práctica, calificando a todos sus opositores como “terroristas”, y con ello conservan sus adeptos por el miedo al enemigo.

En este caso se califica a los opositores como antidemocráticos, corruptos, tramposos, mafiosos, complotistas... en fin. Al tiempo que se califica a los aliados de honestos, probos, sinceros, honorables, capaces y similares, ello independientemente de sus verdadera calidad humana, profesional y méritos personales. De unos y de otros.

Una técnica muy socorrida ha sido la de calificar de mentiroso a quien desmascara las mentiras distribuidas a diario desde la conferencia de prensa presidencial. Donde la verdad pasa a segundo término ya que lo importante es

lo que se logre transmitir, sea verdad o mentira, fijar agenda, que es la principal preocupación del presidente en el ejercicio de su encargo. En este caso nos volvemos a remitir al cinismo referido párrafos atrás.

En un verdadero ambiente democrático la crítica debe ser bienvenida, realmente bienvenida, ya que la desconfianza y la ironía son símbolos de buena salud... (Nietzsche) tanto en el ámbito personal y como en lo social añadimos nosotros. Es sano desconfiar, es sano el peso y el contrapeso, es sana la vigilancia institucional en lo público.

Sin duda la mayoría opositora en el congreso hubiera sido un respiro para este proceso de degradación democrática en el que estamos inmersos. Lo cual el electorado no decidió, y la mayoría simple, sigue siendo del grupo en el gobierno, como no lo había tenido ningún gobierno reciente.

EL CASO DE LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Durante el primer tercio del siglo XX se fue gestando un sistema presidencial único en el mundo cuyas reglas quedaron finalmente fijadas por Lázaro Cárdenas y respetadas por todos los presidentes y sus colaboradores desde entonces, hasta que la presión de los partidos de oposición y de la sociedad civil fueron acotando ese régimen y terminaron por modificarlo sustancialmente en definitiva con la alternancia que llegó junto con el nuevo siglo XXI.

Entonces los tres poderes estaban encabezados por una sola persona, el presidente de la República. Era el presidente quien asumiendo la titularidad del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo asumía el control del Legislativo y del Judicial. “Palomeaba” a los candidatos a una curul en un principio de mayoría relativa, y cuando aparecieron, también las listas de representación proporcional. El líder de la bancada del partido oficial debía contar con su aprobación para llegar a serlo, así como el presidente de la mesa directiva de ambas cámaras, y la otrora poderosa Gran Comisión. Así el presidente en turno era el gran legislador; con su derecho de iniciativa mandaba las que pretendía fueran aprobadas y el órgano legislativo con mayoría absoluta de representantes del partido único y posteriormente hegemónico, las aprobaban sin chistar. Los miembros del Poder Legislativo se hicieron famosos por únicamente levantar la mano para aprobar lo que en la mayoría de los casos no se tomaban la molestia de saber a ciencia cierta de qué se trataba.

El caso del Poder Judicial no era distinto. El Presidente siempre ha tenido el derecho de proponer a los miembros de la Suprema Corte y el Poder Legislativo a través del Senado de aprobar esos nombramientos. Al tener el control total del Senado, el nombramiento que hiciera el presidente en turno de algún candidato a la Corte, pasaba en automático. Así durante el sistema presidencialista, la Corte estuvo integrada por incondicionales del presidente que los nombraba cuya lealtad se prolongaba a sus sucesores si continuaban en el cargo aún cuando quien los nombró ya no fuera el titular del Ejecutivo.

La costumbre hizo entonces que los miembros del órgano titular del Poder Judicial fueran una especie de grupo de funcionarios en retiro con inmejorables prestaciones. Sus miembros habían sido gobernadores, altos funcionarios del Poder Ejecutivo, y antiguos legisladores, quienes gozaron de la gratitud del presidente y entonces los nombraba como miembros del Poder Judicial para que pasaran sus últimos años de vida pública en inmejorables condiciones. Así nada que pasara por el Poder Judicial podría ni siquiera incomodar al Presidente de la República.

Este sistema presidencial por el que optó el legislador del 24, con presiones de los Estados Unidos de América para ello por cierto porque no quería que en América hubiera un sistema parlamentario, se repitió en las dos constituciones posteriores, la de 1857 y la de 1917. Pero en el primer tercio del siglo XX este sistema derivó en un sistema presidencialista primero soportado por un partido único nacido después de la Revolución Mexicana, y posteriormente en el sistema de partido hegemónico.

Análisis relevante el que hizo Jorge Carpizo de ese sistema y sus reglas no escritas, pero muy funcionales, en el clásico libro *El Presidencialismo Mexicano*.

En este texto, Carpizo adicionalmente a las facultades previstas en la ley, propuso los resultados de un análisis cuyas conclusiones le llevaron a proponer que en realidad el Presidente además de esas facultades, tenía una serie de facultades meta legales, a las que llamó Metaconstitucionales.

Esta teoría causó fuerte revuelo por lo claro y crudo de las mismas, y porque encerraba una mezcla de crítica-reconocimiento de una realidad que por muchos años privaba en el sistema presidencial.

A saber las facultades que detalló fueron:

1. Jefatura real del PRI
2. Designación de su sucesor
3. Designación de gobernadores
4. Remoción de gobernadores

Y así entramos al siglo XXI. Con un presidencialismo exacerbado que se fue demediando, en términos del Dr. Pedro Salazar,³ con Ernesto Zedillo y se terminó como tal con Vicente Fox.

Una de las razones para que este presidencialismo fuera perdiendo fuerza y en lugar de ser un sistema presidencialista lo fuera únicamente presidencial lo fueron los Órganos Constitucionales Autónomos, OCA's.

Conforme fueron apareciendo dentro del ejercicio del poder público en el mundo y en México en lo particular, los OCA's generaban una interesante discusión teórica y política, respecto a que si los mismos no deberían de existir porque no tenían cabida en la teoría clásica de la división de poderes, si atentaban contra la propia división de poderes o si se trataba de una evolución de la misma. Nosotros creemos que se trata de la última opción.

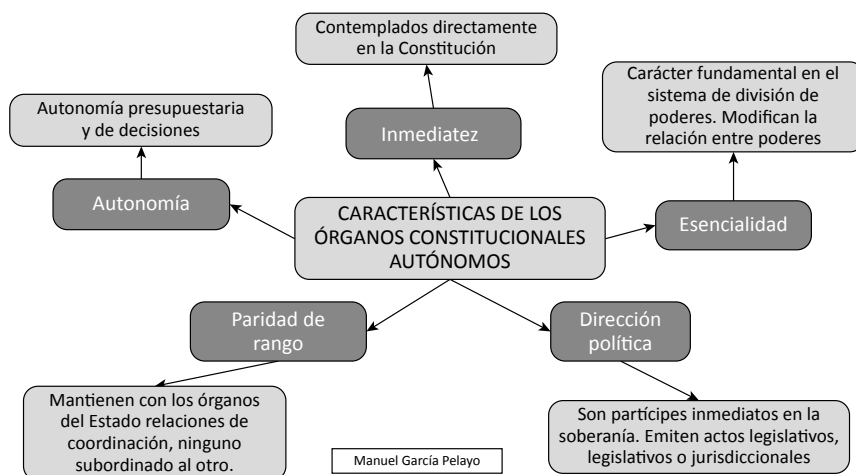
³ SALAZAR Pedro, *El poder ejecutivo en a constitución mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2018.

El ejercicio del poder público en el siglo XXI se ha vuelto algo muy complejo, como complejas son las sociedades y sus retos hoy en día. No nos cabe la menor duda que los titulares del poder público en estas épocas se enfrentan por un lado a sociedades complejas con un sinfín de corrientes, expresiones, grupos, circunstancias, y en todas las áreas de la expresión humana tales como la académica, científica, social, cultural, política, religiosa entre muchas otras. Aunado a ello, los avances tecnológicos, los retos climáticos, el nuevo régimen de derechos humanos, la terrible desigualdad social, los problemas de inseguridad, entre muchos otros desafíos, hacen que el ejercicio de gobierno haya dejado de ser solo cuestión de buena voluntad o de conocimiento de políticas públicas.

El ejercicio de gobierno, para ser realmente exitoso y benéfico para el país depende de expertos en los diversos temas, que ajenos lo más posible a intereses meramente políticos, tomen decisiones con autonomía científica, técnica y operativa, con visión a largo plazo que evite que los problemas y retos del país se quieran resolver con visiones sexenales o exclusivamente de permanencia en el poder.

Esas consideramos que son alugas del origen de los Órganos Constitucionales Autónomos. Que los mismos tienen muchos aspectos que mejorar, ni duda cabe; que no todos sus miembros se han portado a la altura de los retos que la sociedad necesita que resuelvan, tampoco hay duda; pero que ello implique que deben desaparecer y que el ejercicio del poder debe ser en los términos del presidencialismo omnímodo de los años 70's en nuestro país, nos parece un error peor que los que generaron los retos antes anotados.

El Maestro Manuel García Pelayo⁴ haciendo un análisis global del Estado Contemporáneo nos aporta la naturaleza y características de los Órganos Constitucionales Autónomos, y que nos permitimos recoger en el siguiente mapa mental.



⁴ GARCÍA PELAYO Manuel, *Las transformaciones del estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid España, 1996.

Como lo he mencionado con anterioridad en estos artículos, el Doctor Pedro Salazar, al inicio del sexenio partía de una hipótesis interesante: que iba a ser muy difícil gobernar sin el concierto con los OCA's, y esa hipótesis a juicio del suscrito es real, acertada. Sin embargo, también consideraba que para lograrlo, el titular del Ejecutivo debería tender puentes con estos órganos a fin de tener una muy buena relación con ellos y poder gobernar de la mejor manera posible. Concertando con ellos en los distintos ámbitos de sus quehaceres y obteniendo de ellos su apoyo para la implementación de sus políticas en las áreas de su competencia.

¡Cuán equivocado estaba! No contempló la otra opción: para qué concertar si los puede aniquilar.

México ha perdido ya la acción de la CNDH como un contrapeso del poder público en defensa de los derechos humanos, aun cuando supuestamente la comisión sigue operando en ejercicio de sus funciones, es evidente que sus acciones son de comparsa con el poder Ejecutivo y la Fiscalía General de la República en particular.

El riesgo de perder los OCA's no es hipotético, es real. La desaparición del Instituto de Evaluación Educativa, los embates cotidianos al INE, la COFETEL, La comisión reguladora de energía, el INAI entre otros, son más que evidentes.

En septiembre de este año, el titular del Poder Ejecutivo mandó a la Cámara de Diputados una reforma energética que en términos generales pretende devolver el monopolio de la producción eléctrica a la CFE y limitar la inversión privada en el sector hasta el grado casi de desaparecerla. Pero también incluye la desaparición de dos órganos reguladores independientes: la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que es la parte que nos preocupa en esta disertación.

Ambas son órganos reguladores pertenecientes al poder público, cuyo alegato expresado por el Secretario de Gobernación,⁵ para su desaparición, es que “se constituyeron para favorecer a los productores de energía privados” y se refirió a esos órganos como si se tratara de una institución ajena al poder público, cuando en realidad se trata de órganos reguladores del Estado, especializados en el área. Tal pareciera que lo que el Poder Ejecutivo quisiera modificar es lo que siempre le ha pesado de los OCA's, su autonomía. Se concibe el ejercicio del poder de forma monolítica, y cualquier otro ente, aun cuando sea parte del mismo poder público, estorba, si su función es regular e impedir que desde cualquier esfera del poder, se tomen determinaciones arbitrarias, unipersonales y sobre todo sin consulta con los expertos en el tema.

El titular del Ejecutivo, siempre se ha referido a las personas que encabezan los OCA's como si se tratara de empleados de una empresa privada que estu-

⁵ Palabras secretario de Gobernación durante la conferencia matutina. Acto encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador. | Secretaría de Gobernación | Gobierno | www.gob.mx (www.gob.mx), consultado el 10 de octubre de 2021.

vieran dedicados a entorpecer las labores de gobierno. Cuando en realidad se trata de titulares de órganos colegiados de gobierno, que responden a la complejidad que representa en el siglo XXI el ejercicio del poder público. Que estos órganos son mejorables, sin duda, que sus titulares en ocasiones no se han comportado con la probidad y honradez deseadas, es cierto, pero ello no hace justificable ni mucho menos deseable su desaparición. Su beneficio y necesidad han quedado por demás acreditados. Únicamente hay que recordar el desastre electoral que se vivía antes del INE (IFE) en los procesos electorales.

Estamos empezando a salir de una pandemia terrible que en México arrojó enormes daños, uno de los más graves, la suspensión de clases presenciales a todos los niveles en instituciones públicas y privadas por más tiempo del que pareciera haber sido lo necesario. Pero aunado a ello en la mayoría de las instituciones públicas sobre todo a nivel básico y medio superior no se impartieron clases de modo regular. ¿Cómo medir el verdadero daño a la educación en México después de año y medio en estas circunstancias? El Instituto Nacional para la Evaluación Educativa era el órgano de gobierno que mucho pudo aportar al respecto, sin embargo ahora no contamos con él porque con la regresiva reforma educativa a principios de este sexenio, se determinó su desaparición, pasarán muchos años y es probable que toda una generación, para saber a ciencia cierta el verdadero daño educativo que generó la pandemia por el virus Sars-cov 2 sin que se hubieran implementado las medidas correctivas y resarcitorias adecuadas y basadas en datos objetivos, para mitigar esos daños.

Los Órganos Constitucionales Autónomos, son parte del poder público, son pertinentes y necesarios en distintos campos del ejercicio de gobierno en el siglo XXI, y son un buen complemento para el Poder Ejecutivo si se concierta con ellos, se complementa y se aprovecha su expertis en sus distintas áreas de acción.

Un caso merece mención aparte en esta ocasión, por grave y trascendente: se perdió la oportunidad de una fiscalía nacional independiente. Fueron muchos años de trabajo de escritorio, de negociaciones políticas para lograr el diseño de una fiscalía independiente del Ejecutivo. En el abuso de la mayoría legislativa lograda hace 3 años, de forma artificial por la sobre representación, se manipuló de tal forma el nombramiento del fiscal, que resultó dependiente del Ejecutivo, se perdió una posibilidad histórica de una fiscalía independiente.

En las elecciones presidenciales del 2018, se usó a la entonces PGR para acusar a uno de los candidatos de oposición, Ricardo Anaya y mermar con ello su presencia pública en detrimento del número de votos obtenidos. En lo que va del actual sexenio y a pesar de que se supone dicha procuraduría se transformó en una fiscalía independiente su uso para fines políticos es más que evidente. ¿Aparece nuevamente el cinismo del que hablamos al inicio del presente artículo?

Da cuenta de ello el manejo de las acusaciones por lavado de dinero, asociación delictuosa y corrupción en contra del actual gobernador de Tamaulipas.

Tan endeble eran las tres acusaciones en contra del Gobernador cuando se sometió al proceso de desafuero en el Congreso Federal, que no podrían sostener dos de ellas ante el Legislativo, constituido en jurado de procedencia, y eso que tenían ¡la decisión mayoritaria asegurada!, es decir eran tan débiles las acusaciones que ni los convencía a ellos mismos. Pero tenían que sacar el desafuero antes de que terminara el período ordinario y antes de las elecciones intermedias. Se aprobó el desafuero solo por una de las tres acusaciones formuladas.

El Congreso local tamaulipeco, se opuso al desafuero concedido por el legislativo federal, no aprobó el mismo e interpuso una controversia constitucional ante la SCJN alegando invasión de esfera de facultades del legislativo federal respecto al local. Esta controversia hace unos meses fue desechada por notoriamente improcedente por el Ministro González Alcántara sosteniendo que si el congreso local no había desaforado al Gobernador, no había invasión de esferas y dicho funcionario público seguía gozando de fuero. Ante la instrucción presidencial, ¡La fiscalía general interpuso un recurso para que se revisara tal desechamiento!

Recurso que supongo será desestimado por carecer dicha fiscalía de legitimación en ese procedimiento al no haber sido parte desde el inicio. No parece haber pudor alguno en mostrar el acatamiento de los deseos presidenciales, aun cuando sean jurídicamente improcedentes.

Días previos a las elecciones, nos enteramos de una orden de aprensión emitida por un juez por lavado de dinero y delincuencia organizada. Delitos por los que no se desaforó al gobernador. Es evidente que lo que se intentaba es influir en el proceso electoral, y se usan los medios de procuración e impartición de justicia para ello. Y la fiscalía se presta sin pudor alguno.

El trato de la Fiscalía General de la República sin el respeto que amerita un órgano autónomo, usándola con fines políticos, demerita enormemente su labor como procuradora de justicia, le hace perder credibilidad y genera un aumento constante en los índices de inseguridad en México. Es clara la necesidad que tenemos de una institución autónoma en este rubro como en muchos otros.

Un caso relacionado con este tipo de actuación por parte de la fiscalía y en contra de otro órgano con tintes de autonomía, es la reciente acusación de lavado de dinero y delincuencia organizada a los miembros del Foro Consultivo Científico y Tecnológico, órgano paralelo al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT.

La acusación deriva de que los miembros de ese foro supuestamente desviaron recursos públicos para crear dicho foro como una Asociación Civil y para sus gastos operativos. Derivado de lo que parece ser una instrucción presidencial, la actual titular del CONACYT presentó formal denuncia en contra de los integrantes de dicho foro alegando que desviaron recursos económicos públicos para la operación de una Asociación Civil privada. Dicha acusación fue bien recibida por la fiscalía general quien solicitó ya en dos ocasiones órdenes de aprensión contra todos los científicos miembros del citado foro, pero que en

ambos casos le han sido negadas por el Juez de Distrito correspondiente. No conocemos el fondo de este asunto, ni somos especialistas en derecho penal, sin embargo lo que sí entendemos es que se trata una vez más de un ataque presidencial a un órgano científico autónomo.

Lo que omite considerar la titular del CONACYT y la fiscalía, es que la creación del foro como Asociación Civil estaba previsto en la ley orgánica del CONACYT, así como el financiamiento de este último al primero. La justificación es que el foro debería aportar conocimientos científicos de las más diversas áreas y debería funcionar como un órgano consultivo de los tres poderes mexicanos, a fin de que las decisiones tomadas en los distintos ámbitos de sus facultades: legislativas, ejecutivas y judiciales, contaran con los aportes de expertos de primer nivel en las áreas que se requirieran. Sin embargo, este foro contaba con una característica que en este sexenio no se perdona desde el poder presidencial: la autonomía.

En una parte del ya célebre texto *¿Cómo mueren las democracias?*⁶ Se trata lo que los autores denominan las “Alianzas Fatídicas” dando cuenta de diversas alianzas que se han dado en el mundo entre grupos o instituciones que aparentemente no podrían tener nada en común, como el caso analizado en nuestro país, material toral de este trabajo. Los autores citados manifiestan que estas alianzas aparentemente de miembros que no deberían aliarse, sí se justifican en un caso en concreto: cuando se trate de la defensa de la democracia.

LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

Este texto aporta una especie de test cuyas respuestas permitirían el lector definir si la democracia en determinado estado está o no en riesgo, a saber plantean las siguientes preguntas.

¿Existe un rechazo o débil aceptación a las reglas democráticas del juego?, ¿Se niega sistemáticamente la legitimidad de los adversarios políticos? ¿Se fomenta la violencia? ¿Hay predisposición a restringir las libertades civiles especialmente la expresión de medios de comunicación?

Y sobre lo que nos permitiremos realizar una breve disertación

¿Existe un rechazo o débil aceptación a las reglas democráticas del juego?

Sin duda en nuestro país el actual titular de Ejecutivo se ha caracterizado por ello, por no reconocer los resultados electorales sin aportar prueba alguna que de cuenta en qué basa esas afirmaciones. Aludiendo constantemente a lo que algunos estudiosos han dado en llamar la teoría de la conspiración, alega fraudes cada vez que no se acepta la derrota, atribuyendo los mismos a supuestos grupos organizados en su contra a quienes identifica con diversos calificativos o supuestamente descriptivos, siempre en sentido peyorativo.

⁶ LEVITSKY Steven y Zibblatt Daniel; *Cómo mueren las democracias*; Ariel. México, 2018.

¿Se niega sistemáticamente la legitimidad de los adversarios políticos?

Sí. Tachando a todos sus adversarios políticos como corruptos y miembros de una mafia en el poder en donde mete a cualquiera que no piense como él, independientemente de trayectorias personales o institucionales, siempre, quien no está de acuerdo con él, automáticamente forma parte de este grupo amafiado, o en el mejor de los casos, de un sector de la población que sin darse cuenta ha sido engañado por el grupo de mafiosos y corruptos.

Es decir que no existe la menor posibilidad de disentir de él siendo una persona proba y honesta, con buenas intenciones, pero distintas convicciones.

¿Se fomenta la violencia?

Sí, sin duda. La política más clara en este gobierno es la de no permitir que nadie más que el titular del Ejecutivo marque la agenda del día. Es por ello que la mayor parte de su tiempo de gobierno y la mayor energía la las invierte en declaraciones, conferencias de prensa por las mañanas y grabaciones de videos cuando no hay conferencia de prensa o aun habiéndola.

Lamentablemente para ello usa en no pocas ocasiones una violencia verbal que en boca de un Jefe de Estado resulta por demás inconveniente, como resultaría para cualquier líder que pretenda ser seguido por todo el grupo que encabeza. Pero esa no es su intención. Su intención es contar con el apoyo incondicional de la mayoría de la población, un 60% que no es poca cosa, a costa de confrontarse él con el resto, e incluso de confrontar a los dos bandos que él determinó que se formaran y que no duda a través de la violencia verbal, en seguir alimentando su encono.

Alegando que sexenios anteriores habían fomentado la violencia con la estrategia del ataque frontal a la delincuencia organizada, el titular del Ejecutivo resumió su “estrategia” en la siguiente frase: “abrazos y no balazos”. Al escucharla las primeras veces, la mayoría la entendíamos como la propuesta de una estrategia distinta que evitara las confrontaciones violentas que habían llenado las calles y espacios públicos de muchas ciudades, de ruidos y consecuencias propias de una guerra fratricida. Heridos, muertos, destrucción, zozobra, sin duda dejó por 12 años la lucha frontal contra la delincuencia organizada. Los no balazos sonaban muy atractivos. Pero el resultado de esa supuesta nueva política ha generado una violencia peor que la anterior pero ahora sin ningún resultado en la desarticulación de bandas ni detención de criminales, ya que ahora es únicamente orquestada por las propias bandas de criminales que se pelean entre ellos, disputándose territorios y espacios de actuación para seguir delinquir ya en total impunidad.

Sí. Los índices de violencia están más altos que nunca, y la inacción del gobierno la fomenta de manera preocupante.

¿Hay predisposición a restringir las libertades civiles especialmente la expresión de medios de comunicación?

Sí. Lamentablemente otra estrategia de posicionamiento en la sociedad por parte del titular del Ejecutivo ha consistido en atacar a la prensa que no le es

afín. Alegando una especie de libertad de prensa a la inversa, es decir que él tiene tanto derecho a publicitar lo que piensa como la prensa a hacer lo mismo, habla un promedio de dos horas al día, muchas de las cuales las ha utilizado para ataques frontales a diversos medios de comunicación y a algunos periodistas y comunicadores en particular, que les han costado la pérdida de sus trabajos o de espacios de expresión. Solo las grandes empresas de comunicación le han podido hacer frente al poder presidencial, pero las medianas y pequeñas se evitan una confrontación de esta envergadura que les podría costar la subsistencia.

Lamentablemente la respuesta es un Si a todas las preguntas, y coincidimos que en estas condiciones sí implica que hay un riesgo para la democracia. No podríamos afirmar que México ya era un país democrático, pero sí tenemos un largo y valioso camino andado en ello, sobre todo a nivel electoral que es menester defender e impulsar en la misma dirección.

A MODO DE CONCLUSIONES

México había transitado de un sistema presidencial ratificado en la Constitución de 1917, a un presidencialismo exacerbado que llegó a tener tintes de imperio sexenal hasta los años 80's. A partir de esa década y sobre todo en el siglo XXI el poder presidencial se fue acotando, primero por un mayor contrapeso de los otros dos poderes y posteriormente con la aparición de los Órganos Constitucionales Autónomos.

A la par de la pérdida del poder presidencial omnímodo, México entró en una mejor vivencia de lo que siempre se contempló en la Constitución de 1917 como garantías individuales y posteriormente en un mejor sistema de respeto a los derechos humanos.

La intención de ejercer el poder presidencial de una forma más parecida a la década de los 70's que a este siglo, nos parece un desacierto que en mucho pone en riesgo lo logrado en pos de la democracia mexicana, y es por ello que no estamos de acuerdo, en especial, con los ataques que han recibido los OCA's ni mucho menos con su desaparición del ejercicio del poder público.

Solo por esa razón, la defensa de los OCA's, la alianza electoral entre dispares nos parecía suficiente motivo para realizarla. Pero sí además con datos muy claros expresados párrafos atrás, se ve que la incipiente democracia lograda hasta ahora sí está en riesgo, con mayor razón, esa alianza entre PAN-PRI-PRD consideramos que fue deseable en las pasadas elecciones a fin de limitar la fuerza de poder constituyente por parte del partido en el poder. Tenemos un camino andado que si bien tiene todavía un largo trecho que recorrer, no es deseable desandararlo ni un milímetro.

En una intervención que se me invitó a realizar en una mesa al respecto, manifesté que esta alianza con que fuera electoral sería más que suficiente para que cumpliera su labor. Estando presentes líderes del PAN y PRI en ese momento,

expresaron su deseo de ampliarla al ámbito legislativo, lo cual desde entonces manifesté mi desacuerdo porque pretendía ir más allá de las coincidencias temporales que pudieran identificar y porque la dinámica del poder legislativo tiene los espacios y tiempos para encontrar esas coincidencias en casos concretos. Mi opinión por supuesto no contó y unas semanas después publicaron que su alianza continuaría en el ámbito legislativo.

Para dar paso en la última semana a un fuerte distanciamiento entre PAN-PRD con el PRI por la falta de posición clara de este último con la contra reforma energética propuesta por el Ejecutivo, y lo que parece ser un inicio de camino a apoyarla. La alianza electoral resultó viable, en la legislativa su naturaleza contra natura, parece definirla.

En conclusión, bienvenidas sean las alianzas y todo aquello que pretenda defender los Órganos Constitucionales autónomos de nuestro país que muy positivos son para el ejercicio del poder público en México y excelentes contra pesos al poder presidencial resultan.

Coyoacán, Ciudad de México, octubre de 2021.

LA LEGITIMIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA COMO RESULTADO DE LA AUTONOMÍA DEL INE

Ruth Zavaleta Salgado

INTRODUCCIÓN

Para Martha Lagos, analista de Latino barómetro, la personalización de un país, es una trampa del proceso de la consolidación democrática porque significa que el proceso está viciado y las instituciones y líderes no están cumpliendo con su rol.¹ En consecuencia, los analistas de los procesos de transición de las democracias en diferentes regiones, advierten del impacto negativo que esto puede resultar para la consolidación de la democracia moderna ante una figura emblemática en el Poder Ejecutivo, sin contrapesos o con controles limitados. Conocida como la “ola rosa” en América Latina, lo que menciona Martha Lagos como personalización de un país, Jan-Werner Müller lo distingue como “populismo”. El populismo es “una forma degradada de democracia que promete hacer el bien bajo los más altos ideales democráticos (“Que el pueblo mande”)”.² Además, Müller distingue los rasgos distintivos de los políticos populistas: Retratan a sus rivales políticos como parte de una élite corrupta e inmoral; hablan a nombre del pueblo; dividen al pueblo bueno del malo; a gente pura e inocente que trabaja y élites corruptas que no hacen nada; lo moral e inmoral está presente de varias formas en sus expresiones; critican a las élites; afirman que solo ellos son el pueblo; no les gustan las estructuras intermedias como los partidos políticos; descalifican a los medios de comunicación que le son incómodos; se comportan como víctimas y actúan como minorías maltratadas. A pesar de que el autor advierte que el populismo es un riesgo para la democracia representativa, los liderazgos populistas se han extendido en diferentes regiones del mundo y están actuando para subvertir el propio proceso por el cual fueron electos. El análisis político comparativo realizado por Steven Levitsky y Daniel Ziblatt³ a diversas democracias demuestra que, éstas, pueden

¹ [En línea], Lagos, Martha, “El fin de la tercera ola de democracias” www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf [consulta: 27 febrero de 2019].

² Müller Jan-Werner, *¿Qué es el populismo?* Trad. Clara Stern Rodríguez, México, Grano de sal, 2017, p. 12.

³ Cfr. Levitsky, Steven, Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, trad. Gemma Deza Guil, Barcelona, Ariel, 2018.

fracasar por el embate que realizan a las instituciones establecidas, aquellos que son electos para dirigir las riendas de diferentes Naciones. Aun cuando los análisis de estos autores se referían principalmente a Donald Trump y se publicaron antes de la elección presidencial en México, en junio del 2018, ganó la contienda electoral Andrés Manuel López Obrador. Su discurso antisistema, su permanente búsqueda del poder durante 18 años, y las debilidades de algunos actores (por ejemplo, los partidos políticos), tuvieron sus efectos en las preferencias electorales. De esta forma, como si el comportamiento populista se dictara por un manual, el titular del Poder Ejecutivo ha emprendido un permanente embate a diversas instituciones del sistema político bajo el argumento de “una cuarta transformación”. Los órganos autónomos han sido los más afectados con esta política de confrontación cotidiana impulsada principalmente, desde las conferencias matutinas del presidente. Concretamente, es el Instituto Electoral, el órgano más atacado. ¿Qué significado tiene esto para el régimen democrático? ¿Cómo impacta a la legitimidad de la Representación política? Son algunas preguntas que surgen y que trataremos de responder en el presente ensayo.

EL DECRETO DEL CAMBIO DE RÉGIMEN

Comencemos por la siguiente pregunta: ¿El cambio de régimen político puede decretarse? El profesor italiano de ciencias políticas, Leonardo Morlino, escribió que hay cambio de régimen autoritario e instauración de la democracia cuando se presenten los siguientes componentes: “la presencia del sufragio universal, elecciones competitivas, periódicas y justas, más de un partido, medios de comunicación diversos y alternos y de falta de restricciones por parte de “actores no elegidos” o componentes de otros regímenes externos”.⁴ En el caso mexicano, estos componentes se fueron construyendo o consolidando a partir de una serie de reformas denominadas políticas, tal y como veremos a continuación, el proceso fue largo y lento. En ese contexto, vale anticipar que, la transformación de un régimen no puede suceder por decreto. Un régimen político es solo una parte de un sistema político y, tal y como lo dice David Easton, “un sistema político es un conjunto de interacciones aislado de otros tipos de interacciones en que interviene el ser humano”.⁵ Si atendemos esta simple acotación, entonces, puede deducirse que un sistema político no puede transformarse por decreto ni por voluntarismo. Incluso, puede haber una revolución y los componentes que integran un sistema político, van a transitar de un estado a otro en diferentes tiempos y de forma gradual. Por ejemplo, el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, hace 200 años (1821), significaron la culminación

⁴ Morlino Leonardo, *Cambios hacia la democracia, Actores, estructuras, procesos*, trad. Ángeles Guzmán y Paloma Guzmán, México, S. XXI p. 127.

⁵ Easton David, *Esquema para el análisis político*, 3ra. Ed., trad. Aníbal C. Leal, , México, Amorrortu editores, 2012, p. 63.

de la guerra de Independencia, pero no el fin de la lucha fratricida entre Insurgentes y Realistas. Los hechos demostraron que pudo declararse conformado el Estado Nación después de la Guerra de independencia y se pudo promulgar la Constitución, pero las instituciones sociales, políticas, económicas, religiosas y familiares tendrán su propio proceso de transformación. La lucha entre liberales y conservadores que prevaleció después de promulgada la Constitución de 1824, fue una clara evidencia de las resistencias que amenazaban la consolidación de un Estado soberano. Lo mismo pasó después de la Revolución Mexicana, la promulgación de la Carta Magna que nos rige (1917), no significó el fin de la violencia entre las diversas facciones que disputaban el poder político.

No obstante, esta Carta Magna, significó el inicio de un nuevo modelo de Régimen Presidencial que había prevalecido desde la Constitución de 1824. El régimen político se alejó formalmente de las tesis de la División de Poder desarrolladas por Montesquieu y Rousseau. Los cambios entre la antigua constitución de 1857 y la de 1917, mandataban la división de poder, pero en la práctica se fue perdiendo el control y equilibrio de poder entre el órgano legislativo y ejecutivo. El poder ejecutivo se concentró en un solo actor: el Presidente de la República. De esta forma, el régimen presidencial mexicano se distanció del modelo presidencial inventado por Estados Unidos de América. Años más tarde, la conformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR:1929) y la decisión del presidente Lázaro Cárdenas de convertirlo en una herramienta corporativa de sectores de obreros, militares, campesinos y comerciantes (1946), impactó al propio sistema político. A partir de entonces, y hasta 1992, el Presidente de la República concentró funciones por encima de los establecidos en la Constitución y con ello, intervino de forma directa o indirecta, sobre la conformación del Poder Ejecutivo (nombrando su gabinete), Legislativo (designando a los candidatos a Diputados y Senadores que integrarían Congreso de la Unión) y Judicial (las ternas para Ministros y Magistrados las decidía el Presidente y las enviaba al Poder Legislativo). Así fue como el presidencialismo mexicano, se convirtió en un modelo *suigéneris* o en un presidencialismo que el escritor Mario Vargas Llosa denominó: La dictadura perfecta.⁶ Pero, tal y como lo dijo Easton, el sistema político interactúa con otros sistemas y estos, son impactados también por las relaciones de interacción que se producen interna y externamente. De esta forma, las instituciones que conforman cada sistema, también son impactadas por las demandas y respuestas que deben dar a los ciudadanos. Las preguntas que surgen entonces: ¿Qué factores pueden impactar el actual sistema político mexicano? ¿cuáles son las amenazas reales al actual régimen democrático? ¿Qué factores fueron determinantes para consolidar la democracia representativa? En los siguientes párrafos intentaremos dar respuesta a estas preguntas.

⁶ [En línea], https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html [Consulta el 20 de septiembre del 2021].

HEGEMONÍA PRESIDENCIAL

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y, posteriormente, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR: 1929), el poder político del Presidente se mantuvo hegemónico y el régimen político superó las amenazas coyunturales al orden establecido mediante diversas estrategias que fueron creando un sistema político con relaciones de poder clientelares y corporativas. En ese contexto, el régimen político dependía de la voluntad de un solo actor: el titular del Poder Ejecutivo. Si bien es cierto, la Constitución y las leyes electorales establecían las reglas para legitimar el poder político, en la práctica, había una serie de factores que impedían que los ciudadanos actuaran con libertad política para decidir sobre sus representantes. En primer lugar, el gobierno, desde la Secretaría de Gobernación, organizaba las elecciones de los cargos de representación popular, incluso, “Desde su fundación, en 1929, el PRI nunca perdió una elección de gobernador de algún estado hasta 1989, mantuvo la mayoría en las dos cámaras del Congreso hasta 1997 y logró retener la presidencia hasta el año dos mil”.⁷ En segundo lugar, no había un sistema de Partidos Políticos. Ni siquiera estaban reconocidos en la Constitución. En tercer lugar, la presencia de la oposición en el Congreso de la Unión era irrelevante y se concretaba a un solo Partido: el de Acción Nacional. Los otros partidos que lograban alguna representación lo hacían para votar a favor del partido oficial (el PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana y posteriormente, en el actual Partido Revolucionario Institucional). Las representaciones políticas eran designadas por el Presidente de la República a los sectores que conformaban este Partido de Gobierno (Sector Obrero, Campesino, Militar y Vecinal). En concreto, no existía una relación de equilibrio y contrapeso de poder por lo que podríamos decir que, efectivamente, había un gobierno autocrático.

GOBERNABILIDAD Y CRISIS POLÍTICA

Para Manuel Alcántara, la legitimidad de los gobiernos tiene una estrecha relación con la gobernabilidad y pueden analizarse desde dos perspectivas: la primera se relaciona con la idea de que, lo que existe de instituciones es mejor que lo que pudiera existir; y, la segunda, la eficacia del gobierno para encontrar solución a problemas diseñando políticas para reducir conflictos y la capacidad operativa.⁸ Considerando esta tesis, se puede pensar que los sistemas políticos que transcurren sin cuestionamientos y sin conflictos, es porque tienen gobier-

⁷ Becerra Chávez, Pablo Javier, “Elecciones y partidos en México, 1974-2004”, [En línea], www.bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3182/5.pdf. [Consulta: 20 de abril de 2016]

⁸ Alcántara, Sáez Manuel, “De la Gobernabilidad” [En línea], gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72197/.../De_la_gobernabilidad.pdf [consulta: 24 de enero de 2018]

nos eficaces, es decir, quienes ostentan la representación política, toman las decisiones correctas para satisfacer a sus representados. Cuando los gobernados no perciben esa sensación de estabilidad, pierden la confianza en sus gobernantes y, por ende, estos disminuyen o pierden la legitimidad. Esta pérdida de legitimidad se traduce en un fuerte cuestionamiento al rendimiento de la democracia real y motiva la aspiración de cambio. A su vez, la aspiración de cambio puede traducirse en la decisión de cambio de la representación política vía las urnas, con el voto, pero, también, puede manifestarse en diversos conflictos sociales o políticos que impactan de forma negativa la gobernabilidad de cualquier sistema político, para Alcántara, este es el momento de mayor presión: “La estructura de oportunidades políticas engendra una movilización social que ocurre cuando un sistema cerrado y sin oportunidades comienza a abrirse; entonces entra en escena una mayor presión sobre el régimen político mediante huelgas, disturbios, manifestaciones o el uso organizado de las instituciones gubernamentales...”⁹ Esto es lo que sucedió a finales de los años cincuenta por el impacto de la industrialización. La incontrolable concentración urbana hizo imposible dotar de servicios básicos a miles de familias que emigraban del campo a las ciudades. Por otra parte, la falta de planeación, también impactó la distribución de la riqueza hacia las zonas rurales y la pobreza creció en varias regiones del país. Fue entonces que surgieron nuevos actores sociales y también una nueva forma de sectorizarlos a las filas del PRI, el Sector Popular. Estaba conformado por representantes territoriales que se institucionalizaron mediante elecciones de representación vecinal (representante por cada manzana de colonia y, los electos, votaban por un presidente de Colonia). Esta nueva estructura fue la base territorial urbana que, durante muchos años, hizo muy competitivo al PRI en cada distrito electoral de las grandes ciudades. Pero, la falta de respuesta eficiente del gobierno, trajo sus consecuencias. Surgieron otros actores que no pudieron ser institucionalizados: los movimientos radicales. Por ejemplo, la liga 23 de septiembre,¹⁰ el Partido de los Pobres,¹¹ la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria,¹² el Ejército Revolucionario Popular, y la Organización Revolucionaria Punto Crítico (algunos integrantes de estas organizaciones fueron desaparecidos, por ejemplo, Rosendo Radilla, cuyo caso desembocó en

⁹ Alcántara, Sáez Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y cambio*, México, FCE, 1995, p. 220.

¹⁰ “(...) el 23 de septiembre de 1965, en la ciudad de Madera, un grupo guerrillero y revolucionario comandado por Arturo Gámiz García y Pablo Gómez Ramírez intento tomar por asalto el cuartel militar del ejército mexicano” [En línea], <http://www.todopormexico.com/t280-grupo-popular-guerrillero-y-asalto-al-cuartel-madera>. [Consulta 24 de enero de 2018]

¹¹ Partido de los Pobres (PDLP). Fundador Lucio Cabañas Barrientos: Maestro con ideología marxistas-leninistas y socialistas, [En línea], <http://www.paginasprodigy.com.mx/ZAPAT8/pagina50576.html> [Consulta 24 de enero de 2018]

¹² Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR). Fundador: Genaro Vázquez. [En línea], <http://www.paginasprodigy.com.mx/ZAPAT8/pagina50576.html> [Consulta 24 de enero de 2018]

la reforma al artículo primero constitucional en el 2011).¹³ A finales de la década de los años sesenta y principios de los setentas, el País estaba en plena crisis económica, social y política. La eficiencia de los mecanismos clientelares y de control del Poder Ejecutivo, habían disminuido. Se requería recuperar la legitimidad y mantener la gobernabilidad, de esa forma, el gobierno respondió con una estrategia marcada por dos líneas: La primera, fue utilizar la fuerza de la violencia institucionalizada, es decir, usó la fuerza letal para reprimir de forma selectiva, a los actores que representaban una amenaza al régimen político, por ejemplo, Lucio Cabañas, Genaro Vázquez, Rubén Jaramillo y la liga 23 de septiembre; también la represión al movimiento estudiantil de 1968 y 1971. La segunda línea consistió en impulsar Reformas constitucionales. En los hechos, esto significaba institucionalizar la participación de la oposición. Reconocer un pluralismo político implicaba también, legitimar el origen de la representación política y con ello, la ficticia idea de que el régimen político era democrático.

LAS REFORMAS POLÍTICAS COMO HERRAMIENTA DE LEGITIMIDAD

La experiencia de reformas en el articulado de la Constitución desde 1917 a la fecha, nos dice que cambiar las reglas para legitimar el origen del poder político, no es hacer un nuevo Pacto Social, pero cambia la relación entre gobernantes y gobernados de forma gradual y también transforma el sistema político. La primera iniciativa de Reforma denominada “política” fue enviada por el presidente Adolfo López Mateos al Congreso de la Unión el 21 de diciembre de 1962. El Diputado del PRI, Jesús Reyes Heróles, fundamentó la propuesta presidencial en la tribuna legislativa y sentó los precedentes para establecer la representación de minoría parlamentaria a través de los diputados de partido, con las siguientes palabras:

¡Ni siquiera el prolongado ejercicio del poder ha gastado la fuerza de la Revolución Mexicana ¡No cabe duda que la política debe hacerse en y con los partidos políticos. Para la acción política, el hombre debe inscribirse en el partido que le dicten sus convicciones. La actividad política tiene que canalizarse en los partidos políticos, por afiliación individual o colectiva. Debemos estar en contra de aquellas fuerzas que rebasan el encuadramiento político; que actúan como grupo de depresión, distorsionando el cuadro social, dificultando la correcta articulación de la sociedad e intentando mediatizar la supremacía estatal. Por ello, al mismo tiempo que ayudamos a nacer una nueva vida política, tendremos que aplicar la eutanasia a los grupos de presión encaminados a rebasar los partidos políticos.¹⁴

¹³ Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Radilla Pacheco el 23 de noviembre de 2009. [En línea], <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/internacional/casos/5.pdf> [Consulta: el 22 de enero de 2018]

¹⁴ Cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas Constitucionales durante las legislaturas XLII A XLVIII (1952-1973). Sección Primera*, México, Porrúa-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República-PJF, 2009, t. V p. 305.

Tal y como podemos observar, el objetivo principal de la iniciativa, era deslegitimar la participación política que no se hiciera por los causes de los partidos políticos, y, por otra parte, significaba la justificación para aniquilar a los grupos de presión que amenazaban la estabilidad del régimen político. En resumen, la reforma que se publicó el 22 de junio de 1963, en el *Diario Oficial de la Federación*, estableció que los Partidos que obtuvieran el 2.5% de la votación total en el país tendría derecho a cinco diputados, más uno por cada .5% hasta llegar a veinte, siempre y cuando no lograra la mayoría en más de veinte distritos electorales y tuviera registrado el Partido un año de antigüedad. No obstante, para los Partidos emergentes era difícil de beneficiarse de la reforma porque el porcentaje del 2.5% de votación era muy alto. El primer Congreso de la Unión con diputados de Partido pluripartidista correspondió a la XLVI Legislatura, se integró por Diputados que pertenecían a cuatro partidos políticos: PRI (178), PAN (20), Partido Popular Socialista (PPS: 10) y, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM: 5). El artículo 54 de la Constitución, tuvo otra reforma en 1972 sólo para suavizar los requisitos de la primera reforma después de la coyuntura de los movimientos estudiantiles y su brutal represión del 2 de octubre de 1968.¹⁵

La siguiente Reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de diciembre de 1977. La iniciativa fue presentada por el mismo Jesús Reyes Heróles, pero, en ese entonces, como Secretario de Gobernación. En resumen, la reforma reconoció a los Partidos Políticos como entidades de interés público y con la responsabilidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática. Para ello, tendrían derecho a utilizar los medios de comunicación. A partir de entonces, la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoritaria relativa, y hasta 100 diputados electos según el principio de representación proporcional.¹⁶ Además, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para investigar violaciones al voto público; se integró un Colegio Electoral en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión como órganos calificadores de las elecciones y, se instituyó la figura de reclamación ante la SCJN si hubiera inconformidad por las resoluciones de esa comisión. Fue el Diputado del PRI, Eduardo Andrade Sánchez, quien fundamentó la iniciativa presidencial:

Es el ideal que las batallas electorales den como resultado la solución de las contradicciones de las divergencias que deben de existir en una sociedad plural a través del derecho. No es válido resistir en la clandestinidad de la violencia o del crimen,

¹⁵ Cfr. Castillo Troncoso, Alberto Del, *Memorial del 68. Fotoperiodismo y el movimiento estudiantil*, México, UNAM, TURNER, Tlatelolco Centro Cultural Universitario, Gobierno de la Ciudad de México, 2007.

¹⁶ Decreto del 6 de diciembre de 1977 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*: Modifico los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115, [En línea], http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf [Consulta, 20 de septiembre del 2020]

como tampoco lo es con una aparente postura apolítica pretender influir en las decisiones de la sociedad. Todos debemos asumir los riesgos y las responsabilidades de la legítima abierta participación política. (Aplausos).¹⁷

Es muy claro el objetivo de la Iniciativa, nuevamente, deslegitimar la participación social o política que no fuera por los medios Institucionales que el propio Estado había creado. A partir de esta reforma, la representación de la izquierda en la Cámara de Diputados se incrementó en alrededor del 10%. Además, por primera vez, lograron diputaciones locales y presidencias municipales en algunos Estados. Entre 1978 y 1985, se incrementó el número de partidos políticos de cuatro a diez: “(...) el Partido Comunista Mexicano (PCM, 1978, aun cuando sus antecedentes datan de principios de siglo y tuvo una participación relevante en el sexenio cardenista); el Partido Socialista de los Trabajadores (PST, 1979); Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT, 1982); el Partido Socialdemócrata (1982); Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT, 1985) el Partido Demócrata Mexicano (PDM, 1985)”.¹⁸

NUEVOS ACTORES POLÍTICOS

Apenas estaba concluyendo la segunda legislatura conformada después de la Reforma de 1977, cuando nuevos hechos confrontaron la realidad del sistema social. En 1982, la crisis económica provocó que los salarios cayeran, se incrementó el desempleo e impactó negativamente el poder adquisitivo familiar. El descontento social fue creciendo y se conformó el “Frente Contra la Carestía”,¹⁹ que agrupó a diversos movimientos sociales y sindicales. Años más tarde, con el terremoto del 19 de septiembre de 1985, miles de personas perdieron su vivienda, sus bienes y, en muchos casos, hasta su familia. Las manifestaciones se reactivaron. La tardía respuesta gubernamental para atender el problema de los afectados, derivó en la conformación de nuevos movimientos sociales o en la reactivación de los ya existentes. Estos movimientos transitaron a organizaciones territoriales que no solo lucharían por la reivindicación social, sino por los espacios de representación política en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y en otras grandes ciudades.²⁰ En 1986 se sumó el movimiento estu-

¹⁷ Cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Reformas Constitucionales durante las legislaturas XLIX y L (1973-1979), Sección Primera, T.VI Debate Legislativo, séptima edición, México, Porrúa-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República. PJJF, 2006, p. 503.

¹⁸ Becerra, Ricardo, (et al), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, 3ª ed., México, Cal y arena, 2005, pp. 145-146.

¹⁹ Gollas, Manuel, *Una Economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento*, México, Colegio de México, 1994. p. 23.

²⁰ Serna, Leslie, *Quién es quién en el MUP*, Colección actores de la ciudad, México, ¡Uníos! Ediciones, 1997, p. 35.

diantil de la UNAM, y en 1988 el movimiento político encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas. En ese contexto, el gobierno decidió impulsar otras dos reformas constitucionales: La de diciembre de 1986 y la de abril de 1990. Con esta última se aumentó a 200 el número de diputados de representación proporcional.²¹ Los resultados de esas reformas se vieron reflejados con una aparente nueva integración plural de la Cámara de Diputados, pero el PRI y sus partidos aliados, siguieron manteniendo la mayoría calificada para decidir las reformas constitucionales y el presupuesto anual que era mandado por el Presidente de la República.²²

EL SURGIMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el funcionamiento del Régimen Presidencial en América Latina, para Dieter Nohlen, influyen: “(...) primero, la relación entre Estado y sociedad (por ejemplo la fuerza del factor clientelismo y corporativismo) y, la fortaleza del sistema representativo; segundo, el sistema de partidos políticos, su estructura y dinámica; tercero los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos”.²³ Durante décadas, el presidencialismo mexicano parecía no tener problema en cumplir con estas premisas, sin embargo, al analizar cada una de ellas, podemos descubrir la fragilidad de su base. Por ejemplo, el sistema de partidos era prácticamente nulo si consideramos que, a pesar de existir formalmente varios partidos, solo uno lograba la representación del Poder Ejecutivo y la presencia hegemónica en el Poder Legislativo. Las condiciones reales de ejercicio del poder y de participación ciudadana, distaban mucho de responder a las premisas básicas del modelo teórico de democracia de Robert Dahl: 1) Formular sus preferencias por medio de la libertad de asociación, de expresión, de voto, para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo y diversidad de fuentes de información. 2) Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno individual y colectivamente por medio de la libertad de asociación, de expresión, de voto, de elegibilidad para la cosa pública del derecho

²¹ Diario Oficial: Decreto del 15 de diciembre de 1986. [En línea], http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf. y, Decreto del 6 de abril de 1990 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

²² Legislatura LIII (1985-1988): Partido de Acción Nacional (PAN): 38; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM): 11; Partido Demócrata Mexicano (PDM): 12; Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT): 6; Partido Popular Socialista (PPS):11; Partido Revolucionario Institucional (PRI): 292; Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT): 6; Partido Socialista de los Trabajadores (PST): 12; Partido Socialista Unificado de México (PSUM): 12 Fuente: Cámara de Diputados.

²³ Nohlen, Dieter, *La democracia, Instituciones, conceptos y contexto*. Serie Núm. 591, México, UNAM-Universidad-Inca Garcilaso de la Vega-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2011, p. 115.

de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información y elecciones libres e imparciales. 3) Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias por medio de la libertad de asociación, de expresión, de voto, de elegibilidad para la cosa pública del derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información y elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependen de los votos y demás formas de expresar las preferencias.²⁴

Es así que las Reformas constitucionales de la década de los años noventa, transformaron las instituciones que garantizarían la legitimidad de los procesos electorales y, por ende, la de los detentadores del poder político. Estas reformas fueron posibles gracias a una mayor presencia de Partidos de oposición en el Congreso de la Unión y a los diversos factores que impactaron el sistema político, económico y social. Uno de esos factores, fue el rompimiento del PRI y el posterior movimiento político de 1988. De esta forma, el proceso de reformas de la década de los noventa, se originó con la crisis de legitimidad del Presidente Carlos Salinas de Gortari por las sospechas del fraude electoral contra el candidato del Frente Democrático Nacional (FDN). En la legislatura que inició en ese mismo año (LIV: 1988-1991), los cambios constitucionales y la transformación de leyes e instituciones para garantizar la transparencia y legitimidad de los procesos electorales, serían motivo de largos debates sobre la organización y vigilancia de los mismos; la existencia de prácticas de movilización electoral clientelares y patrimonialistas; las leyes electorales que impedían la pluralidad política; las formas de escrutinio y procedimiento de integración de la representación; la concurrencia de fraudes electorales instrumentados desde el gobierno y la falta de proporción que había en la votación que el mismo PRI tenía en diferentes distritos. Por otra parte, se realizaron consultas a diversos actores especializados en los temas, audiencias públicas con diversos sectores y se conformó una subcomisión de trabajo legislativa especializada que revisó 30 iniciativas. Pero al igual que en la década de los ochenta, se sumaron una serie de eventos que impactaron el régimen político: la aparición pública del Movimiento Zapatista en enero de 1994; los asesinatos del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994, y el del líder del Comité Nacional del PRI, Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre de 1994; la crisis económica de 1994; el Tratado de Libre Comercio (cuestionado por diversos sectores de trabajadores industriales y empresariales); y, las matanzas de Aguas blancas (Guerrero; junio de 1995) y de Acteal (Chiapas; diciembre de 1997).

Los principales cambios de las reformas las podemos resumir en: la reforma de 6 de abril de 1990: creó el IFE como organismo autónomo y ciudadano

²⁴ Cfr. Dahl, Robert A., *La poliarquía. Participación y Oposición*, 3ª ed., trad. de Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 2013.

para organizar las elecciones garantizando con ello la imparcialidad de los procesos; y, se creó el Tribunal Federal Electoral para fortalecer el principio de legalidad y con ello lograr certeza y credibilidad de esos mismos procesos. La Reforma de 3 del septiembre de 1993, suprimió la cláusula de gobernabilidad; además, se reguló el financiamiento de los partidos políticos. La reforma del 19 de abril de 1994, creó la figura de Consejero Ciudadano en el IFE y suprimió el voto de los Partidos en el Consejo General. La Reforma del 22 de agosto de 1996, otorgó al IFE la autonomía plena y excluyó al Secretario de Gobernación como parte de los consejeros y, por lo tanto, dejó de presidir el Consejo General. Con esta última reforma, el IFE (ahora INE) se convirtió en la institución más importante del sistema político mexicano. La autonomía del INE representa la ciudadanización de los procesos electorales mediante un órgano que no depende del gobierno, pero que legitima la representación política que se origina en la voluntad política de cada votante. Es decir, esta reforma, garantizó que los procesos electorales fueran organizados por un árbitro independiente de los poderes constituidos y de los propios partidos políticos. Con ello, se fortaleció el sistema de partidos que venía emergiendo desde finales de 1977 y se consolidó el proceso de democratización del sistema político. Además, a partir de esta última reforma, la Cámara de Diputados asumió una nueva atribución: la designación de los consejeros electorales. De esta forma, quedaba cerrado el círculo virtuoso que generaba reformar la Constitución para crear instituciones garantes de la participación política de los ciudadanos. Hasta aquí, hemos hecho un recuento de algunos factores que influyeron para llegar a la conformación de un órgano autónomo para garantizar la voluntad del pueblo que es la base del régimen democrático, pero ¿Qué significa la autonomía? ¿Por qué el sistema político requiere un órgano de estas características para garantizar la legitimidad del Poder Político?

AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

Uno de los primeros intentos por formalizar un órgano autónomo constitucional fue el de la Constitución Austriaca de 1920, redactada por Hans Kelsen: Tribunal Administrativo que "... tendrá la misión de asegurar la legalidad del conjunto de la Administración pública" (Artículos 129-135).²⁵ Para Kelsen un Órgano autónomo es aquel que puede manifestar una voluntad con fuerza inmediata de obligar al Estado o a los súbditos.²⁶ Por su parte, Georg Jellinek, considera que la existencia de órganos del Estado son una necesidad del Estado moderno y los agrupa en dos categorías: inmediatos y mediatos. En el primer caso, porque "son una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación

²⁵ Constitución Federal Austriaca, ("*Osterreichische Bundesverfassung*", 1920), [En línea] <http://roble.pntic.mec.es/jmonte2/ue25/austria/austria.pdf> [Consulta: 13 de enero del 2021]

²⁶ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, 2da ed., México, Ediciones Coyoacán, 2005, p. 368.

misma (...) estos órganos no están obligados, en virtud de su cualidad de tal, hacia nadie, sino sólo y de un modo inmediato con respecto al Estado mismo”.²⁷ Estos órganos pueden actuar como órganos creadores, pero los órganos creados, no pueden actuar como órganos creadores. No obstante, estos mismos órganos pueden actuar como limitantes a los órganos creadores: “En todo Estado existe el impulso por concentrar el poder en un órgano, pues todo órgano independiente pugna por alcanzar el poder supremo y sólo la oposición de los demás órganos puede impedir alcanzar este objetivo. En tales luchas logrará un órgano, al fin, ser el más poderoso, más no por ello serán los otros totalmente anulados”.²⁸ Por otra parte, son órganos mediatos los que están subordinados directa o indirectamente a un órgano inmediato.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define qué es un órgano autónomo, pero el primer antecedente de órgano autónomo, fue la conformación de los Tribunales Agrarios en la Constitución de 1917, cuya función era la “administración e impartición de la justicia agraria” y gozaban de plena jurisdicción u autonomía para dictar fallos (Artículo 27). Otros órganos autónomos se fueron conformando con el tiempo:

Tabla 1

Órgano	Autonomía
Universidad Nacional Autónoma de México	1980
Banco de México	1993
Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral	1996
Comisión Nacional de Derechos Humanos	1999
Instituto Nacional de Evaluación Educativa	2002-2019
Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	2008
Comisión Federal de Competencia Económica	2013
Instituto Federal de Telecomunicaciones	2013
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (nació en 2004 como descentralizado).	2014
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, (antes Instituto Federal de Acceso a la Información)	2014
Fiscalía General de la República, antes Procuraduría General de la República.	2014

²⁷ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, FCE, 2017, p. 489.

²⁸ *Ibidem*, p. 493.

Los órganos establecidos constitucionalmente tienen asignadas funciones y actividades directas e inmediatas que le corresponden al Estado y que ningún órgano de poder existente podía realizar. Con base en los establecido en la Norma, podemos agrupar las siguientes características de estos órganos autónomos:²⁹

- a) Son un rasgo del Estado moderno ampliado.
- b) Son establecidos por la Constitución.
- c) Ejercen, en grado supremo, funciones públicas.
- d) Pueden frenar, controlar y equilibrar a otros órganos con responsabilidades supremas.

e) Tienen relativa independencia e igualdad frente a los órganos del Estado

f) No están subordinados al Poder Ejecutivo.

g) Son autónomos, pero no soberanos (no son electos)

Tipos de autonomía:

- Autonomía orgánica y funcional,
- Autonomía técnica,
- Autonomía normativa,
- Autonomía financiera y administrativa,
- Autonomía de coordinación y control.

h) Forman parte del modelo de Estado democrático

LEGITIMIDAD DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Al hacer el recuento de las reformas político electorales, hemos mencionado que la creación de un órgano autónomo como el INE, vino a legitimar la representación política. Esto no quiere decir que no estuvieran establecidas formalmente las reglas para competir por el poder político, pero la falta de una institución que organizará y calificará las elecciones de manera imparcial, causaba incertidumbre en los resultados y por lo tanto disminuía la legitimidad de la representación política. Al respecto, para Norberto Bobbio, una de las grandes aportaciones teóricas de Webber es precisamente, lo que se refiere a la legitimidad, porque con ello, hace alusión al tema de filosofía política sobre la fundamentación del poder.

Webber presenta a la legitimidad como una categoría central del Estado para dar respuesta a la razón principal por la que en toda sociedad instituida y organizada hay gobernantes y gobernados, y por la que la relación entre unos y otros se establece no como una relación de hecho, sino entre el derecho de los primeros de mandar y el deber de los segundos de obedecer.³⁰

²⁹ Una mirada a las características de los órganos autónomos podemos encontrarla en: “Órganos Constitucionales Autónomos” de Filiberto Valentín Ugalde Calderón en INE [En línea] *37-org-constitucionales-autonomos.pdf* (ine.mx) [Consulta: 10 de octubre de 2021].

³⁰ Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, trad. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trota, 2003, p. 156.

Para Weber, los tres tipos puros de dominación legítima son la racional, la tradicional y la carismática. La legitimización racional es una dominación legal, porque tiene su base en el ordenamiento establecido para reconocer el derecho a dar órdenes por parte de quienes tengan la competencia para ejercer la dominación.³¹ Retomando esta tesis, podemos considerar que la legitimación de la representación política en el Estado moderno, proviene en primera instancia, de la Constitución porque es ahí en donde se establecen las reglas para lograr ostentar esa representación, pero ¿qué es lo que sucedía antes de la reforma de 1996? No existían condiciones de igualdad para competir por ese poder político. El partido oficial agrupaba en sus filas a sectores corporativos que inducían al voto masivo de sus asociados el día de la elección. Con la reforma de 1977, inicio un círculo virtuoso en donde los representantes de oposición pudieron tener más recursos (no necesariamente económicos) para competir por el poder político y, a su vez, seguir reformando la Constitución. Este proceso fue lento, porque no depende solo de la voluntad de competir por el poder político, sino que se tiene que contar con el voto de los ciudadanos. Pero la voluntad política de los ciudadanos se define a partir de determinados factores que influyen e impactan la propia legitimidad de quienes están ejerciendo el poder político, tal y como hemos dado cuenta en páginas anteriores (de diversos factores que impactaron durante las décadas de los años setenta, ochenta y noventa). No obstante que se cambiaron las reglas del juego para obtener representaciones políticas (por ejemplo, por la vía de la representación proporcional en 1977), no fue suficiente, no había certeza de los resultados electorales. Es así como surge el órgano autónomo para garantizar las reglas del juego democrático. De esta forma, desde 1996 a la fecha, los procesos electorales organizados por Instituto Federal Electoral (IFE), hoy, Instituto Nacional Electoral (INE), legitiman las representaciones políticas por medio de la transparencia en la organización y control del cumplimiento de las reglas establecidas para que las y los candidatos de los partidos, y los independientes, puedan competir por el poder político en condiciones de libertad e igualdad política. Como resultado casi inmediato, después de declarada la autonomía plena del IFE, inició el periodo de alternancia del Poder Ejecutivo tanto federal (2000) como local; se consolidó el sistema de partidos; el Poder Legislativo se conformó pluralmente tanto federal como estatal (en 1997, pierde hegemonía el PRI en el Congreso de la Unión); y, se garantizó el derecho político de las mujeres en los cargos de poder público (paridad constitucional: 2014). En ese contexto, el INE (reforma político electoral: 2014), no solo es reconocido como una institución que organiza elecciones y garantiza su transparencia, sino como un factor fundamental para la legitimidad del sistema político.

³¹ Webber, Max, *Sociología del Poder*, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Alianza Editorial, 2009, p. 64.

LA TRANSFORMACIÓN DEL IFE EN INE

Como ya lo hemos expresado, la elección presidencial de 1988, representó un antes y un después del Sistema Político Mexicano. Los conflictos poselectorales que se produjeron por la sospecha de un fraude electoral en 1988, culminaron con un periodo de reformas a diversos artículos constitucionales que permitieron la creación de nuevas instituciones garantes de la libertad política de los ciudadanos. Los efectos trajeron como consecuencia la transformación del régimen presidencial autoritario sustentado en la hegemonía de un partido político y el poder metaconstitucional del titular del Poder Ejecutivo,³² en un régimen político con un poder presidencial difuso y sin mayorías calificadas en el poder legislativo. La democracia dejó de ser un adjetivo constitucional, para consolidarse como un modelo de gobierno. Pero, cabe mencionar que la autonomía plena del IFE, solo fue el principio de un nuevo modelo de relación entre gobernantes y gobernados. Las reformas denominadas políticas, no concluyeron en ese entonces. El artículo 41 de la Constitución que establece las reglas para lograr la representación política y con ello, conformar el Régimen Político, ha tenido ocho reformas (la última se publicó el 20 de diciembre del 2019³³). La de mayor impacto después de 1996, fue la del 10 de febrero del 2014 que transformó al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral.³⁴ Esta Reforma se produjo en el contexto de los acuerdos políticos que establecieron el Presidente electo en el 2012, Enrique Peña Nieto, y los tres Partidos denominados tradicionales: PRI, PAN y PRD. Los acuerdos para impulsar diversas reformas constitucionales denominadas estructurales, conformaron lo que sería el Pacto por México. Los resultados electorales del 2012 (Enrique Peña Nieto obtuvo 19, 158, 592 votos contra 15, 848, 827 de Andrés Manuel López Obrador) le permitieron al titular del Poder Ejecutivo impulsar un acuerdo político y alcanzar una mayoría legislativa calificada en el Congreso de la Unión.

LA REFORMA POLÍTICA DEL PACTO POR MÉXICO

La reforma político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero del 2014 (artículos: 26, 28, 29, 35, 41, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 116, 119 y 122) cambio radicalmente la estructura del órgano electoral. Desde 1996, el Instituto se había constituido como un órgano Federal. Esto no solo estaba acorde con la

³² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2004, p. 25.

³³ [En línea], http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

³⁴ [En línea], www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

estructura federalista del Régimen Político, sino también con la idea de lograr la consolidación democrática en el ámbito estatal a partir de la conformación de diversos órganos autónomos. El dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, que se publicó en primera lectura el lunes 2 de diciembre del 2013, en el Senado de la República,³⁵ contenía 56 propuestas de modificaciones constitucionales presentadas por legisladores de diversos partidos de las legislaturas, sexagésima, sexagésima primera y sexagésima segunda. Algunos de los argumentos que se presentaron en la exposición de motivos para justificar este cambio (pese a la resistencia de los Consejeros Electorales federales y locales), fueron los siguientes:

Podemos mencionar que el fortalecimiento de la autoridad nacional electoral garantizará la continuidad y fortaleza del Instituto Nacional Electoral; se retirarán las funciones más controvertidas a los órganos locales que han puesto en duda su imparcialidad; se garantizarán las condiciones de legalidad, certidumbre, equidad y transparencia en los procesos locales; se fortalecen las normas preventivas de la intromisión de otros poderes en las decisiones y actuar de los órganos locales y, lo más importante, se reforman y fortalecen las autoridades locales, con el propósito de hacer que los procesos electorales en todo el territorio nacional sean homogéneos, se observan los principios antes citados y se homologuen las calidades de los procesos electorales federales y de las entidades federativas.

En ese tenor de ideas, las comisiones unidas al hacer un análisis profundo de las ventajas y desventajas de la creación de un órgano nacional, concluimos que el actuar de los órganos electorales locales puede reforzarse con la intervención del Instituto Nacional Electoral en algunas atribuciones, esto con el propósito de dotar a estos organismos de los principios que deben regir en todo proceso electoral.³⁶

Los principales cambios de la reforma que impactaron al órgano, fueron los siguientes:

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.³⁷

³⁵ [En línea], https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45129 [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

³⁶ *Ibidem*, p. 124.

³⁷ [En línea], www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

Tal y como se puede notar, la reforma cambió la denominación del Instituto Federal Electoral a Nacional. A partir de entonces, los órganos locales electorales ya no serían electos en los Congresos estatales, sino designados desde el órgano nacional. Las funciones que desarrollaban los órganos locales también se verían afectadas:

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.³⁸

Tal y como podrá observarse, esta reforma impactó la estructura y las funciones, pero no la autonomía del INE. La transformación del órgano a nivel federal, tenía la intención no escrita de desaparecer el fantasma de la desconfianza que se había generado en el ámbito local. El proceso para conformar los órganos locales consistía en votar en los Congresos locales las ternas de candidatas y candidatos consejeros que, el, o la Gobernadora enviara. La judicialización de los procesos electorales locales y la acumulación de recursos legales que solo concluían hasta llegar a la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, se derivaban, precisamente, de la supuesta falta de transparencia en las jornadas electorales. No obstante, el proceso de centralización de funciones y competencias de varias instituciones, no es un fenómeno exclusivo del ámbito electoral. Si revisamos las reformas al artículo 73 de la Constitución, podremos

³⁸ *Idem.*

darnos cuenta de que la federación ha concentrado funciones que antes estaban difusas en el ámbito local y municipal, por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad pública y ciudadana, a los servicios de salud, de educación, de catastro, de deuda pública. Esta tendencia concentradora no ha sido exclusiva de un partido político, en cada sexenio se ha reformado el artículo 73 en base a los intereses de intervención en el ámbito local. Pero, no obstante, la concentración de funciones y la carga de trabajo que ello implicó para el INE, los procesos electorales del 2018 y 2021, se desarrollaron en armonía y sin cuestionamientos de legitimidad para quienes han logrado las representaciones políticas.

ELECCIONES DEL 2018 Y 2021

Con la Reforma Electoral del 2007, se intentó que los procesos electorales, que eran más de cuarenta en un solo sexenio, se concretaron a dos: Uno coincide con la elección presidencial cada seis años (en donde se elige presidente de la República, Senadores, diputados federales, diputados locales y presidentes municipales), y otro, con la elección intermedia (donde se eligen diputados federales, locales y Ayuntamientos municipales).³⁹ El proceso de armonización de tiempos electorales en las 32 entidades federativas, ha sido largo y aun no se concluye: hubo elecciones en dos Estados, en el 2020 (Hidalgo y Coahuila); habrá elecciones en el 2022 en seis (Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas); y en 2023, en otros dos (Estado de México y Coahuila). Aun así, las elecciones de 2018 y 2021, fueron las más grandes de la historia política en cuanto al número de cargos de representación popular que se eligieron en todo el país. En el Proceso del 2018 se eligieron: Presidente de la República, 500 Diputados, 128 Senadores, 8 gobernadores, 1 jefe de Gobierno, 972 Legisladores locales, 1596 Presidencias Municipales, 16 Alcaldes, 1237 Concejales, 1664 Sindicaturas, 12013 Regidurías, 19 Regidores étnicos, y 24 Presidencias, 24 Síndicos y 96 Regidurías (18, 299 cargos de elección popular).⁴⁰ En el proceso del 2021 se eligieron: 15 Gobernadores, 500 Legisladores federales, 1063 Legisladores locales, 1926 Presidencias municipales, 422 juntas municipales (incluido los 16 Alcaldes de la Ciudad de México), 204 concejales, 2,122 sindicaturas y 15, 107 regidurías.⁴¹ Los resultados electorales del 2018, le permitieron al presidente de la República, contar con una mayoría calificada de legisladores de Morena y de los partidos aliados (PES, PT, PVEM) en el Congreso de la Unión para impulsar reformas constituciones, pero no así, las elecciones intermedias del 2021.

³⁹ *Diario Oficial de la federación* el 13 de noviembre del 2007 [En línea], http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

⁴⁰ [En línea], <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/> [consulta: 20 de septiembre del 2018]

⁴¹ [En línea], <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/> [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

EL CUESTIONAMIENTO PRESIDENCIAL A LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

No obstante que las elecciones de 2018 dieron como resultado el triunfo contundente del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, desde que inició su mandato, ha señalado dudas sobre la función y resultados de diversos órganos autónomos (principalmente el INE) y de algunos órganos descentralizados y descentralizados. En ese contexto, el presidente ha emprendido una serie de acciones en contra de estas instituciones. Las principales son las siguientes: La primera acción fue la intención de bajar sus remuneraciones. Algunos órganos recurrieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evitarlo.⁴² La segunda fue la presentación en el Senado de la República, de candidatos sin experiencia para integrarse a los consejos de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Esta intención fue rechazada por órgano legislativo.⁴³ La tercera fue en julio del 2019, cuando el Presidente destituyó al titular del Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (Coneval) por sus cuestionamientos por la reducción del presupuesto a la institución.⁴⁴ La cuarta, fue imponer como titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (mediante la mayoría legislativa), a una persona que no cumplía con las condiciones de elegibilidad.⁴⁵ La quinta (y retomando las dudas y cuestionamientos desde la elección de 2006), fue vulnerar sistemáticamente al INE y tratar de controlar a su Consejo General. El pretexto en el 2020 fue la elección de cuatro de los 11 consejeros electorales del INE: El 22 de julio, después de muchos debates, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de la Cámara de Diputados, seleccionó a cuatro consejeros (dos hombres y dos mujeres) que fueron aprobados por el pleno. A partir de entonces, el acoso al INE ha sido constante durante las conferencias matutinas, aquí algunos ejemplos:

El 7 de octubre, en relación con la consulta para enjuiciar a exfuncionarios expresó lo siguiente:

Para empezar, si queda en manos del INE decidir sobre el costo de la consulta, pues claro que va a costar ocho mil millones, porque ellos gastan muchísimo. El INE es el organismo de elecciones más caro del mundo. Así como los expresidentes de México eran los que recibían las pensiones más jugosas en el mundo, así también

⁴² [En línea], ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ... <https://www.scjn.gob.mx> [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

⁴³ [En línea], *dictamen de las comisiones unidas de economía* <http://comisiones.senado.gob.mx/reu/docs> [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

⁴⁴ [En línea], <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cesa-el-presidente-a-titular-del-coneval-cruz-marcelo-lo-dirigira-ahora/1326024> [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

⁴⁵ La señora Rosario Ibarra Piedra, fue candidata a diputada federal por MORENA en el 2018 y seguía siendo militante de ese Partido.

tenemos ese primer lugar en cuanto al costo de elecciones. Entonces, si se trata del INE y de sus costos, pues muchísimo.

Pero además ellos le agregan (...) Porque los del INE, aunque parezca una contradicción o un contrasentido, no quieren las consultas, es el mundo al revés, no quieren que haya consultas, bueno, entonces los que no quieren las consultas ahora está esgrimiendo que cómo se va a gastar ocho mil millones para hacer una consulta.⁴⁶

El 7 de diciembre, sin atender la observación del INE, volvió a hablar sobre la posible Alianza entre PRI y PAN y se refirió al INE:

Yo creo que yo tengo el derecho de expresarme, es el derecho de manifestación; más, cuando se trata de ir en contra del proyecto que represento, inclusive, en contra de mi persona.

Y no estoy inventando nada, ellos mismos sostienen que es contra mí y es evidente que por eso es que se están agrupando, se están aliando. Entonces, yo creo que sí tengo la libertad y la debo de ejercer para aclarar, argumentar y replicar.

Ahora, si me dicen que ya no debo decir nada, aunque me estén atacando, pues nada más que lo fundamenten y ya entonces me quedaría callado, estoicamente aguantando los ataques; pero considero que eso no es equitativo, que sería injusto, que sería quitarme mi libertad.⁴⁷

Para apuntalar más su participación en el tema electoral, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, presentó un recurso de impugnación ante el Tribunal Electoral en respuesta a la tutela del Instituto Nacional Electoral (INE) donde se le señala que no puede realizar declaraciones de índole electoral (durante el proceso). Finalmente, la controversia se resolvió salomónicamente en la Sala Superior del Tribunal de Justicia Electoral.⁴⁸

Un mes después, el 7 de enero, el presidente de la República informó sobre la realización de una reforma administrativa lo que implicaría:

(...) revisar todos estos aparatos administrativos, su función, para que no haya duplicidad porque necesitamos ahorrar, ser eficientes, no tener tantos aparatos que consuman de presupuesto y que el presupuesto se quede en el mismo gobierno y no se le transfiera a la gente.⁴⁹

Y se refirió el Instituto Nacional Electoral:

Para empezar, no sé si ellos, pero todos estos consejeros se ampararon, ganan más que el presidente, que ese es otro asunto que está pendiente, que no se me ha olvidado, porque con *chicanadas* consiguieron amparos para seguir ganando más

⁴⁶ AMLO [En línea] <https://lopezobrador.org.mx/> [Consulta: 7 de octubre del 2020]

⁴⁷ AMLO [En línea] <https://lopezobrador.org.mx/> [Consulta: 7 de diciembre del 2020]

⁴⁸ Cfs. “SENTENCIA dictada por el Pleno de este Tribunal Electoral en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-139/2019 y acumulados.” [En línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5615684 [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

⁴⁹ AMLO [En línea] <https://lopezobrador.org.mx/> [Consulta: 7 de enero del 2021]

que el presidente, esto es lo que hicieron en el INE y en otras partes, en el Poder Judicial (...)

Después de decir eso, el Presidente informó que el lunes, 11 de enero, tendría una reunión con su gabinete para analizar la reforma. Congruente, el presidente, el 11 de enero, señaló:

Es que todos estos organismos que fueron creados para la simulación, que cuestan mucho, que se mantienen con el presupuesto público, que es dinero del pueblo, pues no son imprescindibles, porque ya existe el gobierno, existe el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial.

¿Por qué crearon todos estos organismos alternativos? Porque esto surgió básicamente durante el periodo neoliberal.

Pues para tener un gobierno afín y con estos organismos operar mejor en el proceso de desincorporación de las empresas públicas, es decir, poder llevar a cabo con más rapidez la privatización de las empresas públicas y aparentar que había transparencia, que había honestidad. En el periodo de más saqueo que ha habido en la historia de México crearon todos esos organismos.

Entonces, ya son otros tiempos, tenemos que ajustar la administración pública a la nueva realidad.

¿Y por qué duplicidades?, ¿por qué tener la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Anticorrupción, que es autónoma, la Auditoría de la Federación y aparte este instituto de la transparencia?, ¿qué?, ¿no puede un sólo organismo hacerse cargo de atender las demandas de los ciudadanos para que se entregue información, rápida expedita sin ninguna limitación?, ¿no lo puede hacer la Función Pública?, ¿para qué el aparato? Y así como eso pues hay infinidad de organismos.

¿Y qué significa?

Bueno, todos estos organismos consumen miles de millones de pesos que podrían ser destinados a la educación, a la salud, al bienestar del pueblo. Todo esto se tiene que debatir, por eso lo puse en la mesa, para que todos reflexionemos sobre este asunto.⁵⁰

Al respecto, cabe mencionar que el Consejo Consultivo del INAI emitió un comunicado donde señala:

Desde el Consejo Consultivo sabemos el valor que tiene el INAI para los mexicanos y que el estado constitucional no puede pensarse sin el establecimiento de las condiciones formales y materiales que hagan efectivo el goce y ejercicio de los derechos fundamentales como los que este instituto tutela. Más allá de querer eliminarlo, debería ser reforzado. De no ser así, se estaría optando por la regresión en la historia democrática mexicana.⁵¹

Claramente, la posición del Presidente, parte de la idea de que la conformación del Consejo Electoral fue decidida en el anterior Régimen, al obtener una

⁵⁰ AMLO [En línea] <https://lopezobrador.org.mx/> [Consulta: 11 de enero del 2021]

⁵¹ Etcétera [En línea] *Una regresión, desaparecer al INAI; debe fortalecerse, advierte Consejo Consultivo-Etcétera* (etcetera.com.mx) [Consulta: 10 de octubre de 2021]

votación contundente, el Presidente quiere cambiar esa conformación. Otro hecho de confrontación con el INE fue la designación de los operadores territoriales “Los Siervos de la Nación” para apoyar en el proceso de vacunación durante la Pandemia. En pleno proceso electoral, estos operadores políticos abonaban a la desigualdad de la competencia electoral a favor del partido de Morena. El impacto se puede deducir al leer los siguientes párrafos que dan cuenta de lo dicho por el Presidente en sus conferencias:

El 5 de enero del 2021, durante la conferencia matutina, el Subsecretario de Salud, Hugo López-Gatell informó:

Va a haber un mecanismo de brigadas constituidas por múltiples personas funcionarias que estarán activas, atendiendo distintos aspectos de la movilización social, el reclutamiento, la identificación de personas, la atención en las familias y, también desde luego, el aspecto central del proceso de vacunación a cargo de personal de salud(...)⁵²

Y el presidente de la República, observó.

Entonces, estas brigadas, estas 10 mil brigadas van a vacunar en estos 10 mil centros integradores en una semana en cada centro integrador a 300 adultos mayores, de modo que si son 10 mil centros integradores en una semana, el propósito es vacunar teniendo la vacuna, la disponibilidad de la vacuna, vamos a poder vacunar a tres millones de adultos mayores de las comunidades más apartadas, esto en cada centro integrador una semana, es una brigada integrada por 12 miembros, 12 servidores públicos, desde luego los vacunadores, vacunadoras, médicos, también los promotores, los que conocen las comunidades, los que van y trabajan en esas comunidades porque es donde se les entregan las pensiones a los adultos mayores, ya se tienen identificadas esas comunidades.

...

Mire, la brigada, decía yo, está integrada por 12 personas, mujeres y hombres:

Son cuatro promotores sociales los que trabajan en el programa de adultos mayores, los que entregan el apoyo a niñas, a niños con discapacidad, los que trabajan en Sembrando Vida, los que están en el programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, los promotores de la Secretaría de Agricultura que hay en el campo, los que están ayudando en lo educativo, en fin, son cuatro de estos promotores por brigada.

Dos del sector Salud, doctores, enfermeras, enfermeros, promotores de salud de los programas del IMSS-Bienestar, del ISSSTE, de los servicios médicos de la Secretaría de la Defensa, de Marina, INSABI, de ahí van a salir dos, o sea, ya llevamos cuatro de promotores; dos, que son los que van a vacunar, son seis. Cuatro de las Fuerzas Armadas, que van a ir en la brigada, tres de la Secretaría de la Defensa y uno de la Secretaría de Marina. Y dos voluntarios o voluntarias, así se integra.

Entonces, la brigada va a cuidar que no haya abusos, todos vamos a cuidar eso, incluso los lugares en donde va a permanecer la vacuna, los centros de refrigeración, no es de que se va a dejar en cualquier parte, no, va a haber vigilancia en todo.

⁵² AMLO [En línea] <https://lopezobrador.org.mx/> [Consulta: 5 de enero del 2021]

El martes 12 de enero, el presidente defiende la participación de los “Servidores de la Nación”:

Es una estrategia nacional muy importante, tenemos que cuidar que no se utilice la vacunación con propósitos electorales.

Hay 20,000 servidores de la Nación en el país. Ellos son los que atienden a adultos mayores, atienden programas de Sembrando Vida, los Jóvenes Construyendo el Futuro, becarios. Están en todo el territorio. Para que quede muy claro, no hay un municipio en México, de los 2,500 municipios, donde no haya un programa integral de desarrollo, no hay un pueblo donde un adulto mayor no reciba una pensión.⁵³

Esta decisión del Presidente de la República fue cuestionada y asumida por algunos analistas políticos como un intento por influir de cualquier forma en la elección, ahora, utilizando a los “Servidores de la Nación” para mantener el control político sobre los beneficiarios de los programas sociales. Las dudas fundadas partían de los siguientes cuestionamientos: ¿Quién iba a supervisar a los “Servidores de la Nación” para que no hicieran proselitismo político si lo habían hecho con otros programas sociales? ¿Cómo se iba a evitar que los “Servidores de la Nación” condicionen la aplicación de la vacuna contra la Covid-19 por el apoyo político?

EL FRACASO DE LA DEMOCRACIA

La posición del presidente Andrés Manuel López Obrador frente a los órganos autónomos no es sorprendente, desde su punto de vista, tiene que haber un cambio de Régimen Político (“la cuarta transformación”) por lo tanto, todas las instituciones que fueron creadas antes de que él lograra encabezar el Poder Ejecutivo, no aportan nada bueno, son costosos y fueron integrados por “los grupos del poder” del pasado. Por esa razón, el presidente de la República ha manifestado la revisión de estos organismos, varios de los cuales fueron creados en el sexenio 2012-2018 mediante Reformas Constitucionales de consenso por los actores políticos que integraban el Poder Legislativo. El discurso político del Presidente tampoco causa extrañeza porque es el mismo que utilizan otros actores políticos que gobiernan en la región, como, por ejemplo, en Brasil, Venezuela, Bolivia y, hasta en Estados Unidos de América durante la presidencia del propio Donald Trump.

No es un discurso casual o fortuito, tal y como dimos cuenta en la introducción de este ensayo, tiene rasgos que lo caracterizan como populista. Pero lo más grave de un actor populista no es su discurso, sino su actuación como autócrata y su combate a las instituciones que les implican algún grado de contrapeso. Subvertir el proceso por el cual fueron electos determinados actores en

⁵³ AMLO [En línea] <https://lopezobrador.org.mx/> [Consulta: 12 de enero del 2021]

diferentes países, no es una teoría solamente. El análisis político comparativo realizado por Steven Levitsky y Daniel Ziblatt aportan evidencia suficiente para reflexionar respecto a las debilidades del régimen democrático mexicano. Si bien es cierto, teóricamente, la creación de órganos autónomos, responden a un nuevo modelo de Estado moderno ampliado, la creación del INE es algo más, es el resultado de una larga historia de transformaciones constitucionales que tienen su base en la lucha por un régimen político democrático. Pero lograr transformar el régimen político autoritario implicó un camino largo de recorrer. La evidencia es clara, las reformas que iniciaron en 1977, apenas estaban produciendo frutos apetecibles de consumir en el régimen político: Representaciones políticas legítimas no solo por ser elegidas conforme a las reglas del juego democrático, sino también porque representan el pluralismo político de la República, la libertad política de los ciudadanos para elegir de entre pluralismo partidario, la igualdad para competir por el poder político, mayor posibilidad de que el bien común sea la causa verdadera que fundamenta la competencia por el poder político, entre otros muchas ventajas más. Sin embargo, el embate constante al INE, su posible captura mediante consejeros a modo de los intereses del titular del Poder Ejecutivo, y su posible disminución de autonomía, puede impactar negativamente en el sistema político. Las Reformas que transformaron el pacto social que representa la Constitución, se construyeron mediante acuerdos de mayorías políticas y apuntalaron las reglas democráticas, pero un discurso demagógico y la complicidad por presión o por seducción de los actores institucionales que deberían servir de contrapeso a las actitudes autocráticas del Presidente, puede representar un retroceso en lo que se ha construido. La elección del 2018, le otorgó una legitimidad sin precedente al Presidente de la República por la cantidad de votos y porque había todo un sistema democrático para garantizar esa misma legitimidad. El INE fue el órgano clave durante todo este proceso de construcción del Régimen Democrático por lo que, es el propio Sistema Político, en conjunto, el que debe responder al embate. Preservar la libertad política que hemos logrado a partir de la construcción o la transformación de instituciones tiene que ser una causa de todos los partidos políticos, pero también de los actores que conforman los diversos sectores de la sociedad mexicana y los ciudadanos en general.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Sáez Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en época de crisis y cambio*, México, FCE, 1995
- BECERRA, Ricardo, (et al), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, 3ª ed., México, Cal y arena, 2005
- BOBBIO, Norberto, *Teoría General de la Política*, trad. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Trota, 2003

- CASTILLO TRONCOSO, Alberto Del, *Memorial del 68. Fotoperiodismo y el movimiento estudiantil*, México, UNAM, TURNER, Tlatelolco Centro Cultural Universitario, Gobierno de la Ciudad de México, 2007
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2004.
- DAHL, Robert A., *La poliarquía. Participación y Oposición*, 3ª ed., trad. de Julia Moreno San Martín, Madrid, Tecnos, 2013
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Reformas Constitucionales durante las legislaturas XLII A XLVIII (1952-1973)*. Sección Primera, t. V, México, Porrúa-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República-PJF, 2009
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Reformas Constitucionales durante las legislaturas XLIX y L (1973-1979)*, Sección Primera, t. VI Debate Legislativo, séptima edición, México, Porrúa-IFE-Cámara de Diputados-Senado de la República. PJF, 2006
- EASTON David, *Esquema para el análisis político*, 3ra. Ed., trad. Aníbal C. Leal, , México, Amorrortu editores, 2012
- GOLLAS, Manuel, *Una Economía sin inflación, sin igualdad y sin crecimiento*, México, Colegio de México, 1994.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, 2da ed., México, Ediciones Coyoacán, 2005
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, FCE, 2017
- MORLINO, Leonardo, *Cambios hacia la democracia, Actores, estructuras, procesos*, trad. Ángeles Guzmán y Paloma Guzmán, México, S. XXI
- MÜLLER Jan-Werner, *¿Qué es el populismo?*, Trad. Clara Stern Rodríguez, México, Grano de sal, 2017
- NOHLEN, Dieter, *La democracia, Instituciones, conceptos y contexto*, Serie Núm. 591, México, UNAM-Universidad-Inca Garcilaso de la Vega-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011
- LEVITSKY, Steven, Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, trad. Gemma Deza Guil, Barcelona, Ariel, 2018
- SERNA, Leslie, *Quién es quién en el MUP*, Colección actores de la ciudad, México, ¡Uníos! Ediciones, 1997
- WEBBER, Max, *Sociología del Poder*, trad. Joaquín Abellán, Madrid, Alianza Editorial, 2009

Consulta en línea

- ALCÁNTARA, Sáez Manuel, “De la Gobernabilidad” [En línea], gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72197/.../De_la_gobernabilidad.pdf [consulta: 24 de enero de 2018]
- BECERRA Chávez, Pablo Javier, “Elecciones y partidos en México, 1974-2004”, [En línea], www.bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3182/5.pdf. [Consulta: 20 de abril de 2016]
- Constitución federal austriaca, (“*Osterreichische Bundesverfassung*”, 1920) [En línea], <http://roble.pntic.mec.es/jmonte2/ue25/austria/austria.pdf> [Consulta: 13 de enero del 2021]
- [En línea], http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

- [En línea], https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45129 [Consulta: 20 de septiembre del 2021]
- [En línea], <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/> [consulta: 20 de septiembre del 2018]
- [En línea], <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/> [Consulta: 20 de sept. del 2021]
- [En línea], ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ... <https://www.scjn.gob.mx> [Consulta: 20 de septiembre del 2021]
- [En línea], *dictamen de las comisiones unidas de economía* <http://comisiones.senado.gob.mx> > *reu* > *docs* [Consulta: 20 de sept. del 2021]
- [En línea], <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cesa-el-presidente-a-titular-del-coneaval-cruz-marcelo-lo-dirigira-ahora/1326024> [Consulta: 20 de sept. del 2021]
- AMLO [En línea], <https://lopezobrador.org.mx/> [Consulta: 7 de enero del 2021]
- Etcétera [En línea], *Una regresión, desaparecer al INAI; debe fortalecerse, advierte Consejo Consultivo-Etcétera* (etcetera.com.mx) [Consulta: 10 de octubre de 2021]
- “Órganos Constitucionales Autónomos” de Filiberto Valentín Ugalde Calderón en INE [En línea], *37-org-constitucionales-autonomos.pdf* (ine.mx) [Consulta: 10 de octubre de 2021].
- [En línea], <http://www.paginasprodigy.com.mx/ZAPAT8/pagina50576.html> [Consulta 24 de enero de 2018]
- [En línea], <http://www.paginasprodigy.com.mx/ZAPAT8/pagina50576.html> [Consulta 24 de enero de 2018]
- [En línea], <http://www.cndb.org.mx/sites/all/doc/internacional/casos/5.pdf> [Consulta: el 22 de enero de 2018]
- [En línea], https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html [Consulta el 20 de septiembre del 2021.
- [En línea], <http://www.todopormexico.com/t280-grupo-popular-guerrillero-y-asalto-al-cuartel-madera>. [Consulta 24 de enero de 2018]
- “SENTENCIA dictada por el Pleno de este Tribunal Electoral en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-139/2019 y acumulados”. [En línea] http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5615684 [Consulta: 20 de septiembre del 2021]

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

El Colegio de México

LA NUEVA PARAESTATALIDAD EN MÉXICO Y LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

Carlos F. Matute González

A) EL NEOCONSTITUCIONALISMO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO ORGÁNICO

Desde las reformas constitucionales iniciadas en 1982, el derecho público mexicano se ha encontrado en constante evolución, reflejándose en los tres poderes del Estado tradicionales y en los tres niveles de gobierno; en entes públicos que no necesariamente están subordinados a un Poder del Estado como los órganos constitucionales autónomos, los semi-gubernamentales y los no gubernamentales, así como en los particulares que actúan como tal conforme a un régimen administrativo o que manejan recursos públicos.

La tendencia, en los últimos 35 años, ha sido la ampliación del concepto de sector público con dos movimientos diferenciados: un mayor sometimiento a regímenes administrativos de la actividad económica y una mayor gestión privada de lo público. Lo primero conlleva a una normatividad extensa en materia de telecomunicaciones, competencia económica, energía, asociaciones público-privadas y servicios públicos y a la creación de órganos reguladores o supervisores con autonomía. Lo segundo a que empresas mercantiles financiadas con recursos provenientes del mercado serán las responsables directas de la operación de servicios públicos o la construcción de infraestructura, entre otros aspectos.

Hay un cambio de paradigma de la empresa pública y de la empresa privada que gestiona lo público (concesionarios, asociados, adjudicatarios y contratistas), desde el punto de vista económico, ha establecido límites al gobierno en su intervención directa en la economía y disminuido su participación en el total de la inversión. La evidencia de esta circunstancia es que las entidades de la administración pública federal en 1982 eran 1216¹ y en 2017 son 218.²

¹ <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/82/pr/pr11.pdf>, consultada el 15 de junio de 2017.

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Relación de entidades paraestatales, consultada D.O.F. 14 de agosto de 2017.

La transición constitucional al neoconstitucionalismo abrió el espacio para la transformación del derecho administrativo orgánico, que ha evolucionado constantemente desde la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986), de forma tal que en la parte final de la segunda década del siglo XXI, hay una realidad administrativa sustancialmente distinta a la que existía en los comienzos de la llamada crisis del Estado Benefactor o Social de Derecho, que incluye figuras jurídicas novedosas e impone el peso específico en los gestores privados de lo público. El nuevo derecho y la nueva constitucionalidad condicionan el funcionamiento del sector público —hoy ampliado en comparación al modelo burocrático tradicional— y con gran celeridad todos los días se crean nuevos procesos, sujetos y técnicas, que exigen una reorientación permanente de la enseñanza y un reaprendizaje del ius público.

El derecho administrativo orgánico desbordó el concepto tradicional de administración pública —referenciado al Poder Ejecutivo— y se extendió a los otros poderes y a los órganos constitucionales autónomos, en primera instancia. Luego, empezó a moldear la estructura y funcionamiento de entes públicos no gubernamentales, como los partidos políticos, y a los concesionarios y contratistas del gobierno.

Paradójicamente, la definición formal de administración pública federal, contenida en el artículo 90 constitucional,³ no sufrió modificaciones sustanciales, ya que de ésta sólo se suprimió la referencia a los departamentos administrativos, que dejaron de existir en la realidad organizacional cuando desapareció el Distrito Federal que fue sustituido por el gobierno con autonomía de dicha entidad, y se adicionó las funciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, ni se modificó la referencia a sector público como sinónimo a gobierno contenida en el artículo 25 del mismo ordenamiento.⁴

Por un lado, las materias de transparencia (artículo 6), fiscalización de recursos públicos (artículo 79), concepto de servidor público (artículo 108) y contrataciones públicas (artículo 134) ampliaron el concepto de sector público

³ “Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”. El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero”

⁴ Párrafo quinto del artículo 25 constitucional “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan...”

comprendiendo incluso a los particulares que realizan actos de autoridad o manejan recursos públicos y, por el otro, lo que se concibe constitucionalmente como administración pública, quedó constreñido a la organización del Ejecutivo Federal.

Entonces, si se considera que el neoconstitucionalismo está vinculado estrechamente con la idea de pluralismo en los entes públicos y su independencia o no pertenencia a los ejecutivos, se puede afirmar que el desarrollo en México se ha dado en dos planos:

a) Aquel relacionado con las nuevas atribuciones o el posicionamiento de los poderes, la creación de los órganos constitucionales autónomos y el otorgamiento o fortalecimiento de la autonomía de los tribunales administrativos, las instituciones de educación superior y, recientemente, las empresas productivas del Estado, y

b) Aquel referido a la exigencia de la sociedad de una mayor rendición de cuentas y transparencia del sector público.

B) EL CAMBIO CONSTITUCIONAL Y LA INTERVENCIÓN ESTATAL

El gobierno de Miguel de la Madrid, que se puede considerar un “partea-guas, inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas que modernizan y actualizan nuestro ordenamiento constitucional”.⁵

El Poder Legislativo, a partir del fenómeno del Congreso sin mayoría del gobierno (1997),⁶ estableció una relación de mayor interacción con el Poder

⁵ Confr. <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio> consultada el 17 de junio de 2017. En el estudio introductorio de una constitución reordenada y consolidada elaborado por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se hace evidente la transformación del derecho constitucional que se emprendió como una reacción a la crisis económica, política (gubernativa) e, incluso, moral de la década de los ochenta del siglo pasado. “Este giro (la multiplicación de las modificaciones constitucionales) que se da a partir de 1982 también se refleja en los datos cuantitativos. Casi dos tercios de las reformas (66.9 por ciento) y más de la mitad de los decretos (56.4 por ciento) son posteriores a diciembre de 1982. La nueva dinámica se refleja también en el crecimiento del texto constitucional, medido en palabras. El texto original de la Constitución de 1917 tenía 21 mil palabras de extensión. Sesenta y cinco años después, en 1982, al concluir el mandato del presidente López Portillo, el texto ya había aumentado en un 42.6 por ciento, alcanzando casi 30 mil palabras. Con el presidente De la Madrid se inicia un crecimiento mucho más rápido, como efecto de una modernización constitucional más intensa, que se hace vertiginoso con los presidentes Calderón y Peña Nieto, durante cuyos mandatos el texto aumenta en más de 20 mil palabras, lo que equivale prácticamente a la extensión del texto original. En resumen, al 10 de julio de 2015 el texto vigente de nuestra Constitución tenía más de *tres veces* la extensión del promulgado el 5 de febrero de 1917”.

⁶ Casar Pérez, María Amparo y Marván Laborde, I. *Gobernar sin mayoría, México: 1867-1997*. CIDE-Taurus, México, 2002.

Ejecutivo caracterizada por un número significativo de modificaciones a las iniciativas presentadas por el gobierno en el proceso legislativo, una gran cantidad de iniciativas presentadas por los Diputados y Senadores en comisiones que fueron aprobadas, el ejercicio del veto presidencial, la confrontación abierta en cuestiones presupuestales y la eliminación de la ceremonia solemne en la entrega y lectura del informe anual de gobierno durante la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso.⁷

En cuanto a la relación con el Poder Judicial, los órganos de impartición de justicia adquirieron fuerza y autonomía respecto a los gobiernos y se independizaron de la férula interpretativa que era “la voluntad del legislador”. El principio pro persona, los derechos humanos (garantías constitucionales), el topismo o casuismo jurídico, la internacionalización del derecho y los ordenamientos jurídicos abiertos sustituyeron paulatinamente a las interpretaciones lógica, racionalista y formalista propias del paradigma del “Estado de derecho”, que era visto casi exclusivamente como un estado de leyes administrado por ejecutivos preponderantes con base en principios como interés público y, en los regímenes autoritarios, la unidad nacional, la lucha de clases o el destino manifiesto de un pueblo.

El paradigma actual considera que la interpretación judicial se debe nutrir en los principios jurídicos y las reglas de referencia más que en una concatenación lógica de normas pertenecientes a un sistema racional jerarquizado rígido.

Desde una perspectiva política, relaciones entre los órganos del Estado, la transformación del derecho constitucional ha sido una constante imposición de mayores límites al gobierno a través del fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial y la transferencia de funciones que llevaba a cabo el Ejecutivo a órganos constitucionales autónomos o semi-gubernamentales y, en la rectoría económica del Estado, hubo una retracción del intervencionismo a través de énfasis en la competitividad (con inferencia a los monopolios estatales), el equilibrio de las finanzas públicas y la garantía del sistema financiero.

Artículo 25.—Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

⁷ Vázquez Ferrel, Carlos Javier. *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos en minoría en México. 1997-2012*. INAP, México, 2017. Esta obra ofrece un marco analítico para la revisión de los cambios introducidos en los proyectos de ley impulsados por el ejecutivo con base de dos criterios básicos: el número y el contenido, tomando en consideración la relevancia de los partidos de oposición y la vinculación de su agenda legislativa con la del gobierno, así como la existencia de frentes fuertes y cohesionados.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.⁸

Desde la perspectiva de la relación de las personas con la autoridad, la transformación es un apuntalamiento de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno, transparencia y combate a la corrupción, así como de responsabilidad de los servidores públicos y algunos particulares.

La Constitución se ha reformado 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 indígena.
- Propiedad y justicia agrarias.
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
- Sistemas 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.⁹

La transformación del derecho constitucional es más que cuantitativa y ha impactado al derecho administrativo orgánico en las dimensiones mencionadas. La idea de una nueva constitucionalidad es aplicable a lo que está sucediendo con la dinámica de constante cambio orientada hacia un derecho constitucional cosmopolita, con vinculaciones orgánicas y estructurales con el ámbito internacional a través de los órganos constitucionales autónomos y la integración jurisprudencial de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y con fuentes jurídicas compartidas a partir de la teoría de los derechos humanos.

En la década de los noventa, las modificaciones constitucionales se alinearon a una idea amplia de Reforma del Estado, que, en principio, estuvo vinculada

⁸ “La constitución es la Ley Suprema del sistema jurídico mexicano que contiene los principios y objetivos de la nación, establece la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y limitaciones, así como los derechos de los individuos y las vías para hacerlos efectivos” <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=54>, consultado el 10 de junio de 2017.

⁹ <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>, consultado el 13 de junio 2017. El estudio antes citado del Instituto de Investigaciones Jurídicas destaca estas materias, sin hacer una clasificación de las reformas constitucionales. Este listado es enunciativo, no limitativo.

con un proceso de reducción del aparato gubernamental, la modernización administrativa y la apertura económica y, posteriormente, con un avance en las instituciones democráticas-electorales, la justicia, el diseño de políticas de inclusión social, la descentralización de la salud y la educación, entre otros. Si bien, la idea de la Reforma del Estado surgió con fuerza en los años setenta con las críticas a los Estados de Bienestar y Burocráticos, ésta solo se comienza a percibir como indispensable con la profunda crisis de la década de los ochenta en Latinoamérica y con la decadencia del socialismo real en Europa Oriental y la desaparición de la Unión Soviética.

Una de las dimensiones de la Reforma del Estado es la formal que se puede enunciar de la manera siguiente:

Los cambios constitucionales y legales que deben normar el diseño institucional de los poderes en el Estado, así como los equilibrios necesarios para crear un sistema político, económico y administrativo garantizando el Estado de derecho, que debe resguardar en forma plena los derechos fundamentales de los ciudadanos y prever las garantías procesales que hagan efectivos esos derechos—, y el estado de bienestar —que garantice la calidad de vida y la seguridad de la sociedad—, asegure a la vez el funcionamiento real, efectivo de las instituciones.¹⁰

Este enfoque pone de manifiesto que la idea de la reforma del Estado posee una relación estrecha con la adopción de una nueva constitucionalidad con base en dos estrategias: la reforma profunda o la convocatoria de un congreso constituyente. Claramente, aunque algunas voces se han manifestado por la segunda, la vía utilizada ha sido la multiplicación de las modificaciones al texto supremo del orden jurídico.

C) LA NUEVA PARAESTATALIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ORGÁNICO

La transformación del derecho público del periodo 1988-2016 en el nivel constitucional se puede clasificar en cinco principios rectores:

- a) Los derechos humanos, así como los medios para su respeto, protección promoción y garantía.
- b) El papel del Estado en el desarrollo económico.
- c) La reforma democrática-electoral del Estado.
- d) La distribución del poder del Estado.
- e) La transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

En este proceso, el derecho administrativo orgánico se relaciona con los incisos b), d) y e), con la evolución de la noción de la administración pública,

¹⁰ Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos. *La Construcción del Estado de derecho nacional e internacional, a partir del desarrollo democrático y la reforma del Estado* en Manuel Becerra Ramírez y Nuria González Martín (coordinadores) *op. cit.*, pp. 87 y s.

así como el surgimiento con la reforma energética de las empresas productivas del Estado, que es un efecto del papel que juega la empresa pública en la economía de los inicios del siglo XXI.

El eje de cambio constitucional relacionado con la función económica del Estado, necesariamente tiene un reflejo en la organización del sector público en la medida que una de las estrategias principales fue el adelgazamiento del aparato gubernamental con su consecuente desincorporación de entidades paraestatales.

Asimismo, el eje de rendición de cuentas también impacta en la medida que orienta hacia la idea de un gobierno abierto¹¹ y la incorporación de la sociedad en la toma de decisiones públicas.

El modelo de gobierno burocrático, legal-racional, jerarquizado, poco permeable a la demanda ciudadana, responsable de determinar lo que es/debe ser el interés público e imponerlo a una sociedad, así como administrador único y exclusivo de la información pública es lo contrario al ideal de gobierno abierto.

Una idea propia de los teóricos del Estado post-burocrático es que en la esencia de la funcionalidad del gobierno vertical y legalista no está el innovar y el cambiar. Desde esta perspectiva, la innovación y la apertura de la información pública a la sociedad siempre tienen resistencias con lo que el discurso que impulsó la reforma en materia de transparencia giró en torno a la importancia de superar la práctica de las administraciones públicas de ocultamiento de la información por razones de la preservación de cotos de poder e influencia. En términos positivos, la motivación de las reformas de acceso a la información pública era que la mayor disponibilidad de la misma permite una asignación presupuestal más racional, facilita instrumentos de control para evitar desviaciones en el gasto público y contribuye a que éste último sea más efectivo y sea mayor su impacto social.

Independientemente de los efectos inmediatos en el bienestar de la gente que el poder de la información compartida genera, la disponibilidad inmediata y sin restricciones de los datos públicos, que es la esencia del gobierno abierto, es la vía para el desmantelamiento paulatino del modelo burocrático, cuyas formas de actuación y principios son ampliamente superados por su falta de idoneidad para dar resultados en una sociedad democrática.

Este proceso se refleja en una reorganización del sector público en el que el Ejecutivo Federal tiene un peso específico, sólo ocupa un espacio de 7 en el Sistema Nacional Anticorrupción, y la gestión directa se descentraliza (salud y educación) o se concesiona (telecomunicaciones e infraestructura). La administración paraestatal, referida tradicionalmente a la organización paralela a la centralizada dependiente del Ejecutivo, la adoptan los poderes y los órganos constitucionales autónomos.

¹¹ [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5A54F8CFAA558EC805257F040009642A/\\$FILE/Declaraci%C3%B3n_sobre_Gobierno_Abierto_0.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5A54F8CFAA558EC805257F040009642A/$FILE/Declaraci%C3%B3n_sobre_Gobierno_Abierto_0.pdf). Declaración de Gobierno Abierto. Consultado el 20 de junio de 2017.

En este sentido, desde la creación del primer órgano constitucional autónomo (1993) hasta la reforma constitucional en materia laboral que crea el organismo descentralizado encargado de la conciliación y el registro de los sindicatos o en materia de combate a la corrupción que establece la secretaría ejecutiva del sistema como organismo descentralizado no sectorizado, el concepto de administración pública paraestatal se ha transformado sustancialmente a tal grado que es irreconocible.

Esta evolución se ha reflejado en las constantes reformas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986) y la “experimentación” con figuras jurídicas novedosas, cuya característica es el diseño de diversas garantías de autonomía que, primordialmente, se oponen a la actuación del Ejecutivo Federal.

En su origen, lo paraestatal en realidad significaba paragubernamental, es decir, se refería a la administración pública descentralizada dependiente del Presidente de la República y, en términos del artículo 90 constitucional, las leyes que emite el Congreso de la Unión regulan las relaciones entre las dependencias (centralizadas) y las entidades (descentralizadas).

Tradicionalmente, las dependencias carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio. En cambio, las entidades atenúan la subordinación jerárquica al Poder Ejecutivo por tener ambos atributos. En este sentido, lo paraestatal era la administración supervisada por el Presidente de la República directa o indirectamente, esto último a través de las dependencias coordinadoras de sector, e integraba una unidad de acción con el gobierno.

La nueva paraestatalidad hace referencia a órganos que son excluidos de la esfera de la supervisión del Ejecutivo en forma parcial o total y que el poder de mando formal disminuye o de plano desaparece, sin que se integren a otro de los Poderes de la Unión, aunque éstos tienen influencia en ellos por el procedimiento de nombramiento de sus titulares o de la rendición de cuentas.

Bajo esta óptica, la nueva administración pública paraestatal es aquella que depende del Ejecutivo (paragubernamental), la que mantiene cierto grado de supervisión (entes semi-gubernamentales) y la que sale de su esfera de influencia (órganos constitucionales autónomos). Todos con diversos grados de autonomía y garantías de ejercicio de la misma.

Lo anterior, modifica sustancialmente la forma de entender y explicar la gestión pública que no se reduce a lo gubernamental y permite explicar organismos públicos “sui-generis” como la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) y la Instancia Conciliadora Federal en Materia Laboral (ICFML), en proceso de creación.

En el esquema analítico tradicional, el titular de un organismo descentralizado era nombrado por el Presidente de la República (salvo las instituciones de educación superior que gozan autonomía constitucional y estructural). En el paradigma de la nueva paraestatalidad pueden existir organismos descentralizados, cuyos órganos de gobierno sean integrados por personas designadas por

otros poderes (el Senado), un comité de ciudadanos o los otros poderes u organismos constitucionales autónomos.

El órgano de gobierno del SESNA estará integrado por los miembros del Comité Coordinador del Sistema, conformado por la ASF, CJF, SFP, TSJA, FEAC e INAI y será presidido por el Presidente del Comité de Participación Ciudadana, electo por las personas designadas por una comisión ad hoc nombrada por el Senado para tal efecto (pido disculpa por el abuso de las siglas).

El titular de la ICFML será designado por las dos terceras partes de los miembros del Senado entre las personas de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal, pero si el Senado la rechaza en dos ocasiones, entonces, el nombramiento corresponderá al Presidente de la República, tomando en cuenta a las personas incluidas en la segunda terna. El nombramiento será transexenal con la posibilidad de reelección y el titular será inamovible, salvo que incurra en las causales graves, expresamente señaladas en el Título IV de la Constitución (responsabilidades de los servidores públicos).

Ahora bien, el concepto de nueva paraestatalidad otorga un margen amplio para establecer instancias administrativas dentro del propio gobierno con las garantías suficientes para comportarse con autonomía respecto a los poderes fácticos, los económicos y los del Estado, especialmente el Ejecutivo. Este concepto hace más complejos a los organigramas y las relaciones jerárquicas y de rendición de cuentas en beneficio de la actuación cierta, independiente, imparcial, eficaz, profesional, objetiva y transparente.

Entonces, no debe extrañar la creación reciente de dependencias con personalidad jurídica y patrimonio propio (los órganos coordinados en materia de energía), fideicomisos públicos no entidad, entes semi-gubernamentales, entidades de la administración pública no sujetas a la Ley de la materia (artículo 3 de la Ley de Entidades Paraestatales¹²), entre otros fenómenos.

La enseñanza de las estructuras administrativas de la gestión pública debe recurrir al concepto de nueva paraestatalidad para poder explicar con mayor precisión los cambios que vivimos y poder trazar una ruta posible para el futuro inmediato y entender el papel que juega la empresa pública en los inicios del siglo XXI.

¹² Ley Federal de Entidades Paraestatales, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfep.htm>, consultada el 10 de agosto de 2017. “Artículo 3.—Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se registrarán por sus leyes específicas. Las entidades de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología, se registrarán por esa Ley y por sus respectivos instrumentos de creación. Sólo en lo no previsto se aplicará la presente Ley. Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento”.

D) LA EMPRESA PÚBLICA Y LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

El concepto de empresa pública por su trascendencia y complejidad ha sido ampliamente discutido no sólo por la doctrina jurídica sino por todas las disciplinas en las que se presentan sus múltiples aristas, desarrollándose un indeterminado número de definiciones, por lo que el pretender alcanzar un concepto unívoco es complejo. Inclusive, es posible afirmar que existe una confusión terminológica y conceptual que caracteriza a este problema de definir a la empresa pública.¹³

La empresa pública normalmente es considerada como sinónimo de empresa del Estado. Marienhoff,¹⁴ con base en la legislación argentina, considera que la empresa del Estado es “toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que realiza habitualmente actividades comerciales o industriales o que tienen a su cargo la prestación de servicios públicos...”. Este autor distingue a las entidades públicas cuya personalidad es otorgada por el Estado en entidades autárquicas —destinadas a una función esencial del mismo— y las empresas del Estado con fines vinculados con la producción y distribución de servicios en un mercado, que por su naturaleza societaria poseen personalidad jurídica propia.

Camacho Cepeda considera que las empresas del Estado son aquellas “organizaciones que desarrollan actividades tanto de servicios como comerciales y económicas, en las cuales la participación del Estado tiene una posición mayoritaria en la propiedad, que le permite asumir un rol de control y de dirección de la empresa”.¹⁵

Sergio García Ramírez, antes de la reforma energética en México del 2014,¹⁶ definió a las empresas públicas como unidades de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formadas por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales sociales o privados, o de la aplicación de los precios y tarifas que ponen a disposición del público, y sujetos al cumplimiento forzoso

¹³ Ruiz Massieu, José Francisco. *Las Formas Jurídicas de la Empresa Pública en México* *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 34, Sección de Artículos, 1979, p. 89.

¹⁴ Miguel S. Marienhoff. *Tratado de Derecho Administrativo*. T1, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000. p. 467.

¹⁵ Gladys Camacho Cepeda. *Tratado de Derecho Administrativo*. T4, Santiago, Legal Publishing, p. 412, citada por Guillermo Guajardo Soto. “La Empresa pública y sus definiciones en el largo plazo” en Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (coordinadores) *La Empresa Pública en México y en América Latina: entre el mercado y el Estado*. UNAM-INAP, México, 2015, p. 23.

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014.

y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario.¹⁷

En esa misma circunstancia, José Francisco Ruiz Massieu considera a “*la empresa pública como la actividad económica organizadora de diversos elementos destinada a producir o distribuir bienes o servicios cuando esos elementos (parcialmente por lo menos) son de propiedad pública y están afectados al interés público...*”.¹⁸

En la empresa pública el Estado adopta un papel de agente económico y asume la responsabilidad de incidir de manera determinante en la economía, para procurar el crecimiento del país, en ejercicio de la rectoría que en este campo le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPM) en los artículos 25, 26, 27 y 28.¹⁹

En lo particular, el artículo 28 establece, en su párrafo quinto, lo siguiente: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

El texto constitucional transcrito hace referencia a las áreas estratégicas y las prioritarias, las primeras, en su origen fueron reservadas a la gestión exclusiva del Estado y las segundas son aquellas señaladas en la Constitución especialmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.²⁰

Sobre el particular Huerta Moreno señala: “Con el objetivo de impulsar el desarrollo del capitalismo en el país a partir de la década de los treinta se pone en marcha una política de creciente inversión estatal. Ésta se dirigió principalmente a la construcción de obras de infraestructura básica necesarias para alentar el proceso de industrialización e impulsar la producción del sector agrícola, y a la creación de empresas públicas. De esa forma se inició la conformación del sector paraestatal, que se nutrió de nacionalizaciones —Pemex, Ferrocarriles, Bancos Privados—, absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización— Fundidora Monterrey, ingenios azucareros—, creación por iniciativa

¹⁷ García Ramírez, Sergio. *Derecho social económico y la empresa pública en México*, UNAM, p. 94.

¹⁸ Ruiz Massieu, José Francisco *Las Formas Jurídicas de la Empresa Pública en México Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 34, Sección de Artículos, 1979, p. 90.

¹⁹ Confrontar. CPM. <http://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>, consultada el 8 de julio de 2017.

²⁰ LFEP. “Artículo 6o.—Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares”.

gubernamental de empresas públicas en aquellas ramas en las que se consideraba negativa o poco deseable la inversión extranjera —Comisión Federal de Electricidad, Sidermex—, y en aquellos sectores que eran poco atractivos para la inversión privada, debido a los grandes montos de capital requerido y a los largos periodos de maduración de los proyectos”.²¹

La empresa pública, en sentido amplio, comprende a toda entidad regulada por el derecho administrativo o el privado, propiedad del Estado o contratada por éste (no sólo del gobierno),²² que asume una actividad comercial o industrial con el riesgo inherente a la misma.

Este tipo de organización del Estado, la empresa pública, es la forma más directa de intervención del mismo en la economía y el desempeño de este papel ha sido cuestionado significativamente desde la década de los setenta del siglo pasado, lo que ha conducido a su transformación y la asunción de regímenes jurídicos diferenciados con grados de combinación distinta en la aplicación del derecho público y el privado.

La definición de empresa pública que establece en la fracción II del artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (RLFEP) es la siguiente: Son empresas públicas aquellas que “*en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera*”.

Las entidades de la Administración Pública Federal (APF) que son empresas públicas pueden asumir cualquiera de las formas jurídicas que se refiere el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),²³ a saber, la de organismo público, creado por Ley o Decreto del Ejecutivo Federal o Poder Legislativo; empresas de participación estatal, y fideicomisos públicos. Las dos últimas formas están conformadas y reguladas esencialmente por el derecho mercantil y sometido parcialmente al régimen administrativo derivado de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP).

De esta manera, el RLFEP distingue en su artículo 31 a las entidades que son empresas públicas de aquellas de Servicio Institucional, que son las que “cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución

²¹ Huerta Moreno, Ma. Guadalupe *Industrialización y empresa pública: pasado y presente* en Revista de Administración Pública, Número 86, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. pp. 90 y 91.

²² El gobierno se entiende como aquel conjunto de órganos que integra y dependen directa e indirectamente del Poder Ejecutivo y Estado como una forma de dominación política amplia en la que participan entes públicos no pertenecientes al gobierno como son los Poderes legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las empresas productivas del Estado, los tribunales administrativos, las instituciones de educación superior, entes públicos no gubernamentales, entre otros.

²³ LOAPF, http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3632_22-01-2014.pdf, consultada el 10 julio de 2017.

del ingreso o bien de desarrollo social o regional”, que también pueden adoptar cualquiera de los tipos de entidad del artículo 3 de la LOAPF mencionado.

La evolución de las entidades que son empresas públicas ha sido dinámica en las últimas décadas. Los procesos modernizadores del sector público recientes que las han involucrado son cinco:

- 1) la sistematización de la estructura gubernamental con la promulgación de la LOAPF en 1976, incluyó un apartado de entidades paraestatales, sin hacer referencia a la empresa pública;
- 2) el redimensionamiento de la administración descentralizada del gobierno con la LFEP de 1986, en el que no se hace mención a la empresa pública hasta la emisión de su reglamento en 1990;
- 3) la incorporación de la visión gerencial en el sector público con el PROMAP de 1996-2000, en el que se hace énfasis en la distinción entre dos tipos de entidades por su propósito: funciones institucionales o fines comerciales, identificándose este último con la empresa pública;²⁴
- 4) el impulso de la transparencia y la rendición de cuentas (2000-2014), que conlleva a la limitación de la intervención del gobierno en algunas empresas del Estado para hacer más abierta y flexible su administración; y
- 5) la implantación del Sistema Nacional Anticorrupción que es un reconocimiento de la existencia de un sector público ampliado que incluye a los entes gubernamentales (dependientes del Poder Ejecutivo), semi-gubernamentales (vinculados indirectamente al Poder Ejecutivo y no gubernamentales (no dependientes del Poder Ejecutivo).

Derivada de la clasificación producto del quinto proceso, la empresa pública pertenece a cualquiera de estas tres últimas categorías: a) Las entidades de la APF con fines comerciales son gubernamentales. b) Las empresas productivas del Estados (EPEs) son semi-gubernamentales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) y sus subsidiarias y los fideicomisos públicos no entidad como el Fondo Mexicano del Petróleo, y c) Las asociaciones público-privadas son no gubernamentales.

Lo anterior, hace evidente que la identificación de la empresa pública con empresa del gobierno ya no es correcta y que ahora se asimila a la empresa del Estado, que abarca las tres categorías, cuyo desarrollo histórico a continuación se resume.

²⁴ Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 1990 estableció en su artículo 31 lo siguiente: “En la evaluación de la gestión de las entidades deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas, distinguiendo, en los términos de este artículo, las Entidades de Servicio Institucional, de las Empresas Públicas. Sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos” Esta disposición fue significativa para el PROMAP para orientar a la empresa pública a la mayor productividad y generación de utilidades.

En el cuarto de los procesos modernizadores mencionados (2008), PEMEX y CFE, que entonces eran las empresas públicas gubernamentales más importantes, fueron reestructuradas organizacionalmente para garantizar una mayor productividad, dotadas de un régimen de contratación especial y una dirección y administración corporativa bajo el modelo de la empresa privada. El grado de transformación fue distinto dependiendo las circunstancias de cada una de las entidades.²⁵

El artículo 28 constitucional, desde 1983, consignó áreas estratégicas de gestión exclusiva para el gobierno federal. Lo que significó que las actividades comerciales o industriales que derivaran de este monopolio a favor del Estado debían ser llevadas a cabo por una empresa pública gubernamental, conforme a la fracción I del artículo 14 de la LFEP, por organismos públicos pertenecientes a la administración pública paraestatal.²⁶

La reforma energética de 2013 modificó el régimen de las actividades estratégicas en dos sentidos: permitió la participación de empresas privadas en este tipo de actividades relacionadas con la energía y transfirió a empresas públicas no pertenecientes formalmente a la APF la gestión estatal de las mismas y creó las empresas productivas del Estado. Con la reforma se transformó a PEMEX y CFE en EPEs, que son empresas públicas con mayor autonomía respecto del Poder Ejecutivo en comparación a la que poseen las empresas públicas que son entidades de la APF.

La materia energética, antes de la reforma, estaba reservada en todas sus etapas al gobierno —monopolio legal— que la gestionaba a través de PEMEX, CFE y la compañía Luz y Fuerza del Centro, que eran organismos públicos, (extinta, 2009)²⁷ y la única intervención de los particulares permitida era como contratistas, franquiciatarios o la autogeneración de energía eléctrica. Las empresas de participación estatal mayoritaria, ni los fidecomisos públicos, entidades de la APF, (que en su mayoría son empresas públicas) podían participar en estas atribuciones estratégicas estatales de desarrollo económico, ya que su objeto son las áreas prioritarias.

La transformación de PEMEX y CFE dividió en dos tipos a las empresas públicas bajo el criterio de la relación que tienen con el Ejecutivo: a) aquellas

²⁵ En el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), el 28 de noviembre de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Petróleos Mexicanos, la cual regulaba su organización, funcionamiento y rendición, control y rendición de cuentas y fija las bases generales aplicables a sus organismos subsidiarios. En el caso de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) el proceso fue más complejo e inició a mediados de la década de los noventa. Conf. Josefina Cortés Campos. *Derecho Administrativo y Sector Eléctrico. Elementos de regulación*. México, Porrúa-ITAM, 2007.

²⁶ LFEP, “Artículo 14.—Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

²⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de octubre de 2009.

sujetas a la LFTE, empresas públicas gubernamentales, vinculadas directamente y b) aquellas no sujetas a la misma, empresas públicas semi-gubernamentales, vinculadas indirectamente.²⁸

Esta transmutación de las empresas públicas, PEMEX y CFE, de entidades de la APF a empresas productivas del Estado tiene una explicación parcial en la evolución del concepto de lo estratégico, que en principio es aquello exclusivo a la gestión directa del gobierno a través de sus organismos y empresas sin que fuera posible la participación de los particulares o entes públicos no gubernamentales. Este concepto surgió en 1983, con la reforma constitucional al párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, que incluyó como áreas estratégicas:

Acuñaación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satelital, emisión de billetes por medio de un banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía eléctrica nuclear; electricidad; ferrocarriles...

Esta reforma se inscribió en el modelo de rectoría económica del Estado que, en principio, era un límite al mercado de libre competencia, pero, paradójicamente, fue el principio de lo que después sería el proyecto privatizador por la vía de reducir las actividades estratégicas o abrirlas a la participación de los particulares.

En 1993, las actividades de acuñación de moneda y la emisión de billetes se transfirieron al Banco de México, órgano constitucional autónomo, no subordinado al Ejecutivo Federal, con lo que lo estratégico ya no fue asignación exclusiva del gobierno.

En 1995, se excluyeron de las actividades estratégicas la comunicación vía satelital y los ferrocarriles, que pasaron a considerarse actividades prioritarias, es decir, que podían ser llevadas a cabo por entes gubernamentales o particulares indistintamente, así como ser concesionadas.

En 2013, parte del sector energético dejó de ser considerado actividad estratégica. Solo se conservaron como tales la planeación y control del sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos. El resto de las actividades se abrieron a la competencia como sucede con la importación y comercialización de combustibles y la petroquímica.

²⁸ *LFEP*. "Artículo 3.—Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas. Las entidades de la Administración Pública Federal que sean reconocidas como Centros Públicos de Investigación en los términos de la Ley de Ciencia y Tecnología, se regirán por esa Ley y por sus respectivos instrumentos de creación. Sólo en lo no previsto se aplicará la presente Ley. Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento".

En este sentido, es congruente que PEMEX y CFE, que son empresas públicas inclinadas a la racionalidad de productividad económica y la generación de utilidades, puedan celebrar alianzas con particulares con base en esquemas jurídicos similares a las asociaciones público-privadas para la explotación de derechos sobre bienes originales de la Nación.

La tendencia actual es que la empresa pública, gubernamental, semi-gubernamental o no gubernamental, sean más productivas y generen mayores rendimientos para el Estado. Esto otorga un peso relativo mayor a la racionalidad económica sobre la política.

E) A MANERA DE CONCLUSIONES

- La tendencia en los últimos 35 años, ha sido la ampliación del concepto de sector público con dos movimientos diferenciados: un mayor cometimiento a regímenes administrativos de la actividad económica y una mayor gestión privada de lo público.
- Hay un cambio de paradigma de la empresa pública y de la empresa privada que gestiona lo público.
- Desde una perspectiva política, relaciones entre los órganos del Estado, la transformación del derecho constitucional ha sido una constante imposición de mayores límites al gobierno.
- La transformación del derecho constitucional es más que cuantitativa y ha impactado al derecho administrativo orgánico en diversas dimensiones.
- La nueva paraestatalidad hace referencia a órganos que son excluidos de la esfera de la supervisión del Ejecutivo en forma parcial o total y que el poder de mando formal disminuye o de plano desaparece.
- La evolución de las entidades que son empresas públicas ha sido dinámica en las últimas décadas.
- La identificación de la empresa pública con empresa del gobierno ya no es correcta y que ahora se asimila a la empresa del Estado, que abarca las tres categorías.
- Esta transmutación de las empresas públicas, PEMEX y CFE, de entidades de la APF a empresas productivas del Estado tiene una explicación parcial en la evolución del concepto de lo estratégico.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE HERNÁNDEZ, Jorge Manuel, *Las empresas públicas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publicallibrev/rev/jurid/cont/11/pr/pr4.pdf>;
- ASTUDILLO, César, *Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- COSSÍO BARRAGÁN, José Ramón. *Naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado*. Tirant lo Blanch, México, 2016. 84 y ss.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo Mexicano*, Porrúa, México, 1998.
- MARIENHOFF, Miguel S.. *Tratado de Derecho Administrativo*. T 1, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2000.
- MERKEL, Adolf, *Teoría general del derecho administrativo*, s.t., México, Ediciones Coyoacán, 2014.
- MIRANDA OLIVO, Marlen, *Las empresas producidas del Estado*, análisis de su régimen jurídico y comparativo con las sociedades anónimas, en *Amicus Curiae* Vol. 1, Número 3, Enero-Abril 2015, Facultad de Derecho de la UNAM.
- PARDO, María del Carmen, *Entidades Paraestatales y administración pública*, Debates sobre entidades paraestatales, revista de Política y administración pública, México, septiembre-diciembre 1986.
- ROLDÁN XOPA, José. *Derecho Administrativo*. Oxford University Press, México, 2008.
- VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Matute González, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*. 4ª. ed., Porrúa, México, 2014.

Universidad Juárez Autónoma de Durango

EL PLURALISMO COMO BASE DE LA VIDA PÚBLICA MEXICANA A PROPÓSITO DE LA ELECCIÓN INTERMEDIA 2021

Edgar Alán Arroyo Cisneros

I. INTRODUCCIÓN

El presente texto busca reivindicar la idea del pluralismo como una base esencial de la vida pública en México. No puede hablarse de instituciones, de Estado de Derecho o de democracia sin tener en cuenta a la pluralidad de ideas que le es propia a la convivencia social. En efecto, las sociedades contemporáneas, caracterizadas por su diversidad y heterogeneidad, sólo pueden desarrollarse en todos los sentidos acudiendo al expediente de lo plural.

Que haya una multiplicidad de ideologías, opciones políticas y cosmovisiones es propio del constitucionalismo democrático en todos sus elementos. La negación de lo anterior conduciría irremediablemente al caos y a un estado de cosas donde imperaría, en definitiva, el autoritarismo y la hegemonía de unos cuantos en detrimento de muchos. Por eso es que el pluralismo como valor y virtud pública es un bastión de la ciudadanía desde cualquier ángulo de análisis.

Bajo esta tesitura, este ensayo ofrece algunas reflexiones sobre los vínculos, evidentes desde luego, que hay entre pluralismo, institucionalidad y sociedad civil, apuntando al hecho de que no puede haber instituciones fuertes sin un soporte de pluralidad y sin una ciudadanía verdaderamente involucrada en la toma de decisiones, siempre en el cariz de la gobernanza cooperativa.

Luego de lo anterior, se plantea un somero análisis sobre la elección intermedia que tuvo verificativo en México en el año 2021, la cual ciertos sectores consideraron como definitoria, en el sentido de que había una disyuntiva entre la consolidación de un modelo potencialmente autoritario, o bien, el retorno al esquema de pesos y contrapesos que ha caracterizado, en mayor o menor medida, al proceso de transición a la democracia y de postergación de la consolidación.

Enseguida se hace hincapié en cómo los órganos constitucionales autónomos pueden y deben coadyuvar en esta defensa del pluralismo a lo largo y ancho del territorio nacional, pues ellos mismos son una muestra inequívoca de esa diversidad institucional que llegó para quedarse con la caída del sistema de partido hegemónico único que prevaleció por más de siete décadas.

Engarzando los tópicos hasta aquí referidos, el siguiente tema propone visualizar a la ciudadanía como una clave del futuro institucional, político y jurídico que nos espera, mismo que debemos empezar a construir desde este momento, so pena de vernos expuestos a numerosos obstáculos en los azarosos, sinuosos y complejos caminos de la democracia. Finalmente, se hacen algunas anotaciones conclusivas.

II. PLURALISMO, INSTITUCIONALIDAD Y SOCIEDAD CIVIL

Hablar de pluralismo, institucionalidad y sociedad civil es hablar de estadios que permitan asomarnos a, e involucrarnos con, el futuro que queremos. Su concreción equivaldría a asistir a la generación de propuestas que tendrán que ver con una simulación o con un genuino ideario de involucramiento entre gobernantes y gobernados: las mismas politiquerías vanas de siempre o la política ciudadana a que aspiramos.

Se trata de la puesta en juego de diferentes planes de acción y reacción para trazar una senda de valores, ideas y conceptos diversos. Es una oportunidad, sin más, para que la ciudadanía haga suya a la política, identificando a plenitud el proyecto más adecuado para emerger como bastión indiscutible e indisoluble de la sociedad en su conjunto: el papel que originariamente le corresponde y que debe retomar, con urgencia, ante el itinerario de la modernidad.

En el pluralismo se da cuenta de elementos como la alternancia periódica entre opciones partidistas o no partidistas, los gobiernos divididos, la falta de mayoría predefinidas, la falta de acuerdos legislativos y la poca apertura institucional.¹ Todos estos puntos necesitan ser colocados en su contexto a fin de procesar la dinámica institucional en cuanto tal.

El pluralismo refugge como punto de inflexión de la ruta a seguir. Identificado como uno de los elementos sustanciales de la teoría democrática contemporánea, el pluralismo autentifica el requerimiento básico de contar con cuantas opciones sean necesarias para recibir las inquietudes políticas e ideológicas de la ciudadanía. Ese receptáculo debe ser firme, solvente y fuerte.

Dicho en otras palabras: con el pluralismo se reconoce lo valedero que puede ser una opinión discrepante a la nuestra. Y además de opiniones, se habla de ideas, preferencias, creencias, pensamientos, sentimientos, actitudes y valores. Equivale, asimismo, a procesos sistematizados que sean capaces de canalizar, encauzar y digerir las diferencias, tan naturales en la vida política, lo cual quizá suele pasar desapercibido.

Juan Linz² nos ha dicho que la democracia como forma de organización política debe permitir la participación de todos y cada uno de los miembros de

¹ Cfr. Arroyo Cisneros, Edgar Alán, *Estado constitucional, Poder Legislativo y democracia*, México, Porrúa, 2017, pp. 17 y 18.

² De este autor pueden consultarse, por ejemplo, sus siguientes textos: *Obras escogidas. Vol. 1: Fascismo: perspectivas históricas y comparadas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Cons-

una comunidad igualmente política, con independencia de sus muy particulares preferencias ideológicas y sociales —siempre y cuando se manifiesten de manera pacífica—. Las diferencias y el disenso son dos claves de la vida plural.

Desafortunadamente, se ha podido percibir que en ciertos casos todavía no ha habido precisamente expresiones del pluralismo, más allá de aisladas intenciones opositoras y sociales, por lo que se trata de una batalla abierta y que se libra con múltiples combatientes, los cuales parecen velar por el interés propio y no por el bien común, lo cual lastima la esencia misma del Estado.

La oligarquía, el gobierno de unos pocos, ha hecho de las suyas. Pocos toman decisiones en detrimento de muchos, pero lejos de ser una visión del también necesario sistema representativo, parece a veces un sistema de élites apartado de los valores del pueblo, de la ciudadanía, de la sociedad civil y de la vida democrática en todos sus elementos y condiciones.

El pluralismo no implica exclusivamente el respeto por las opiniones diferentes a la del gobernante, sino su debido acomodo en la estructura institucional. Que quepa cada sector de la sociedad en esa estructura es una tarea pendiente en la agenda de la transición democrática en entidades rezagadas en cualquier sector. Por eso esa transición no ha podido llegar a la consolidación.

Se trata, ni más ni menos, de una muy adecuada fórmula sugerida desde la óptica de la más trascendente filosofía social de nuestros tiempos: la inclusión del otro (Habermas³). Ello no se trata solamente de que a ese otro hay que respetarlo o tolerarlo, sino de invitarlo a la creación de un programa conjunto, armónico, plural. Ese concierto de mentalidades, aunque se base en la diferencia, abraza al diálogo, a la paz y al entendimiento.

Por eso es que el pluralismo se asocia con otro valor político, cívico y ético como es la tolerancia. Ser tolerantes es respetar a los demás aunque en muchas de las cosas, incluso nunca, las coincidencias brillen por su ausencia. El sentido de resistencia pero sobre todo de aceptación y de apertura de lo diverso es clave en esa agenda tolerante. Aceptar, desde luego, no el fondo sino la forma, el derecho a decirlo y a expresarlo.

Como efecto cascada, el pluralismo y la tolerancia necesariamente se vinculan con el respeto. Porque sin respeto se pierde la civilidad y cualquier posibilidad

tucionales, 2008; *Obras escogidas. Vol. 2: Nación, Estado y lengua*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008; *Obras escogidas. Vol. 3: Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010; *Obras escogidas. Vol. 4: Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010; *Obras escogidas. Vol. 5: Economías y empresarios en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013; *Obras escogidas. Vol. 6: Partidos y élites políticas en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013; *Obras escogidas, Vol. 7: Historia y sociedad en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013. También véase *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 2021.

³ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. de Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca, Barcelona, Paidós, 1999.

del entendimiento antes referido. La indulgencia y la consideración para con los que piensan diferentes a nosotros adquiere una relevancia todavía más notoria cuando se lleva al terreno de lo político y de la política.

Fomentar cada voz diferente a la nuestra va de la mano con el pluralismo que debemos acrecentar todos los días. La dinámica, el andamiaje y el proceso crítico de las sociedades democráticas no se pueden entender sin este requisito apriorístico. La noción de representatividad, también de capital importancia para la democracia actual, es insuficiente sin un correlativo de pluralidad. Pues un sistema no puede ser representativo en toda su dimensión, en tanto no reconozca y garantice espacios para todas las mentalidades y cosmovisiones.

Algún teórico de la estatura intelectual de Robert Dahl⁴ se hace cargo de enfatizarnos la armonía que en todo momento debe hacerse presente en las relaciones entre orden político global y cualquier especificidad individual o grupal. No sólo, entonces, hay que descentralizar el poder político, sino por la vía del pluralismo adjudicarlo a la sociedad civil, que debe ser la directora de todo el proceso.

Y en esa labor de dirección debe sobresalir el imperio de la ley, la cultura constitucional, la cultura de la legalidad y una cultura de derechos fundamentales amplia, misma que acentúe los derechos político-electorales de la ciudadanía pero igualmente el resto de libertades públicas, prerrogativas esenciales y derechos sociales que deben salvaguardarse en todo momento.

La mejor receta, el mejor antídoto, la mejor solución para acabar con regímenes autoritarios parte, precisamente, desde un condicionamiento plural de la sociedad civil organizada. Intereses hay muchos, comportamientos hay muchos, actitudes hay muchas: en sopesarlas, asimismo, hay mucho de la agenda urgente que debemos plantear en el tránsito al empoderamiento ciudadano. El pluralismo no es cortoplacista; antes bien, reconforta las difíciles tensiones presentadas hacia el interior del modelo democrático.

Retomando el punto de partida, debemos centrar nuestra atención en una visión de futuro. Que no nos vengan los charlatanes de la “opinión pública” a pretender sesgar el contorno de los candidatos y los partidos; que no nos salgan los artífices de la política del “clap clap” —valga la expresión— con fantasías de sumisión y continuismo, en donde las cosas se miden a partir de embellecimientos ciudadanos, remozamientos viales y espectáculos costosos al por mayor.

Estos personajes folklóricos y propios de una irrealidad distópica, deben saber que el escenario que observan es muy diferente al que quiere el pluralismo. Sus gafas oscuras de poder y relaciones públicas les impiden asimilar que un estado plural es aquel que abarca, escucha y promueve. La sociedad civil, de tanto en tanto, desprecia a esos caricaturistas simplones y los sustituye con su propia opinión. Una opinión de naturaleza plural.

⁴ Véanse sus obras *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. de Fernando Valle-spín, Madrid, Taurus, 1999 y *La democracia y sus críticos*, trad. de Leandro Wolfson, 2a. ed., Barcelona, Paidós, 1993.

III. LA ELECCIÓN INTERMEDIA MEXICANA DEL AÑO 2021: UN ANÁLISIS SUCINTO

La jornada comicial que tuvo verificativo el 6 de junio de 2021 para renovar la Cámara de Diputados arrojó resultados interesantes para la visión del pluralismo institucional y del sistema político propiamente dicho. Veremos enseguida algunos de ellos para ver si es que se alteró o no en forma significativa el mapa electoral de nuestro país visto como un todo integral.

La coalición “Juntos Hacemos Historia”, conformada por el gobernante Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo, ganó 121 distritos. MORENA por sí solo obtuvo 64 distritos, mientras que la coalición “Va por México”, integrada por los opositores Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) se hizo acreedora a 63. El PAN por sí solo consiguió 33, el PRI 11, Movimiento Ciudadano (MC) 7 y el PVEM 1. Así se llega al gran total de los 300 distritos electorales uninominales que, como bien se sabe, son los que se eligen directamente mediante el voto popular. El balance general es indicativo, entonces, de que la fuerza política en el poder y sus aliados tuvieron un 62% de los distritos en pugna, versus el 35.7% logrado por los partidos opositores.

Los restantes 200 distritos, de carácter plurinominal, asignados a través del sistema de representación popular por la autoridad electoral —el Instituto Nacional Electoral (INE)— y susceptibles de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fueron dados de la siguiente forma: 41 para el PAN, 40 para el PRI, 8 para el PRD, 7 para el PT, 12 para el PVEM, 16 para MC y 76 para MORENA.

La representación proporcional es en sí misma una expresión del pluralismo, como lo constatan los anteriores números. Puede tener detractores pero las cifras hablan por sí mismas: partidos que no ganaron contiendas en los distritos uninominales pero que obtuvieron una cantidad de sufragios lo suficientemente representativa se hicieron acreedores a espacios en la máxima tribuna de la nación, lo cual fue el sentido original de la reforma de 1977 en ese punto concreto.

Ahora bien, y ya considerando los 200 distritos plurinominales, MORENA y sus aliados cuentan con 281 congresistas, mientras que la oposición se hizo de 196 parlamentarios —los faltantes 23 corresponden a MC, pero no se consideraron dentro de la ecuación ya que dicho partido en tiempos de campaña no se pronunció como una fuerza afín u hostil a MORENA—. En términos de porcentajes, puede decirse que MORENA y sus partidos afines cuentan con el 56.2% de la Cámara baja, mientras que los partidos opositores llegan al 39.2%

Es dable apreciar entonces que, aunque quizá no como lo hubiera querido el partido que cobija al presidente de la República, refrendó la mayoría aplastante que consiguió en 2018, cuando al tercer intento en llegar a la primera magis-

tratura, Andrés Manuel López Obrador se alzó con el triunfo en la contienda para renovar el Poder Ejecutivo. Y reafirmando lo dicho hace un momento, no sólo lo hizo a secas sino que fue de una manera totalmente abrumadora.

Para sectores de la opinión pública con relativa cercanía a la oposición, esta suerte de referéndum sobre la primera parte del sexenio fue indicativa de un desgaste de la figura presidencial, de su coqueteo con la autocracia y de su intención de regresar al hiperpresidencialismo o, en su caso, de la consecución de un presidencialismo carismático en la llamada “Cuarta Transformación”.

Más allá de estos pugilatos argumentativos entre unos y otros sectores de la “comentocracia”, hay elementos para afirmar que, aunque sin la proporción avasalladora de 2018, la mayoría de la población sigue cobijando el proyecto de López Obrador. También es menester afirmar que la ciudadanía y el electorado en México han madurado lo suficiente como para dar giros de tuerca al sistema político cuando así sea necesario, por lo que si aquellas personas que hoy toman las decisiones más relevantes a lo largo y ancho del territorio nacional se duermen en sus laureles, en un futuro no muy cercano otras serán las opciones partidistas y las ideologías que lleguen a Palacio Nacional.

En otro orden de ideas, y tras el boom post-elecciones, esa danza que parecía interminable entre ganadores y derrotados, entre vencedores y vencidos, la reflexión no debe quedarse varada en la pasada jornada comicial. En tales condiciones, los ciudadanos debemos ser celosos guardianes del quehacer de los legisladores electos, con independencia del sentido que le hayamos dado a nuestro voto. Una propuesta de seguimiento legislativo debería incluir, entonces, al menos los siguientes puntos:

a) Promesas de campaña a cumplir. Si los entonces candidatos ofrecieron juramentos por doquier, moda incluida de firmarlos ante notario, lo menos que deben hacer es cumplirlos efectivamente, so pena de renunciar al cargo. ¿Habrà algún valiente que renuncie antes de un año sin un avance significativo de todo lo que prometió?

b) No al chapulineo. Esperemos que esa perniciosa práctica de saltar de puesto en puesto termine pronto. Si los próximos legisladores de la Cámara baja se dicen demócratas, deben hacer dos cosas: primera, impulsar una ley anti-chapulines que no haga de la política una carrera boxística; y segunda, evitar a toda costa que alguno de sus 499 compañeros incurra en esos artes que algunos manejan tan bien (o dicen hacerlo). ¿Habrà alguien que se aventure a ello?

c) Rendición de cuentas. Uno de los estandartes que históricamente se han dado en pro del movimiento del voto nulo ha sido precisamente la falta de rendición de cuentas de la clase política mexicana. La nueva legislatura debe centrar buena parte de su atención en tender los puentes necesarios entre gobernantes y gobernados, para que la cultura de las cuentas no siga siendo un tema propio de la opacidad, sino un elemento indispensable en la construcción de nuestra (en pañales) democracia constitucional. ¿Habrà alguien que se eche a su espalda tan importante cuestión?

d) Compromiso con una verdadera transformación institucional. La transformación de las instituciones y sus antecedentes en la Reforma del Estado implican emprender una reingeniería objetiva del Estado mexicano, debe ser un blanco a tener en cuenta. ¿Será un tema de la agenda en la llamada cuarta transformación que impulsa el presidente Andrés Manuel López Obrador?

e) Oposición más no testarudez. El itinerario público debe ventilarse apelando a la razón y no a las pasiones.

f) Representatividad. Otro bastión ideológico del movimiento anulacionista y del voto en blanco (que siempre se hacen presentes, insoslayablemente, en las elecciones mexicanas) fue el de la falta de representatividad de los legisladores. Si se dicen diputados diferentes, los que accederán a San Lázaro no pueden prescindir del tratamiento de este punto total. ¿Alguna vez volveremos a ver, tan insistentemente como en campaña, al representante de nuestro distrito?

g) Menos diputados y menos dietas. Poner a dieta al Congreso y ponerse a dieta ellos mismos (en cuanto a percepciones) es una asignatura que todo diputado debe tener en cuenta en relación con lo que un ciudadano exigente esperaría ver transformado y modificado de raíz. ¿Será reducido el excesivo número de 500 congresistas en la Cámara baja y de 128 en el Senado? ¿Serán recortados sus insultantes emolumentos y prestaciones?

h) Hacer del legislativo una rama racional del poder público. La división de poderes de Montesquieu se ha convertido en una actual y moderna colaboración entre funciones. En ese sentido, el Poder Legislativo necesita tomar la batuta en los nuevos equilibrios a los que aspira el Estado mexicano en el camino a la democracia constitucional. Nuestro país requiere diputados racionales, capaces, con la ética como carta de presentación y el bien común como propósito recurrente. ¿Estará el legislativo a la altura del reto?

Una especial atención requiere el tema de la anulación del voto y el sufragio en blanco, que ya se ha puesto de manifiesto con intensidad desde hace varias jornadas comiciales y que ha sido objeto de análisis en distintos círculos de especialistas políticos y periodísticos, con argumentos tanto a favor como en contra que deben ser sopesados y equilibrados.

Se trata de un fenómeno peculiar que no obedece única y exclusivamente a errores de la ciudadanía al ingresar a la urna, pues en muchas de las ocasiones es algo cien por ciento volitivo e intencional como una muestra de rechazo, decepción y/o hartazgo con el sistema político, electoral y de partidos.

En la elección federal de 2021 hubo una cantidad significativa de votos nulos —aunque desde luego hay que aclarar que pueden ser accidentales o intencionales, como se señalaba con anterioridad—, a grado tal de que incluso su suma fue mayor a la de varios partidos políticos —lo cual por supuesto debe ser materia de diversas reflexiones—, como lo muestran las cifras como tales:

- Votos nulos: 1,673,322 (3.41% de la votación total emitida)
- PT: 1,594,828 sufragios (3.25% de la votación total emitida)

- Partido Encuentro Solidario: 1,352,544 sufragios (2.75% de la votación total emitida)
- Fuerza por México: 1,217,084 sufragios (2.48% de la votación total emitida)
- Redes Sociales Progresistas: 878,515 sufragios (1.77% de la votación total emitida)

Los votos nulos, como se sabe, son aquellos en los que hay tachaduras o palabras distintas a la intención del sufragio —que es decantarse por una candidata o candidato—, cuando se marcó más de un recuadro o cuando no se marcó ninguno, es decir, cuando se dejó la boleta en blanco. Son un acto de libertad electoral aunque incluso existan campañas para evitarlos.

Pocas veces como en las últimas épocas se ha oído de manera tan abierta, extensa y recurrente la intención de individuos e incluso de diversos sectores, en el sentido de acudir a las urnas para anular la boleta electoral y expresar de esa forma su rechazo al sistema político que hace de las suyas en el país, y más propiamente, a los partidos que se reparten ese gran pastel que representa el poder en México.

No es necesario hacer un recuento de los factores que han llevado a la clase política a preocuparse, en mayor o menor medida, por una postura que ha ido ganando adeptos a lo largo y ancho del territorio nacional. Anular el voto, o en el peor de los casos (quizá el más socorrido), abstenerse de ir a la casilla que nos corresponda, tiene su raíz en el deplorable manejo de la vida pública que han hecho los partidos políticos en nuestro país, sin distingo alguno de siglas o colores. El ciudadano, literalmente, está harto de promesas no cumplidas, de compromisos disfrazados y de responsabilidades sesgadas.

Uno de los más importantes teóricos del Derecho y de la política de nuestros días, Michelangelo Bovero,⁵ ha advertido de una forma impura (si recurrimos a la terminología aristotélica) de la democracia: la kakistocracia o gobierno de los peores. Existen muchos indicadores que podrían demostrar a cabalidad que buena parte de los que ejercen el poder aquí se han empeñado en encuadrar en la construcción de Bovero. El ciudadano se pregunta: ¿vale la pena gastar tiempo y esfuerzo en votar por los peores?

Surge otro cuestionamiento: ¿abstenerse de votar o dejar la boleta en blanco, es antidemocrático? Numerosos actores políticos le quieren endilgar a los ciudadanos cargas de las que ellos mismos se han zafado hasta el cansancio. Ni la abstención ni la anulación del voto son actos antidemocráticos; más antidemocrática es la falta de resultados, de rendición de cuentas o de acciones concretas en favor de la sociedad civil que puedan recuperar la confianza en la clase política.

Aún y cuando una de las obligaciones del ciudadano es votar en los comicios generales, al tenor del artículo 36 constitucional, la abstención y la anulación del

⁵ Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002.

sufragio son expresiones de la democracia. Su deseabilidad o pertinencia son cuestión aparte que merecen otro tipo de disquisiciones y que tampoco deben tomarse a la ligera. Sin embargo, desautorizar *a priori* lo que el ciudadano desea no va en sintonía con las expectativas democráticas.

Quienes dicen que el voto en blanco o el voto nulo son antítesis de la democracia se equivocan con rotundidad, porque no toman en cuenta que la desazón del ciudadano es directamente proporcional a la satisfacción o no que ha producido el sistema de partidos en México. Yerran también, porque no elaboran un autoanálisis, no examinan circunstancias ni ponderan la relación entre el bien común y todo lo que los institutos políticos han hecho para alejarse del mismo.

Si el ciudadano no observa resultados adecuados del destino de sus impuestos, y al contrario, sólo atestigua disputas estériles, “debates” retóricos con un bajo nivel argumentativo y pocas ideas, está en todo su derecho, en toda su libertad, de decirle “no” al sufragio. Ante todo debe haber una defensa implacable de la libertad y todo lo que ella implica en la arena política.

Abstenerse de votar o anular el voto es también un ejercicio de democracia exigente. Desafortunadamente, más allá de respuestas aisladas como las que han surgido en estos días, a los actores y partidos políticos no les interesa mucho si el ciudadano vota o no. Ese gran pastel del que se hablaba en líneas anteriores, se habrá de repartir si votan cien mil o veinte millones de electores. Los partidos políticos han construido una partidocracia al servicio de ellos mismos y no de la sociedad a la que se deben y por la que están constitucionalmente establecidos.

Esta situación, en cualquier caso, no es óbice para poner de manifiesto tanto la libertad como la exigencia. Quizá el voto nulo, entonces, represente un mejor parámetro para medir, institucionalmente, el nubarrón que se ha vuelto la política en muy buena parte de nuestra geografía. La política, en un deber ser, debe estar al servicio de las y los ciudadanos, no de los partidos, aunque parece que en muchas de las ocasiones acontece exactamente lo contrario.

En definitiva, sólo el ciudadano, en un acto de conciencia, decidirá si votará o no, o si tachará su papeleta, o si sufraga a favor de personajes provenientes de la fantasía o de la ciencia ficción —aunque algunos demagogos bien pudieran parecerse a ellos—. Por eso el voto debe ser meditado, razonado y pensado a conciencia, en todos sus ángulos, perspectivas y puntos de vista.

El trasfondo de la polémica en torno al “voto en blanco” y al fenómeno tan característico del abstencionismo, es que la democracia mexicana, vista como partidocracia, necesita reformularse. Sus institutos, sus actores, y sobre todo, su ideario, sus propuestas, sus claves. La política reducida a negocio, a repartición de “chambas”, a escenario de trueques en “lo oscuro”, requiere ser abatida. Es urgente un cambio de vías y caminos, pero aún más, de actitudes y mentalidades.

Es imperioso meditar, razonar y reflexionar. El ciudadano tiene la última palabra. Ni la anulación del voto ni el abstencionismo son antítesis, negaciones

o manchas de la democracia, sino todo lo contrario. El político debe hacerse a la idea que la noción de exigencia acompaña a los sistemas democráticos más avanzados del mundo, y que México desea orientar su rumbo en tal sentido.

El pluralismo, en este sentido, debe dar cabida a todas las opciones en el contexto democrático y de diversidad que es propio de la modernidad política. Por igual, tendría que estar preparado para los diversos escenarios que se pueden presentar de cara a lo que viene. No se puede perder de vista.

IV. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN LA BALANZA DEL PODER PÚBLICO⁶

No sin ciertas complicaciones que el diálogo interorgánico deja entrever, es difícil imaginar los últimos treinta años en México sin la presencia de los órganos constitucionalmente independientes.⁷ Han llegado para quedarse, y aunque unos son más esenciales que otros, no puede dejar de observarse en todo su elemento la trascendencia que tienen para la democracia, los derechos fundamentales y el sistema político en todas sus aristas.

Para Jorge Carpizo, once características delimitan la estructura de los órganos autónomos:⁸

- 1) son establecidos por la Constitución, la cual debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes, siendo la ley la que desarrolla esas bases constitucionales;
- 2) realizan funciones públicas que corresponden al Estado por lo que, en consecuencia, su prioridad única es el interés público;

⁶ Este apartado retoma ideas publicadas por el suscrito con anterioridad en el trabajo Arroyo Cisneros, Edgar Alán, “Órganos constitucionales autónomos y equilibrio del poder público en México”, en Molina Piñero, Luis Jorge (coord.), *Monitor democrático 2020. La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México. Reconocimiento al IFE-INE en su XXX aniversario*, México, UNAM, Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, Tribunal Electoral del Estado de Durango, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, 2020, pp. 1673-1693.

⁷ Algunos textos dedicados a los órganos constitucionales autónomos son los siguientes: Moreno Ramírez, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005; Zeind, Marco Antonio, *Organismos constitucionales autónomos*, México, Tirant Lo Blanch, 2018; Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002; Esquivel Vázquez, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, México, Porrúa, 2006; y Ackerman, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

⁸ Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, julio-septiembre de 2004, p. 67.

- 3) no dependen políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guardan una relación de coordinación, no de subordinación;
- 4) gozan de autonomía técnica y funcional, debiendo estar asegurado su presupuesto y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones;
- 5) su titular o titulares, así como los funcionarios, no son irresponsables, pues existen procedimientos precisos para exigirles, llegado el caso, la correspondiente responsabilidad, estando obligado el órgano a rendir cuentas;
- 6) realizan una labor técnica altamente especializada;
- 7) su actuación debe estar completamente alejada de consideraciones políticas o partidistas;
- 8) sus actos sólo deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley;
- 9) sus miembros deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad;
- 10) sus actos de autoridad, como cualesquiera otros de esta naturaleza, si presuntamente violan derechos o libertades, están sujetos a control jurisdiccional; y
- 11) si esos órganos fueran suprimidos, y sus funciones atribuidas a cualquiera de los tres poderes, se lesionaría gravemente el Estado democrático de Derecho.

La disección anterior es sumamente puntual y permite observar tanto el sustrato como el *telos* y el *ethos* de los órganos constitucionales autónomos. Definitivamente, ya son un punto referencial de nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho, y como ya ha quedado plasmado, hablando en términos llanos llegaron para quedarse e incluso para perfeccionarse.

El punto 1) cobra relevancia porque si los organismos autónomos lo son desde un punto de vista constitucional, evidentemente la Carta Magna debe ser la primera en dotarlos de dicha naturaleza jurídica. Dicho de otra manera: sólo si el código político lo expresa de manera palmaria, un órgano puede ser constitucionalmente autónomo. Asimismo, y como sería deseable con todos los contenidos constitucionales concretos, la estructura general y los principios que rigen a la institución son lo que debería estar plasmado por la norma máxima, de tal suerte que todos los detalles se remitan a la legislación secundaria, específicamente a las muy deseables leyes de desarrollo constitucional.

El punto 2) precisa un objetivo claro y nítido de los organismos autónomos, consistente en la consecución y mantenimiento del orden público. Si bien es cierto que varios de ellos pueden llegar a lidiar con poderes sociales y/o privados, en cualquiera que sea la situación debe apuntarse al interés general, *i. e.*, el interés de todas y todos los ciudadanos como tales.

El punto 3) hace eco de la no subordinación de los entes autónomos a las ramas tradicionales del poder público. Si como se decía, la nueva división

de poderes debe estar orientada a la coordinación de las instancias públicas, está claro que los organismos autónomos deben asumir dichas circunstancias en todo su contexto, entrando a la arena política y ejerciendo sus respectivas funciones gubernamentales, porque aunque parezca una obviedad, hay que señalarlo con todas y cada una de sus letras: los órganos autónomos también gobiernan.

El punto 4) hace hincapié en la autonomía técnica, funcional y presupuestaria de los entes de este tipo para ser considerados como tales. Por virtud de lo anterior, la autonomía en dichas vertientes se configura como una circunstancia *sine qua non* de su estructura en general. Es de subrayar lo referente a la autonomía presupuestaria o financiera, lo cual debe incluir la elaboración del anteproyecto de presupuesto porque nadie mejor que el propio ente autónomo para conocer de primera mano sus necesidades.

El punto 5) enfatiza el carácter constitucional y público que rige a las personas titulares y funcionarias de los entes autónomos, por lo que los distintos sistemas de responsabilidades les son plenamente aplicables; en efecto, la responsabilidad penal, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad política pueden y deben ejercerse plenamente cuando existan elementos para ello, lo mismo que con la responsabilidad patrimonial del Estado.

El punto 6) puntualiza el elemento técnico que impera en la labor de los órganos autónomos y el principio de especialización, lo cual por supuesto es dable observar al diseccionar cada una de las instituciones: el Banxico en materia precisamente bancaria y monetaria, el INE en materia electoral, el INAI en materia de transparencia y acceso a la información, los órganos reguladores autónomos como el IFT y la COFECE en materia de competencia económica y telecomunicaciones, por citar ejemplos rápidos. Dicho axioma de la especialización apunta a que, por otro lado, el perfil de quienes ocupen los principales cargos al interior de los órganos autónomos no sólo sean ciudadanos sino que cuenten con la experticia y la experiencia necesaria en el tópic de que se trate.

El punto 7) alude a la necesidad de una verdadera, genuina y auténtica imparcialidad política de los órganos constitucionales autónomos, lo cual no deja de ser en muchas de las ocasiones sino una aspiración al momento de la práctica. Lo anterior es así porque los altos mandos de los entes autónomos son propuestos por las fuerzas partidistas representadas al interior del Congreso de la Unión, privilegiando un sistema de repartición entre las propias fuerzas mayoritarias. Aunque queda claro que las y los titulares de los entes autónomos no representan en modo alguno a quienes las y los propusieron, la realidad a veces es indicativa de exactamente lo contrario.

El punto 8) enuncia tres de los postulados básicos que deben regir el quehacer y la actuación de las oficinas autónomas, como son la legalidad, la imparcialidad y la igualdad, en los cuales se refleja toda una convicción democrática y constitucional que tendría que hacerse valer en cualquier circunstancia. Se trata, asimismo, de valores y virtudes que en clave de ética pública tendrían que ser coetáneos y consustanciales a la función pública.

El punto 9) indica que el nombramiento, estabilidad, ubicación, remuneración y responsabilidad son algunas de las garantías para poner a salvo a las personas titulares de los entes autónomos de los poderes fácticos, poderes salvajes, grupos de interés o grupos de presión. Así como existen garantías judiciales para el caso de las y los juzgadores, también hay este tipo de utensilios que salvaguardan la operatividad y la independencia de las y los tomadores de decisiones, lo cual se amplifica por ejemplo en el caso de aquellos órganos que tengan funciones cuasi jurisdiccionales.

El punto 10) alude a la posibilidad de, con un respeto pleno al debido proceso, la garantía de audiencia y demás formalidades esenciales del procedimiento, instaurar una causa jurídica cuando una persona funcionaria de un ente autónomo cometa un acto apartado de la legalidad. Tal cuestión refuerza la condición de igualdad como imperativo del sistema jurídico-político mexicano.

El punto 11) es una especie de cláusula o principio de no regresividad en materia de entes autónomos, teniendo en cuenta que al haber asumido tal naturaleza jurídica, lo conveniente es que la mayoría la conserve. Ello por supuesto no es óbice para emprender un diálogo cuando haya que hacerlo, sobre todo si la sociedad civil no encuentra respuestas en el actuar de una oficina con estas características.

Pueden identificarse cuatro grandes oleadas de entes públicos de este tipo, que quizá alguna o algún teórico preferirían llamar “generaciones”:

- 1) La que podríamos considerar como una primera oleada de organismos autónomos se da con los primeros tres entes que tienen estas particularidades: el Banco Central, legalmente llamado Banco de México (Banxico) —nacido en los años 20's pero que adquiere su autonomía en 1993, siendo así el pionero y primero de los órganos de este tipo, preconizado por el artículo 28 constitucional, párrafo sexto—, el Instituto Federal Electoral (IFE) nacido como tal en 1990, cuya autonomía se consigue en 1996 y cambia al hoy Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, establecido por el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado A y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) —surgida a inicios de la década de los noventa, siendo autónoma desde 1999, teniendo como base constitucional el artículo 102 de la Carta Magna en su apartado B—.
- 2) Transcurrieron algunos años para que surgiera en una segunda oleada el siguiente órgano autónomo, que no fue otro sino el organismo encargado del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, legalmente llamado Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuyo asidero se dio por conducto de la reforma constitucional del 2006 aunque legalmente salió a la luz hasta 2008; de hecho, el órgano que buena parte de la ciudadanía identifica por ser el encargado de realizar los censos de población fue el único que adquirió autonomía como parte medular de su naturaleza jurídica en la primera década del siglo XXI.

Está contemplado por el artículo 26 de la Constitución General de la República en su apartado B.

- 3) De nueva cuenta pasaría más de un lustro para que la Carta Magna, en una tercera oleada, reconociera a una buena parte de los actuales órganos autónomos; dicha tercera oleada coincide con varias de las denominadas reformas estructurales, sumamente controvertidas en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) —cuya historia dio comienzo en 1992 como Comisión Federal de Competencia a secas y autónoma ya con el nuevo adjetivo desde 2013, preconizada por el artículo 28 constitucional, párrafo decimocuarto—, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) —cuyo antecedente se da en 1996 con la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones, pero autónomo con su nuevo nombre desde 2013, establecido por el artículo 28 de la Carta Magna, párrafo decimoquinto—, el órgano garante en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, legalmente conocido por su acrónimo INAI —creado desde 2002 como IFAI pero autónomo a partir de la reforma del 7 de febrero de 2014 y legalmente surgido en 2015, determinado por el artículo 6o. del texto máximo de la nación en su fracción VIII—, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) —creado en 2005 pero autónomo desde 2014 e inserto en el artículo 26 de nuestro código político, apartado C.
- 4) Una nueva oleada, que es la más reciente, pero desprendida de la anterior, se da con el particular caso de la hoy Fiscalía General de la República (FGR), surgida como bien se sabe a manera de una Procuraduría General de la República con una historia que data desde inicios del siglo pasado, aunque como PGR empezó en 1974; la hoy FGR se incorporó al texto constitucional desde 2014 pero no fue sino hasta el 20 de diciembre de 2018 que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la declaratoria de la entrada en vigor de su autonomía constitucional, es decir, casi un lustro después. Está incluida constitucionalmente en el dispositivo 102, apartado B.

Ya se decía al inicio de este apartado que, vistos como un todo, las agencias autónomas son órganos esenciales en el actual modelo de Estado constitucional y en la configuración democrática contemporánea. Sin embargo, no son varitas mágicas que solucionen todos los complejos, multifactoriales, diversos y heterogéneos problemas que tiene nuestro país.

No debe haber una tendencia inflacionaria de los órganos constitucionales autónomos a manera de moda. La justificación de todos y cada uno de ellos debe ser una justificación permanente, pues no olvidemos que son órganos del Estado que detentan un poder específico y particular. Su legitimidad, en buena medida, depende de sus acciones, decisiones y respuestas de cara a la opinión pública.

En el marco del pluralismo del siglo XXI, los organismos autónomos se insertan como una pieza estatal que puede y debe potenciar las relaciones intergubernamentales en distintas claves que aquí se mencionan de una manera más gráfica —el orden es totalmente arbitrario pues tales claves son igualmente importantes como piedras de toque del asunto que aquí estamos abordando—:

- Gobernanza cooperativa.
- Democracia.
- Derechos fundamentales.
- Imperio de la ley.
- Cultura de la legalidad.
- Cultura jurídica.
- Cultura constitucional.
- Cultura de derechos fundamentales.
- Ética pública.
- Solidaridad.

Sin las anteriores piezas, este tipo de entes no sólo no terminarán de conectar del todo con la ciudadanía sino que además perderán bonos en términos de su representación argumentativa, que es aquella que se gana a partir de su eficacia, eficiencia, racionalidad, objetividad y profesionalismo. Es entonces una tarea pendiente para los órganos autónomos impregnarse de la agenda y del itinerario del pluralismo en el futuro a corto, mediano y largo plazo.

Y es que las oficinas constitucionalmente independientes, al haber contribuido a la descentralización del poder político, a desmontar el sistema hiperpresidencialista y a garantizar en distintos frentes los derechos humanos, en automático son ejes vertebradores de los escenarios políticos plurales de la contemporaneidad. Sin embargo, ese esfuerzo se debe refrendar con todas sus letras en la práctica y en la cotidianidad, apuntando a un mejor estado de cosas en la *res pública*.

V. CONSTRUYENDO EL FUTURO: LA CIUDADANÍA COMO CLAVE

El importantísimo papel del ciudadano en la edificación de una democracia constitucional está fuera de discusión en los tiempos que transcurren. No cabe ninguna duda de que el de “ciudadanía” es uno de los conceptos que adquieren mayor relieve a partir de que en la segunda post-guerra el mundo entra en un nuevo paradigma civilizatorio. No por nada Danilo Zolo⁹ afirma que esa noción es una “categoría central de una concepción de la democracia que se man-

⁹ Zolo, Danilo (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, 2a. ed., Roma-Bari, Laterza, 1998. De este autor también conviene revisar Zolo, Danilo, *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*, trad. de Rafael Grasa y Francesc Serra, Barcelona, Paidós, 2000.

tenga fiel a los principios de la tradición liberaldemocrática”, “no puramente formalista o procedimental”, sino una que va en dirección sustancial, de contenidos. La ciudadanía inclusiva, la ciudadanía exigente, trabaja con el caldo de cultivo representado por el constitucionalismo y la democracia.

Por eso es que este tiempo es de oportunidades para que podamos echar raíces en una ciudadanía acorde con el desarrollo, la prosperidad y el progreso. Y no es que con estos últimos tres vocablos estemos hablando de un simplón discurso de la mayoría de los políticos de nuestros días; es el ciudadano el más implicado en lograr tales aspiraciones. La partidocracia a la mexicana ha traído aparejada como consecuencia negativa la entronización de unos cuantos que se sienten reyes del mundo, cuando son tan sólo representantes populares, mandatarios de la soberanía conseguida —en apariencia— en las urnas.

El fondo de todo está en hacerles ver que el poder público, el poder político, es en esencia un poder ciudadano. En el lograrlo se encuentra buena parte de la trunca transición a la democracia. Saber reconocer opciones adecuadas y trazar horizontes que den cuenta del proyecto de los otros, y no sólo del personal, hablan de un ciudadano comprometido, con causa —y no estéril ni mucho menos—, atrincherado en la defensa de los derechos.

La ciudadanía que requiere el constitucionalismo democrático debe fraguarse con sustento y por un futuro prolongado, no en instancias cortoplacistas. Esa labor es ineluctable y es de todos. Pues no debe ser privativa de ciertos grupos o sectores, sino expandirse cuanto sea posible a cada hombre y cada mujer. Ser ciudadano es un derecho-obligación en donde se finca un mejor país, un mejor estado.

Dentro de las notas que caracterizan a un ciudadano democrático, cosmopolita, globalizado, contemporáneo y exigente, destaca su no conformismo, en todos los sentidos. Desde que no se queda sencillamente con lo que le dicen los gobernantes, los medios o los factores reales de poder (Lasalle¹⁰), sino que procesa la información, la analiza. Se vuelve un ciudadano crítico, que no lo hace sólo por hacerlo, sino que lo realiza con bases, con fundamentos. A partir de su observación de la vida pública y sus críticas, su rechazo a las imposiciones —autoritarismo puro, claro está— y su repudio por las grandilocuencias —tan características en un amplio sector de la clase política de hoy—, propone, construye, impele a la modificación de las formas. Ese ciudadano no se queda quieto, ni mucho menos callado: hace valer lo que opina, lo que piensa, lo que razona.

El ciudadano es un ser analítico, ya se dijo. Los problemas públicos nos conciernen a todos por igual, y la mejor forma de intentar resolverlos es echar mano de una participación exultante en la toma de decisiones. Porque así nos lo permiten nuestra Constitución, nuestros derechos fundamentales, nuestras

¹⁰ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Wenceslao Roces, Barcelona, Ariel, 2002.

libertades públicas. No hay lugar para la timidez, no hay espacio para agazaparse de los reflectores de los que debemos ser partícipes. Ante las peroratas lamentables de los que detentan el poder, vale más nuestro propio discurso reflejado en acciones, en hechos concretos que tengan por fin el bien común. Esa participación, automáticamente, conducirá a la eudemonía colectiva, a la consecución de los intereses generales: la ciudadanía que hace suya y toma por asalto la facultad de involucrarse en los asuntos que importan a más de cien millones de mexicanos.

Hoy más que nunca nuestro país necesita ciudadanos que entren en el perfil de lo aquí se ha reseñado brevemente. Parafraseando a Camus (literato y filósofo de excepción), el totalitarismo florece en los campos de una ciudadanía débil, poco ambiciosa, poco visionaria. El totalitarismo retoña por nuestros lares, sigilosa y peligrosamente, si es que no hacemos nada, si es que no ponemos de nuestra parte para merecer ser llamados ciudadanos.

Tomarse en serio el rol que sólo puede prosperar de esa manera, debiera ser uno de los ejes torales en la agenda ciudadana. Tomarse en serio los derechos, la democracia y las mejores razones republicanas es directamente proporcional a lo que México debe ser —y que han estancado los anti-ciudadanos llamados gobernantes—. Ciudadanía es, pues, un trabajo compartido y no una mera alegoría.

Los de sociedad civil y democracia son conceptos fundantes. A partir de ellos surge la estructura de los más avanzados Estados del mundo, cuyo gobierno interactúa con el ciudadano, en donde se tiene muy clara la idea de que quienes ostentan el poder lo hacen por y para el pueblo. El pueblo, ese vago y ambiguo término, se revela como el factor de equilibrio, la punta de lanza y la cima de todo el sistema. Los poderes de los gobernantes no se desfazan, se limitan. El límite llega por los derechos fundamentales. Pero para que el límite sea realmente marcado, la sociedad civil impulsa, exige y predetermina.

Sociedad civil y democracia se guían mutuamente, van de la mano y juntos, acotan los caminos del poder arbitrario. La sociedad civil le da forma a la democracia, que queda entendida como la mejor forma de gobierno hasta ahora conocida. La democracia evolucionada, no podrá quedarse rezagada en ningún momento. Usualmente, los modos de gobernar se agotan de acuerdo con las circunstancias históricas que se vivan. Pero la democracia puede encaminarse, gracias a la acción de la sociedad civil, a ajustarse a las contingencias temporales que requiera.

La sociedad civil es tan importante hoy en día que ha consolidado mucho de lo que integra al Estado constitucional y democrático de Derecho. En efecto, la sociedad civil ha luchado por el reconocimiento pleno de los derechos fundamentales y ha peleado contra la consumación de actos que los violenten. Eso que llamamos sociedad civil ha tomado la batuta para elegir a sus gobernantes, y aunque existan casos poco representativos (abstencionismo) como el mexicano, ha hecho de esa facultad histórica una oportunidad vuelta en obligación.

Pero, si el pueblo es, como se decía en líneas anteriores, un concepto difuso, ambiguo y poco claro, ¿no lo es así el de sociedad civil? Sí, si se trata de entenderlo a la ligera. La sociedad civil es aquel conglomerado de personas que se organizan para tener un papel claro en la orientación del timón democrático; tiene esquemas de participación, modos de operar e instrumentos para exigir al gobernante. En otras palabras, la sociedad civil somos todos, pero con un rumbo claro y definido. Y ello ya no es difuso.

En México, ¿qué ha hecho la sociedad civil por la democracia? O aún: ¿qué ha hecho por sí misma? Está claro que se patentiza la existencia de múltiples asociaciones civiles con el propósito de acercarse a la labor del gobernante, o bien, relacionadas con la idea de promoción, defensa y vigencia plena de los derechos humanos. Sin embargo, los esfuerzos en muchas de las ocasiones son poco convincentes. Muchas de estas asociaciones se crean de un día para otro y desaparecen sin pena ni gloria. En situaciones peores, son sólo artificios creados por partidos políticos y empresarios ligados a ellos, y sobre todo, a sus intereses. Las finalidades se desvirtúan y los objetivos se corrompen. Los orígenes se entrampan y los esfuerzos democráticos se estancan. Las buenas intenciones se amañan y los resultados se opacan.

Por ello, una sociedad civil real y conducente, orientada a resultados, no sólo es una cuestión bienvenida en nuestro país y en nuestras entidades federativas, sino un requerimiento ineludible para la transición y la democracia, fenómenos ambos que se encuentran en *stand by*.

VI. CONCLUSIONES

Luego de lo narrado en las anteriores páginas, con rotundidad puede aseverarse que pluralismo, institucionalidad y sociedad civil son elementos intrínsecos de la democracia. Los puentes entre uno y otro son una tarea cotidiana tanto de gobernantes como de gobernados, tanto de autoridades como de ciudadanos. Sus eventuales fracturas o puntos de quiebre también lo son.

La elección federal mexicana de 2021 en la que se renovó la Cámara de Diputados trajo consigo varias lecciones y enseñanzas. Mostró y demostró que el proyecto político encabezado por el actual presidente de la República sigue siendo mayoritario entre la población, pero ya no con la misma contundencia que en 2018. El electorado de hoy es un electorado maduro y opta siempre por un cambio de ruta cuando así sea necesario.

En ese camino de lo plural y de lo democrático, los órganos constitucionales autónomos juegan un papel esencial. Ni más ni menos, la autoridad encargada de organizar los comicios tiene esta naturaleza jurídica, y como ella, el resto de agencias e instituciones independientes tienen un peso específico en la balanza del poder público en México. Los equilibrios institucionales deben saltar a la vista y hacerse siempre presentes para garantizar un poder compartido

que llegó para quedarse. En una democracia consolidada y de calidad que se precie de serlo las tendencias a la autocracia y la concentración de facultades constitucionales al por mayor simplemente no tienen cabida.

Regresando a nuestro punto de partida, la ciudadanía es la que forja al pluralismo y, por ende, a la democracia. Esa ciudadanía hoy en día se caracteriza por su talante abierto, diverso, receptivo a las diferencias, tolerante, heterogéneo, crítico, exigente, demandante y, como no podría ser de otra manera, plural. Hay entonces una relación directamente proporcional entre estos tópicos.

La única alternativa para caminar de manera firme y decidida hacia la consolidación democrática y el desarrollo en todos sus órdenes es la alternativa pluralista. En efecto, sólo el pluralismo puede hacerse cargo de los embates que día a día tiene la democracia e, igualmente, el conjunto de los derechos fundamentales. Reivindicar y tomar en serio el pluralismo es construir con enjundia ese gran edificio del Estado constitucional y democrático de Derecho.

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI Editores, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

ARROYO CISNEROS, Edgar Alán, *Estado constitucional, Poder Legislativo y democracia*, México, Porrúa, 2017.

—, “Órganos constitucionales autónomos y equilibrio del poder público en México”, en Molina Piñeiro, Luis Jorge (coord.), *Monitor democrático 2020. La función de la división de poderes y los organismos constitucionales autónomos en el presidencialismo carismático en México. Reconocimiento al IFE-INE en su XXX aniversario*, México, UNAM, Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, Tribunal Electoral del Estado de Durango, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, 2020.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002.

CARPISO, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, julio-septiembre de 2004.

DAHL, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. de Fernando Valle-spín, Madrid, Taurus, 1999.

—, *La democracia y sus críticos*, trad. de Leandro Wolfson, 2a. ed., Barcelona, Paidós, 1993.

LINZ, Juan, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 2021.

—, *Obras escogidas. Vol. 1: Fascismo: perspectivas históricas y comparadas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

- , *Obras escogidas. Vol. 2: Nación, Estado y lengua*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- , *Obras escogidas. Vol. 3: Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
- , *Obras escogidas. Vol. 4: Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.
- , *Obras escogidas. Vol. 5: Economías y empresarios en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- , *Obras escogidas. Vol. 6: Partidos y élites políticas en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- , *Obras escogidas, Vol. 7: Historia y sociedad en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*, México, Porrúa, 2006.
- HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. de Juan Carlos Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca, Barcelona, Paidós, 1999.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. de Wenceslao Roces, Barcelona, Ariel, 2002.
- MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- SALVADOR MARTÍNEZ, María, *Autoridades independientes. Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*, Barcelona, Ariel, 2002.
- ZEIND, Marco Antonio, *Organismos constitucionales autónomos*, México, Tirant Lo Blanch, 2018.
- ZOLO, Danilo, *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*, trad. de Rafael Grasa y Francesc Serra, Barcelona, Paidós, 2000.
- (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, 2a. ed., Roma-Bari, Laterza, 1998.

EL PRESIDENCIALISMO CARISMÁTICO Y EL RIESGO DE SU REFLEJO EN LA DIVISIÓN DE PODERES

María Magdalena Alanís Herrera¹

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la mayoría de las democracias en el mundo se rigen bajo los dos principios que subyacen al constitucionalismo moderno, que consisten en la división orgánica del Poder Público y el reconocimiento de los derechos fundamentales en beneficio de los gobernados. Ambos principios tienen la misma finalidad, siendo esta la de limitar el poder soberano y su concentración absoluta, como resultado de los regímenes totalitarios que se vivieron en Europa a finales del siglo XIX y principios del XX.

No obstante, al día de hoy no existe una fórmula exacta de cómo es que se debe llevar a cabo la división de poderes, pues cada comunidad es distinta y, por ende, las relaciones de poder que guardan varían unas con otras. Por lo tanto, cada país ha adoptado diversas maneras para dividir y organizar el ejercicio del poder en sus sistemas de gobierno.

El presidencialismo, o sistema de gobierno presidencialista, constituye un modelo de división de poderes, en el que se busca que la voluntad general de la ciudadanía se exprese tanto a través del parlamento como a través de la figura presidencial, mediante el voto directo. Sin embargo, como se verá más adelante, las propias particularidades de esta forma de gobierno pueden conllevar a una vulneración de la división del poder ejercicio y, por ende, a una concentración del mismo en manos del presidente.

Una de estas particularidades es la esencia misma del presidencialismo, puesto que la elección directa del Poder Ejecutivo puede resultar en una personalización del cargo presidencial, y tener como resultado lo que recientemente se ha denominado presidencialismo “carismático”.

A lo largo de este ensayo, se analizará el carácter presidencialista del sistema gobierno mexicano y su relación con las distintas formas de dividir el Poder

¹ Correo electrónico: *mmah1469@hotmail.com*

Público en nuestro país. Una vez hecho este análisis, se harán algunas reflexiones de cómo es que un presidencialismo “carismático” representa un riesgo para dicha división de poderes.

I. EL PRESIDENCIALISMO Y LA FUNCIÓN DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

Para entender en un primer momento en qué consiste el presidencialismo y su relación con las distintas formas de dividir el Poder Público en México, es necesario definir el presidencialismo como forma de gobierno. De acuerdo con Bruce Ackerman, la forma de gobierno presidencial consiste, básicamente, en un sistema de separación de poderes donde el voto es directo tanto para el Poder Legislativo, constituido por un parlamento, como para el Poder Ejecutivo, que suele depositarse en una sola persona a la que se le denomina “presidente”, y ambos poderes se encuentran separados y con independencia en el nacimiento y supervivencia.²

Por lo tanto, dicha forma de gobierno obedece al principio de división de poderes, contrario a lo que ocurre en las formas de gobierno caracterizadas por una concentración absoluta de poderes, como las autocracias, los regímenes absolutistas o fundamentalistas, las dictaduras parlamentarias, entre otras; el presidencialismo es un sistema de distribución de competencias, es decir, una forma de gobierno en la que sí se lleva a cabo la división de **poderes siguiendo un esquema de pesos y contrapesos**, la cual, como se verá más adelante, surge a partir de la fórmula tradicional planteada por Montesquieu, consistente en dividir el Poder Público en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El presidencialismo es un sistema de gobierno que, junto al parlamentarismo, constituyen los regímenes comunes y vigentes en todo el mundo.³ Su origen se remonta a la Constitución Americana de 1787, mediante la cual se instauró por primera vez en la historia un Estado federal y presidencial, siendo éste los Estados Unidos de América.

Históricamente, una vez ocurrida la independencia política de España y tras el fallido imperio de Agustín de Iturbide, México adoptó el sistema presidencial desde sus inicios como país independiente en la Constitución de 1824, teniendo en mente la Constitución Americana que adoptaba el presidencialismo como

² Bruce Ackerman, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 26.

³ Contrapuesto al presidencialismo, en el parlamentarismo la única elección directa se hace en la integración de los miembros del parlamento, órgano en el que se deposita el Poder Legislativo. La elección del depositario del Poder Ejecutivo se hace mediante una elección indirecta que lleva a cabo el parlamento. La persona que resulta electa se le denomina como primer ministro. Véase Juan Linz, *The Perils of Presidentialism*, Volumen 1, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 51-69.

forma de gobierno. A lo largo del siglo XIX, el gobierno del país se vio dividido entre diferentes facciones las cuales constantemente entraban en conflicto. Durante este periodo, el presidente no contaba con el apoyo del Poder Legislativo y frecuentemente entraban en conflicto.

A principios y mediados del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional se consolidó como partido único, ya que tuvo suficientes victorias y obtuvo el control de todos los poderes relevantes, adquiriendo así una plena autoridad legislativa. Bajo este régimen se buscó consolidar un sistema presidencial inclinado a concentrar el poder estatal en manos del Presidente de la República, al grado de tener incidencia en todas las materias y en todos los niveles de gobierno. Inclusive, algunos teóricos desarrollaron la teoría de las facultades meta-constitucionales del presidente.⁴

A finales del siglo XX, con la apertura del gobierno a otros partidos políticos y a través de ciertas reformas constitucionales, se inició un proceso de democratización de aparato institucional del Estado. La tendencia hasta nuestros días ha sido la de democratizar el poder, respetar y garantizar los derechos humanos, incluir la participación de otros actores en la vida pública, restarle poder al Poder Ejecutivo e introducir nuevos organismos (independientes del Poder Ejecutivo) que lleven a cabo funciones primordiales en beneficio de la sociedad. Sin embargo, el sistema de gobierno sigue siendo presidencialista, y algunas áreas del aparato institucional siguen siendo total o parcialmente dependientes del presidente.

Actualmente en México, el presidencialismo encuentra su fundamento en los artículos 49, 80 y 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen que el Supremo Poder de la Unión se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que el Poder Ejecutivo es unipersonal y electo de manera directa, con una duración de seis años en el cargo sin la posibilidad de reelección.

Así, entre altibajos e irregularidades, el sistema de gobierno presidencialista ha conducido el destino del país por más de dos siglos, no obstante, el objeto de estudio de este ensayo no es el presidencialismo mexicano en sí, sino su relación con la división de poderes y **los límites y controles que dicha división conlleva para, posteriormente, reflexionar acerca de cómo es que el presidencialismo carismático pondría en riesgo tal división de poderes.**

I.1. EL PRESIDENCIALISMO Y LA DIVISIÓN HORIZONTAL “TRADICIONAL” DE PODERES

La división horizontal de poderes, a la que también se la ha denominado división tradicional o moderna de poderes, constituye la división del Poder Público

⁴ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 114-131.

por antonomasia, pues, junto al sistema de gobierno democrático, conforman las columnas vertebrales del constitucionalismo modernos y, por ende, la consolidación de los Estados constitucionales como los conocemos hoy en día.⁵

En ese sentido, las democracias constituidas dentro del marco del constitucionalismo se caracterizan por ser democracias limitadas. Esto, pues la finalidad del constitucionalismo ha sido la de limitar el poder soberano, y si en la democracia el poder soberano reside en la voluntad de sus ciudadanos, entonces ésta se verá inevitablemente limitada por los límites impuestos por la Constitución.

Dicha limitación debe buscar mantener dividido el ejercicio de la soberanía democrática. Por ello, se creó la división tradicional de poderes, consistente en la tripartición del poder soberano en los tres poderes/funciones del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, el principio de división de poderes exige que todo actuar político no resulte en una concentración absoluta del poder, sino que operen como un sistema de pesos y contrapesos.⁶

Esta división de poderes fue concebida originariamente por Montesquieu, y tuvo su materialización política y jurídica tras la culminación de la Revolución Francesa en 1789, ya que fue uno de los principios en los que se basó dicho movimiento social.

De acuerdo con Montesquieu, la sociedad y el Derecho no tienen su origen en el contrato social,⁷ sino en la naturaleza propia del hombre y las circunstancias que lo rodean, tanto climática como geográficas.

Asimismo, cualquier forma de gobierno adoptada por los hombres debe ser moderada por diferentes contrapesos, siendo fundamental la separación de poderes de acuerdo a las tres funciones primordiales del Estado: a) la función legislativa, encargada de la producción de leyes; b) la función ejecutiva, el deber de ejecutar las leyes, es decir, concretar su materialización real; y c) la función judicial, encargada de dirimir conflictos con arreglo a dichas leyes. Esta separación según Montesquieu correspondía con el equilibrio entre tres fuerzas sociales y políticas: el rey, el pueblo y la aristocracia.⁸

A partir de dicha separación de los poderes, se pueden desprender dos principios característicos del Estado constitucional:

- 1) El principio de legalidad: mediante dicho principio, se establecen límites a las funciones ejecutiva y judicial, pues supone la distinción y subordinación de tales funciones a la función legislativa. De esta manera, se confirma la supremacía de la Ley, lo que implica que todo acto adminis-

⁵ Pedro Salazar, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 10.

⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁷ Contrario a lo que pensaba Montesquieu, Hobbes, Locke y Rousseau consideraban que los seres humanos pasan del Estado de naturaleza al Estado de Derecho a través de un contrato social. Véase Pedro Salazar, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 16.

⁸ *Ibid.*, p. 18.

trativo y judicial debe fundarse en una norma previa, general y abstracta. Además, el contenido emitido de tales actos debe adecuarse a la misma.

- 2) El principio de imparcialidad: a través de este principio se garantiza la separación e independencia del aparato judicial frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo, garantizando así la aplicación efectiva de la Ley.

En el caso de México, la división horizontal de poderes está prevista en los artículos 40, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹ De acuerdo con una interpretación sistemática de tales preceptos, se puede concluir que el pueblo mexicano ha decidido adoptar como sistema de gobierno el de una república representativa, democrática, laica y federal. Además, para que el pueblo pueda ejercer su soberanía lo debe hacer a través Poderes de la Unión y por los poderes de los Estados.

Estos poderes consisten, en un principio,¹⁰ en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹¹ Aquí es importante mencionar que el artículo 49 constitucional no sólo se limita a establecer la división horizontal de poderes, sino que también establece una cláusula para que el Poder Público efectivamente se mantenga dividido, a saber:

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.

Esta cláusula fue resultado de la consolidación del Partido Revolucionario Institucional como partido único, a principios y mediados del siglo XX, lo cual conlleva a que dicho partido obtuviera una plena autoridad legislativa y, así, consolidar un sistema presidencial inclinado a concentrar el poder del Estado en manos del presidente de la República.

Con el fin de evitar que tal situación se repita, y en aras de garantizar una división efectiva del Poder Público y la no concentración del poder absoluto en una sola persona, el Constituyente estableció dicha cláusula, impidiendo así que el Poder Legislativo pueda depositarse en una sola persona (en este caso, el presidente de la República), salvo los casos extraordinarios previstos en el artículo 29 de la Constitución Federal, en relación con el 131 del mismo ordenamiento.

⁹ En adelante, CPEUM.

¹⁰ Se dice que un principio, puesto que, como se verá más adelante, los órganos constitucionales autónomos también forman parte la división horizontal de poderes.

¹¹ Cabe mencionar que la división horizontal de poderes se analizará sólo en el ámbito federal, puesto que es en este ámbito donde tiene su origen y su actuación la figura del presidente, por lo que quedarán excluidos de este trabajo los poderes de los Estados. Por lo tanto, en adelante, al hacer referencia a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los en los que se depositan tal poderes y los órganos constitucionales autónomos, se estará haciendo referencia únicamente en el ámbito federal.

Es relevante destacar la importancia del Poder Legislativo, y la razón por la que éste no debe ser depositado en una sola persona o grupo político. Como ya se mencionó, el principio de legalidad sostiene la supremacía del Poder Legislativo frente a los poderes Ejecutivo y Judicial, ya que éstos deben ajustar su actuación con arreglo a las leyes emitidas por la función legislativa. Por lo tanto, resultaría problemático que la función de producir leyes se deposite en una sola persona o corporación, pues habría una concentración absoluta del poder, contraviniendo así el principio de división de poderes y, por ende, **la finalidad que se busca con dicho principio, que es la de limitar el poder absoluto**, poniendo en riesgo así los cimientos del Estado democrático en el que vivimos.

Siguiendo con el análisis del Poder Legislativo, el artículo 50 Constitucional concibe al Congreso de la Unión como el órgano en el cual se deposita dicho poder y, por lo tanto, tiene la facultad de producirlas leyes. De acuerdo con dicho precepto, el órgano legislativo es bicameral, con una Cámara de Diputados, la cual tiene una integración de 500 diputados, y una Cámara de Senadores, la cual tiene una integración de 128 senadores.¹²

El Poder Legislativo, como ya se adelantó, consiste en la función de producción de las leyes, es decir, las normas con mayor jerarquía después de la Constitución Federal y los tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano. La doctrina ha definido esta creación de leyes a través de una sucesión ordenada de actos, denominada el “proceso legislativo”, que consiste en lo siguiente:

1. **Iniciativa:** se refiere aquellos sujetos facultados para iniciar leyes.
2. **Discusión:** acto mediante el cual las Cámaras dentro de sus respectivas competencias, deliberan sobre el proyecto de ley o decreto con el fin de determinar si deben o no aprobarse.
3. **Aprobación:** acto mediante el cual se rechaza o se aprueba, total o parcialmente, el proyecto de ley. Esto, como resultado de la votación en cada una de las Cámaras.
4. **Sanción o veto:** acto mediante el cual el presidente aprueba o no un proyecto de ley o decreto.
5. **Promulgación:** acto mediante el cual se reconoce que el Congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y lo ha remitido al presidente;¹³ éste entonces ordena su publicación y su observancia.
6. **Publicación:** acto mediante el cual una ley aprobada y sancionada se da a conocer oficialmente a toda la población.

¹² Resulta evidente la intención del Constituyente de mantener el Poder Legislativo lo más distribuido posible, Esto, en concordancia con la cláusula establecida en el artículo 49 constitucional.

<https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-tercero/capitulo-il>

¹³ De los pasos anteriores, es posible identificar que el presidente también participa en el proceso de creación de leyes, no obstante, su participación se ve mucho más reducida.

El Poder Ejecutivo, por otra parte, encuentra su fundamento en los artículos 49, 80 y 81 de la CPEUM. De acuerdo con el artículo 80 constitucional, el Poder Ejecutivo de deposita en un solo individuo, denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Posteriormente, el artículo 81 establece que la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Esta última disposición es de suma importancia para nuestro objeto de estudio, pues es aquí donde se introduce el presidencialismo como forma de gobierno en nuestro país. Como ya se ha mencionado, la elección directa del Poder Ejecutivo constituye la esencia de un sistema de gobierno presidencialista.¹⁴

El presidente, al ejercer el Poder Ejecutivo, tiene la función estatal de ejecutar las leyes, es decir, realizar todos los actos para llevar a cabo la materialización real de las normas legales. Esta función se encuentra prevista en el artículo 89, al establecer que la primera de las facultades/obligaciones del presidente es la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Mediante este precepto, se reafirma el principio de legalidad y, por ende, la subordinación del presidente frente al Congreso de la Unión, puesto que el presidente debe limitar su actuación a únicamente ejecutar las leyes que previamente haya emitido dicho órgano legislativo. En ese sentido, la actuación del presidente no puede ir más allá de lo que la Ley dispone.

Ahora bien, la principal forma en la que el presidente debe llevar a cabo la ejecución de las leyes, es a través de la emisión de reglamentos. El reglamento constituye un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, mediante el cual se establecen reglas concretas para la aplicación material de las leyes.¹⁵ Asimismo, el presidente cuenta con el apoyo de la Administración Pública Federal (de quién es jefe), para llevar a cabo todos los actos necesarios para la concretización real de las leyes.

Cabe recordar que la Constitución Federal también prevé la participación del presidente en el proceso de creación de leyes. Esta participación se lleva a cabo en los actos de Iniciativa, Sanción o Veto y Publicación. Mientras que la participación del presidente en la Publicación se resume a una cuestión meramente formal, en la Iniciativa y en la Sanción o Veto se da una participación de carácter material. Es importante considerar que, dado que el sistema de gobierno en México es presidencialista y por lo tanto la ciudadanía expresa su voluntad general también a través del presidente, la presentación de iniciativas de ley y la posibilidad de vetar las ya aprobadas por el Congreso, constituyen otra voz y otro voto en la creación de leyes; la voz y el voto de los intereses ciudadanos que dicho cargo representa.

¹⁴ Este elemento será retomado en el siguiente apartado, pues se reflexionará acerca de cómo es que la elección directa del Poder Ejecutivo ha dado como resultado un presidencialismo “carismático” o “personalizado”, lo cual supone un riesgo para la división de poderes y, por ende, los límites que ésta conlleva al poder absoluto.

¹⁵ Enrique Quiroz, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 197.

La finalidad del constitucionalismo moderno, a través de la división de poderes, es la de limitar la concentración del poder absoluto, por lo que se pretende que las decisiones de mayor trascendencia en una comunidad pasen por la mayor cantidad de gente posible. De esta manera, se consigue que las decisiones adoptadas (las cuales al final resultan en la creación de una ley) sean lo más democráticas posibles, es decir, que hayan sido discutidas tomando en cuenta los intereses y puntos de vista de la mayor cantidad de gente posible, y que su aprobación sea respaldada si no por la totalidad, sí por la mayoría de los ciudadanos. Al final, la democracia se enriquece a partir de la deliberación que se puede dar entre las distintas oposiciones y fuerzas políticas de una comunidad.

En este sentido, la participación del presidente en el proceso legislativo es en beneficio del desarrollo de una democracia más sana y verdaderamente representativa. La facultad que tiene de vetar las leyes aprobadas por ambas cámaras, constituye un control y contrapeso a la fuerza política mayoritaria en el Congreso. Sin embargo, esta participación es limitada por el artículo 72 constitucional, pues en última instancia, el Congreso es el órgano encargado de la función legislativa por ser el cuerpo que representa a toda la ciudadanía, y en aras de garantizar la división de poderes, el Poder Ejecutivo se encuentra subordinado a la voluntad de dicho órgano legislativo.

Finalmente, el Poder Judicial encuentra su fundamento en los artículos 94 a 107 de la CPEUM. Dicho Poder se deposita en todos los jueces, magistrados y ministros del país, encargados de la función jurisdiccional, es decir, la facultad de resolver conflictos mediante la concretización de las normas aplicables.

Históricamente, el Poder Judicial en México formaba parte del Poder Ejecutivo en un inicio. Esta situación se debía a que se tenía la creencia que la impartición de justicia era una variante de la ejecución de las leyes, ya que ésta implicaba la concretización real de las normas generales y, por ende, la concretización de las normas generales en la resolución de conflictos.

No obstante, con el paso del tiempo, el Poder Judicial fue adquiriendo su autonomía e independencia del Poder Ejecutivo; la función judicial obedecía a otros principios distintos a aquellos que regían a la Administración Pública. Además, que tal era la intromisión del Ejecutivo en la resolución de conflictos que no había una impartición de justicia eficaz e imparcial para las partes.¹⁶

Debido a esta situación, a lo largo de la historia de nuestro país, se emitieron diversas reformas constitucionales y legales que culminaron en la autonomía e

¹⁶ Algunos pensadores como John Locke sostuvieron que el Poder Judicial debía formar parte del Poder Ejecutivo. De hecho, la tripartición del Poder que él planteó consistía en dividir el Poder en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Federal. Este último se encargaría de la relación que guarda una comunidad con el extranjero, mientras que el Poder Judicial se encontraba inmerso en el Poder Ejecutivo. Véase Abramovich, V. y Christian, C., “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Gargarella, R; *Teoría y Crítica del Derecho constitucional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, pp. 55-78.

independencia jurídica del Poder Judicial frente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, consolidando así el principio de imparcialidad de la división de poderes. De esta manera, el Poder Judicial se ha configurado como un contrapeso para dichos poderes, limitando la concentración absoluta del poder y enriqueciendo su distribución democrática. Hoy en día, el Poder Judicial se deposita en un aparato institucional independiente y autónomo, encargado de impartir justicia imparcial, pronta y eficaz en beneficio de los gobernados.

Sin embargo, aunque dicha autonomía se ha alcanzado a través de largas transformaciones políticas, el presidente aún tiene la facultad de seleccionar la terna mediante la cual se integrará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁷ la cual debe ser aprobada, en un inicio, por el Senado de la República. Tal facultad se basa en la idea de que la elección de los miembros de la Tribuna con mayor jerarquía del país debe contar con cierta legitimidad democrática, la cual se consigue mediante la elección indirecta que realiza el presidente de los ministros que integran el pleno de la SCJN, pues de esta forma se consigue que los intereses de la ciudadanía sean representados en dicho órgano a través de la figura presidencial. No obstante, como se verá más adelante, tal situación puede conllevar a una subordinación real de dicho órgano judicial, y por lo tanto del Poder Judicial en su conjunto, a los intereses del Ejecutivo, contraviniendo así el principio de imparcialidad de la división de poderes y, por ende, en perjuicio de la democracia.

I.2. EL PRESIDENCIALISMO Y LA DIVISIÓN HORIZONTAL “CONTEMPORÁNEA” DE PODERES

Tradicionalmente, la división horizontal de poderes ha consistido en la tripartición de las funciones legislativa, ejecutiva y **judicial**. **Sin embargo, durante las últimas décadas, se ha modificado dicha división para dar paso a lo que se venido llamando como división “contemporánea” de poderes,¹⁸ la cual se caracteriza por la inclusión de los órganos constitucionales autónomos en la división del Poder Público, pues dichos órganos ejercen determinadas funciones que son primordiales del Estado, distintas a las funciones tradicionales, pero que son igual de importantes y, por lo tanto, se encuentran en la misma jerarquía constitucional.**

En nuestro país, los órganos constitucionales autónomos tienen su origen histórico en la Administración Pública Federal. Distintos órganos pertenecientes a ésta, con el paso del tiempo y a través de varias reformas legales y constitucionales, fueron adquiriendo independencia del Poder Ejecutivo, pues las constantes injerencias de éste en sus labores, impedía que dichos órganos pudieran

¹⁷ En adelante, SCJN.

¹⁸ Ileana Moreno, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, México, 2005, p. 73.

llevar a cabo sus funciones de manera eficaz y eficiente. Además, dada la trascendencia de las funciones que ejercían en beneficio de los gobernados, era menester que tales órganos administrativos contaran con total autonomía en su gestión, así como un patrimonio propio.¹⁹

Algunos ejemplos de órganos constitucionales autónomos que tuvieron sus orígenes en la Administración Pública Federal, son el Instituto Nacional Electoral y el Banco de México.

Los antecedentes del Instituto Nacional Electoral se remontan a la Constitución de 1917, en la cual se instituye a la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al Presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.

En 1946, el Presidente Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Federal Electoral la previó la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia.

Posteriormente, en 1973, desapareció la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y, en su lugar, el Congreso de la Unión aprobó la creación de la Comisión Federal Electoral. A partir Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas “no incluidas” y propiciar su representación en los órganos legislativos, la Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

Eventualmente, como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990, y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral, cuyo máximo órgano de dirección se encontraba encabezado por el presidente del Consejo General, quien era el Secretario de Gobernación.

Las reformas constitucionales de 1994, 1996 y 2007le fueron otorgando autonomía al Instituto Federal Electoral, así como certeza, transparencia y eficiencia en sus actuaciones. No obstante, fue hasta 2014 que se le otorgó plena autonomía del Poder Ejecutivo y le dio el carácter de órgano constitucional autónomo, como el Instituto Nacional Electoral que tiene como fin homologar los estándares de organización de los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.²⁰

¹⁹ Filiberto Ugalde, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en *Revista de la Judicatura Federal*, volumen 29, México, UNAM, 2010, pp. 255 y 256.

²⁰ Instituto Nacional Electoral, *Historia del Instituto Federal Electoral*. Consultado el 06 de noviembre de 2020. Disponible en el siguiente sitio web: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

Con similar trayectoria, el Banco de México, partir del 1° de abril del año 1994, institución obtuvo su autonomía por decreto publicado en el mes de noviembre del año de 1993; este acontecimiento vino a fortalecer su trabajo en materia de política económica y fiscal, permitiéndole tomar decisiones que hasta la fecha han sido de suma importancia para el desarrollo de México.

El Banco de México es el banco central del Estado Mexicano, constitucionalmente autónomo en sus funciones y administración, cuya finalidad es proveer a la economía del país de moneda nacional. En el desempeño de esta encomienda tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Adicionalmente, le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.²¹

A partir de estas ejemplificaciones, es posible observar que ciertos órganos que en algún momento guardaban subordinación ante los intereses del presidente, pues su naturaleza jurídica así lo determinaba, ahora constituyen un contrapeso frente al Poder Ejecutivo (así como a los poderes Legislativo y Judicial) pues se les ha dotado de plena autonomía y se encuentran en la misma posición jerárquica a nivel constitucional que dichos poderes.

La creación de los órganos constitucionales autónomos, en un inicio, se encontraba justificada por la necesidad de especializar, agilizar, independizar, y/o transparentar funciones públicas fundamentales para así alcanzar los fines que se crearon en beneficio y protección de los derechos fundamentales,²² con la misma igualdad constitucional respecto de los clásicos poderes del Estado.

Recientemente, el Pleno de la SCJN, a través de la tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008,²³ ha establecido las características distintivas que debe reunir un órgano para ser considerado constitucional autónomo, a saber:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de **obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su**

²¹ Banco de México, *Historia*. Consultado el 06 de noviembre de 2020. Disponible en el siguiente sitio web: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/semblanza-historica-historia.html>

²² Jaime Cárdenas, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996. p. 244.

²³ [J]; 9a. Época; Pleno; S. J. F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Febrero de 2008; p. 1871. P./J. 12/2008.

misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Asimismo, la Segunda Sala de la SCJN emitió la tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.),²⁴ mediante la cual se señala que los órganos constitucionales autónomos cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; lo anterior, con el fin de garantizar el principio de división de poderes, a saber:

GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

A partir de las tesis citadas, es posible concluir que la creación de los órganos constitucionales autónomos constituye una evolución de la división tradicional de poderes, pues tales órganos son los depositarios de otros poderes en los que se ha dividido el Poder Público (además de los poderes tradicionales);

²⁴ [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo I; Pág. 603. 2a. CLXVI/2017 (10a.)

son creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, así como su funcionamiento está reconocido expresamente en dicho ordenamiento; mantienen una relación de coordinación, y no subordinación, con los otros órganos del Estado, depositarios de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; poseen autonomía en su gestión, así como un patrimonio propio; y cumplen una función primordial en beneficio y protección de los derechos fundamentales de los gobernados.

Actualmente, se han constituido nueve órganos constitucionales autónomos a nivel federal, conformados por el Instituto Nacional Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y la Fiscalía General de la República.

Todos estos órganos constituyen un verdadero contrapeso entre sí frente a los poderes tradicionales del Estado, transformando así la división tradicional de poderes. Asimismo, su creación constituyó un debilitamiento necesario del Poder Ejecutivo, en aras de fortalecer la división de poderes y a la democracia.

I.3. EL PRESIDENCIALISMO Y LA DIVISIÓN VERTICAL DE PODERES

Hasta este momento, se ha analizado la función de la división de poderes en el sistema de gobierno presidencialista que rige nuestro país, por lo que se ha analizado la figura del Presidente de la República como depositario del Poder Ejecutivo, frente al Congreso de la Unión y la judicatura, depositarios de los poderes Legislativo y Judicial, respectivamente; asimismo, se ha analizado la creación de los órganos constitucionales autónomos como contrapesos frente a dichos poderes, y las funciones depositadas en aquéllos como nuevas formas de dividir el Poder Público.

No obstante, todas estas instituciones forman parte del ámbito federal de competencias, puesto que los poderes públicos depositados en ellas devienen de la división del Poder Público de la Unión, y no del de los Estados. De esta manera, existe una división del Poder Público distinta a las que ya hemos analizado, denominada como “división vertical de poderes”, y la cual, como se verá más adelante, limita aún más la actuación del Poder Ejecutivo Federal.

La división vertical de poderes, o federalismo, se define como aquel sistema de gobierno que reúna las siguientes características:²⁵

²⁵ José María Serna, *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008, p. 64.

1. La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución.
2. La distribución constitucional de competencias entre los órganos federales y los órganos locales.
3. La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal.

El federalismo como sistema de gobierno fue implementado por primera vez en la Constitución Americana de 1787, y tuvo como objetivo establece una doctrina política basada en entidad política u organización formada por organismos que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, denominado Federación, y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente.²⁶

En este sentido, la división del poder se da ya que ciertas funciones del gobierno están repartidas entre un grupo de Estados asociados, en un primer momento, y luego se reparten competencias a un Estado federal central.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece el carácter federal de la organización política mexicana y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros. Al respecto, el artículo 124 Constitucional señala que, en el Estado mexicano, los estados miembros tendrán ciertas competencias sobre la que pueden legislar en forma autónoma, siempre y cuando éstas no estén expresamente conferidas a la Federación en el texto constitucional.²⁷

Asimismo, es importante destacar que el federalismo en México, y por ende la distribución de competencias que se lleva a cabo conforme a éste, es de carácter tripartito y no dual. Es decir, en la distribución de competencias participan no sólo la Federación y los Estados, sino también los municipios. Esto se debe a que el artículo 115 Constitucional prevé una serie de competencias exclusivas para los municipios, las cuales no pueden ser ejercidas por la Federación ni por los Estados.

En el sistema federal, la figura del Presidente de la República se ve aún más limitada, pues su actuación se circunscribe al ámbito federal y, en tal sentido, a las leyes que el Congreso de la Unión emita, excluyendo así el ámbito de competencias de los Estados y el de los municipios.

En tal sentido, la división vertical de poderes, junto con la división horizontal, constituyen un doble eje de pesos y contrapesos, limitando el actuar de todos los poderes tanto a nivel federal, como a nivel municipal y local.

²⁶ *Ibid.*, pp. 69-71.

²⁷ A esto es lo que la doctrina ha denominado como “cláusula residual” a favor de los Estados.

II. EL PRESIDENCIALISMO CARISMÁTICO COMO UN RIESGO PARA LA DIVISIÓN DE PODERES

A partir de lo ya analizado, ha sido posible observar cómo es que se divide el Poder Público en nuestro país con base en un sistema de gobierno federal y presidencialista como el que tenemos. Con base en esto, se observó la figura del Presidente de la República y su relación conforme a las distintas formas de dividir el Poder, así como las limitaciones que esto conlleva a su actuación.

Sin embargo, como ya se ha adelantado, el presidencialismo y sus características intrínsecas suponen ciertos riesgos en perjuicio de la división de poderes, el Estado constitucional y el desarrollo de la democracia.²⁸ Uno de estos riesgos, es lo que recientemente se ha denominado como “presidencialismo carismático”. Aunque no existe una definición precisa de esta variante del sistema presidencialista, el presidencialismo carismático se encuentra íntimamente relacionado con la personalización del cargo del Presidente de la República, de tal manera que se le ha equiparado con las democracias populistas.

El término “populismo” en el contexto democrático, se refiere a la ideología en la cual el pueblo debe ser considerado el sujeto protagónico en el proceso de toma de decisiones colectivas.²⁹ De acuerdo con Gargarella, el populismo democrático puede presentarse a través de dos variantes normativas opuestas: el populismo democrático radical y el populismo democrático decisionista.³⁰

El populismo democrático radical se encuentra íntimamente relacionado con la concepción de la democracia participativa o directa, en la cual los ciudadanos participan de manera directa y activa en la toma de decisiones, y son ellos quienes resuelven sus propios problemas. Concretamente, un gobierno del, para y por el pueblo.³¹

El populismo democrático radical supone las siguientes características:³²

1. El pueblo lo constituye toda la ciudadanía en su totalidad, y no un individuo o facción del mismo.
2. Existe la idea de un bien común, que se opone a la concepción de uno o varios bienes privados.
3. La ciudadanía está capacitada para tomar las decisiones colectivas, por lo que su voluntad general es infalible y no está sujeta a criterios externos de corrección.

²⁸ Marcelo Alegre, “Democracia sin presidentes”, en Gargarella, Roberto (coord.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, pp. 27-48.

²⁹ Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz Editores, 2014, pp. 33-62.

³⁰ *Ibid.*, p. 71.

³¹ Margaret Canovan, “Populism”, en Clarke, Paul y Foweraker, Joe, *Encyclopedia of Democratic Thought* CANOVAN, Margaret, New York, Routledge, 2001, pp. 674-687.

³² Carlos Niños, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 103-114.

Por otra parte, el populismo democrático decisionista se entiende a partir de la concepción de democracia representativa o indirecta, conforme la cual en un primer momento los ciudadanos eligen a un representante supremo en quien depositan su total confianza, pasando a ser en un segundo momento sujetos políticos pasivos a los cuales debe consultarse antes o después de tomar ciertas políticas públicas.

Esta forma de populismo se caracteriza por los siguientes elementos:³³

1. El Estado constitucional haya su legitimación en la voluntad colectiva y no en el derecho.
2. Se concibe al soberano como aquel líder carismático que ostenta el Poder Ejecutivo.
3. El Poder Ejecutivo es depositado y ejercido por un líder carismático, quien representa la soberanía estatal.
4. Se defiende el sistema presidencial unipartidista fuerte en contra-oposición a un parlamentarismo pluripartidista.
5. La Ley debe ser un reflejo exacto de la expresión de la voluntad colectiva.
6. El jefe del Poder Ejecutivo es el único y principal intérprete de la constitución.
7. El imperio de la ley deviene de una decisión pública adoptada por el jefe de Estado.

El presidencialismo carismático se identifica con esta variante del populismo, pues el presidente, al ser depositario del Poder Ejecutivo y Jefe de Estado, representa a la soberanía del pueblo y expresa la voluntad de éste a través de sus actos. Es concebido por la ciudadanía (o por un gran sector de ésta) como un líder carismático, con total confianza para adoptar las decisiones públicas fundamentales que regirán al país.

Como ya se ha precisado, esta forma de presidencialismo sitúa algunas implicaciones que conllevan un riesgo a la autonomía de las instituciones estatales frente a la voluntad del Poder Ejecutivo, vulnerando así la división de Poderes.

En primer lugar, el carácter personalista del Poder Ejecutivo puede resultar en un empobrecimiento y una distorsión del debate público, en el cual los aspectos personales del presidente parezcan ser más relevantes que la institución misma. En este sentido, la contienda por el poder político entre el grupo mayoritario y la oposición, se enfocaría más en resaltar las cualidades y debilidades del presidente en su calidad como persona, sin atender las cuestiones propiamente alarmantes del país, su desempeño en el cargo o su calidad como depositario del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, se corre el riesgo de que el Poder Ejecutivo termine engullendo al Poder Legislativo, es decir, aquél adquiera la capacidad de legislar, dado el respaldo político con el que cuenta el depositario de la función ejecutiva en el

³³ *Ibid.*, pp. 115-127.

presidencialismo carismático, similar a lo que ocurrió en México a lo largo del siglo XX con el triunfo político del Partido Revolucionario Institucional.

En esta variante del presidencialismo, y bajo un sistema de partidos como el nuestro, el apoyo político al presidente en el Poder Legislativo se tornaría problemático, puesto que la división horizontal de poderes se vería perjudicada en aras de permitir que el presidente, de manera indirecta, tenga la capacidad de legislar. Esto, mediante el control del propio cuerpo legislativo por el partido mayoritario, o mediante la emisión de decretos-leyes que no sean vetados ni discutidos por los miembros que integren el Congreso Federal.

Asimismo, la facultad del presidente de vetar las leyes sancionadas por dicho órgano cobraría suma importancia, pues su decisión sería irrevocable y definitiva ya que las únicas decisiones de política pública que se pueden adoptar en un gobierno como éste, serían aquellas decisiones que sean aprobadas por el presidente.

Otro escenario de riesgo, es que la judicatura y la función jurisdiccional se verían vulnerados por la facultad que ostenta el presidente para designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Como ya se adelantó, el artículo 89 constitucional establece la facultad presidencial de seleccionar la terna mediante la cual se integrará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual debe ser aprobada, en un inicio, por el Senado de la República.

En un régimen presidencialista y en esencia democrático, mediante dicha facultad se conseguiría que los intereses de la ciudadanía sean representados en el Pleno de la SCJN a través de la figura presidencial. No obstante, en un régimen de presidencialismo carismático, tal situación puede conllevar a una subordinación real de dicho órgano judicial, y por lo tanto del Poder Judicial en su conjunto, a los intereses del Ejecutivo, contraviniendo así el principio de imparcialidad de la división de poderes y, por ende, en perjuicio de la democracia.

La selección de los ministros se llevaría a cabo con base en intereses personales y un deber de lealtad y subordinación entre dichos funcionarios y la figura del presidente. En este sentido, la jurisdicción del Estado se vería nuevamente inmiscuida en la función Ejecutiva, así como la revisión constitucional que dicho órgano judicial realice sobre los actos de los distintos poderes del Estado.

Una vez concentradas las funciones legislativa y judicial en manos del presidente, también se correría el riesgo de que los órganos constitucionales autónomos se vean vulnerados en su autonomía por el Ejecutivo Federal, lo cual se podría dar mediante dos manifestaciones: la primera, en la cual el presidente decida, directa o indirectamente, quiénes serán los sujetos encargados de dirigir dichos órganos, y por ende, guarden una relación de subordinación frente al Ejecutivo; y la otra, mediante la concentración de las funciones llevadas a cabo por los órganos constitucionales autónomos con la aprobación y validación tanto del Congreso de la Unión como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁴

³⁴ Salazar y Salgado, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en Serna de la Garza, José María (ed.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 591-605.

En este sentido, los órganos constitucionales autónomos y las funciones primordiales que desempeñan se verían afectados en su autonomía e independencia por las injerencias del Ejecutivo, tanto institucional como no institucional, las cuales estarían legitimadas por el apoyo de la ciudadanía.

Finalmente, al ser un sistema de gobierno de carácter federal, correspondería a los Estados hacer frente a la concentración del poder público federal en manos del presidente. En tal sentido, se pugnaría porque los gobiernos locales formen, individual o en colectivamente, una oposición frente al arbitrio del depositario del Poder Ejecutivo Federal.

No obstante, se corre el riesgo de que el respaldo mayoritario que apoya al presidente en el Congreso de la Unión también se vea reflejado en los Congresos Locales, lo que conduciría a que haya centralización de las políticas públicas en manos del Ejecutivo federal, reduciendo la participación de los Estados en la toma de decisiones. *En pocas palabras, el federalismo dejaría de tener sentido, pues en última instancia sería el gobierno federal, presidido por el presidente, quien tome las decisiones fundamentales del país.*

CONCLUSIONES

A partir de lo anterior, es posible concluir que el presidencialismo, el cual se ha optado como sistema de gobierno desde sus inicios como nación independiente, se encuentran en consonancia con las distintas formas de dividir el Poder Público que existen hoy en día en nuestro país.

La división horizontal de poderes ha consistido en la tripartición de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, durante las últimas décadas, se ha modificado dicha división para dar paso a lo que se viene llamando como división “contemporánea” de poderes, la cual se caracteriza por la inclusión de los órganos constitucionales autónomos en la división del Poder Público, dichos órganos son creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, así como su funcionamiento está reconocido expresamente en dicho ordenamiento; mantienen una relación de coordinación, y no subordinación, con los otros órganos del Estado, depositarios de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; poseen autonomía en su gestión, así como un patrimonio propio; y cumplen una función primordial en beneficio y protección de los derechos fundamentales de los gobernados. Asimismo, su creación constituyó un equilibrio necesario del Poder Ejecutivo, en aras de fortalecer la división de poderes y a la democracia.

Por otra parte, existe una división vertical de poderes, la cual se instaura a partir del carácter federal de nuestro sistema de gobierno. En esta división del poder, la figura del Presidente de la República se ve aún más limitada, pues su actuación se circunscribe al ámbito federal y, en tal sentido, a las leyes que el Congreso de la Unión emita, excluyendo así el ámbito de competencias de los Estados y el de los municipios. En tal sentido, la división vertical de poderes,

junto con la división horizontal, constituyen un doble eje de pesos y contrapesos, limitando el actuar de todos los poderes tanto a nivel federal, como a nivel municipal y local.

Sin embargo, el presidencialismo y sus características intrínsecas suponen ciertos riesgos en perjuicio de la división de poderes y, por ende, al Estado constitucional y al desarrollo del discurso democrático. Uno de estos riesgos, es lo que recientemente se ha denominado como “presidencialismo carismático”.

Esta variante del presidencialismo se identifica con el populismo democrático decisionista, ya que sostiene como tesis principal que el presidente, al ser depositario del Poder Ejecutivo y Jefe de Estado, representa a la soberanía del pueblo y expresa la voluntad de éste a través de sus actos. Así, es concebido por la ciudadanía como un líder carismático, con total confianza para adoptar las decisiones públicas fundamentales que regirán al país de manera unilateral.

En el presidencialismo carismático, se corre el riesgo de que la división de poderes se vulnere a partir de las injerencias del Poder Ejecutivo en las distintas funciones del Estado, a partir de la legitimidad democrática de sus decisiones. Se podrían dar los casos, en los que el presidente adquiera simbólicamente la capacidad de legislar, designar a los funcionarios de todos los órganos que cumplen funciones primordiales en beneficio de los gobernados, la toma de decisiones y la dirección del país tanto a nivel federal, como a nivel local y municipal, entre otras situaciones que vulnerarían y, eventualmente, anularían el principio de la división de poderes, el Estado constitucional y carácter democrático de nuestro país.

Sin lugar a dudas, este escenario de presidencialismo carismático representa un riesgo para las instituciones y para la consolidación democrática en México. Es prioritario que se mantengan firmes los principios de la división de poderes para que predomine una democracia sana y verdaderamente representativa; que exprese las voces de todas y todos los mexicanos, y no sólo de un individuo en el cual se deposita el Poder Ejecutivo Federal, ni del sector de la población que la apoya.

Por lo tanto, es menester evitar la formación y consolidación de gobiernos como el presidencialismo carismático, que buscan centralizar y concentrar el poder, pues son contrarios a los ideales democráticos y a la progresión en la garantía y protección de los derechos fundamentales. En este tipo de gobiernos, se invisibiliza un gran número de voces y los derechos humanos que estas voces defienden.

La democracia, y su consolidación, se fortalecen a partir de la deliberación pública, universal y razonada, en la cual participen la mayor cantidad de voces públicas. No se debe perder de vista, que la función de la división de poderes tiene como finalidad, en última instancia y de manera aspiracional, que cada persona cuenta con una fracción de ese poder, para que todas y todos puedan participar activamente en la construcción de su país y, finalmente, en el libre desarrollo de sus vidas, tanto en el ámbito privado como en el ámbito público.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Filiberto UGALDE, “Órganos Constitucionales Autónomos”, en *Revista de la Judicatura Federal*, volumen 29, México, UNAM, 2010.
- Ileana MORENO, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa, México, 2005.
- [J]; 9a. Época; Pleno; S. J. F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Febrero de 2008; p. 1871. P./J. 12/2008.
- [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo I; Pág. 603. 2a. CLXVI/2017 (10a.)
- ABRAMOVICH, V. y Christian, C., “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Gargarella, R; *Teoría y Crítica del Derecho constitucional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008.
- Banco de México, *Historia*. Consultado el 06 de noviembre de 2020. Disponible en el siguiente sitio web: <https://www.banxico.org.mx/conociendo-banxico/semblanza-historica-historia-.html>
- Bruce ACKERMAN, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Carlos NIÑOS, *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pp. 103-114.
- Enrique QUIROZ, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, 197.
- Instituto Nacional Electoral, *Historia del Instituto Federal Electoral*. Consultado el 06 de noviembre de 2020. Disponible en el siguiente sitio web: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>
- Jaime CÁRDENAS, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996. p. 244
- John ACKERMAN, *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, UNAM, Siglo XXI, 2007.
- Jorge CARPIZO, *La Constitución Mexicana de 1917*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- José María SERNA, *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008, p. 64.
- Juan LINZ, *The Perils of Presidentialism*, Volumen 1, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1990.
- Marcelo ALEGRE, “Democracia sin presidentes”, en GARGARELLA, Roberto (coord.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2008, pp. 27-48.
- Margaret CANOVAN, “Populism”, en Clarke, Paul y Foweraker, Joe, *Encyclopedia of Democratic Thought* CANOVAN, Margaret, New York, Routledge, 2001, pp. 674-687.
- Pedro SALAZAR, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Roberto GARGARELLA, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz Editores, 2014, pp. 33-62.
- SALAZAR Y SALGADO, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, en Serna de la Garza, José María (ed.), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 591-605.

EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE DURANGO EN LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Ramón Gil Carreón Gallegos

INTRODUCCIÓN

Como dijera hace algunas décadas el jurista español Elías Díaz no todo Estado es Estado de Derecho. Esta frase refleja diversas ideas que a lo largo de los años se han ido consolidando y que tienen que ver con dejar atrás el formalismo jurídico en el sentido de que no todo Estado con ley puede o debe ser considerado como un Estado Democrático de Derecho. En ese tenor un Estado de Derecho precisa de la institucionalización de la democracia política y de los derechos humanos como verdadera razón de ser del propio Estado.¹

En esa lógica y como se verá más adelante la división de poderes es un elemento indispensable para la fórmula del Estado Democrático de Derecho pues de su vigencia efectiva depende la protección de los derechos humanos, que constituyen la razón de ser del propio Estado.

En ese entramado de conceptos y en el caso mexicano bajo la perspectiva de un régimen federal, los tribunales superiores de justicia constituyen una auténtica garantía para los derechos fundamentales, por una parte porque con el quehacer de la función jurisdiccional se da cauce a los mecanismos de protección más sólidos de los derechos, pero además, porque la independencia y autonomía de los poderes judiciales locales y en el extremo del poder judicial de la federación, contribuyen a limitar y a equilibrar al poder público, lo cual constituye una garantía general de protección de los derechos humanos y una condición de existencia del Estado de Derecho.

En el presente documento se llevará a cabo un análisis de los diversos conceptos que tienen que ver con el rol del tribunal superior de justicia en el estado democrático de derecho, bajo la premisa de que los diversos tópicos que

¹ DÍAZ E., “Estado de Derecho y derechos humanos” en *Estudios Jurídicos*, Vol. 11, no. 1, p. 10.

integran el tema están vinculados conceptualmente de tal forma que no es posible por ejemplo referirse al Estado de Derecho sin democracia, o de democracia sin derechos humanos, o de Estado de Derecho sin división de poderes y de Poder Judicial sin independencia y autonomía.

1. LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL PODER JUDICIAL

1.1. LA DIVISIÓN DE PODERES

La Constitución de México establece en el primer párrafo del artículo 49 que “*El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...*”.² De manera muy similar en el contexto de un sistema federal, la Constitución del Estado de Durango establece en su artículo 61 primer párrafo que “*El poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...*”.³ La misma Constitución de Durango dispone en su artículo 105 las notas básicas del Poder Judicial del Estado, los órganos en los que se deposita al Poder Judicial y quien lo representa. De manera textual el citado precepto dispone lo siguiente:

Artículo 105.—El Poder Judicial del Estado, es autónomo y en el ejercicio de sus funciones, actuará con absoluta independencia y sólo estará sujeto a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanen.

El Poder Judicial se deposita, para su ejercicio, en el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Laboral Burocrático, el Tribunal de Menores Infractores, el Tribunal de Justicia Laboral, los juzgados de Primera Instancia, y municipales, y el Centro Estatal de Justicia Alternativa.

El presidente del Tribunal Superior de Justicia representa al Poder Judicial, sus actividades se dirigirán a vigilar el estricto cumplimiento de las determinaciones del Tribunal Superior de Justicia y a cuidar de la administración de justicia, conforme a las atribuciones y obligaciones que le fijan las leyes.

...⁴

La división del Poder Público en tres ha sido un principio básico desde las primeras formulaciones liberales mexicanas del siglo XIX. En efecto, este principio se puede encontrar en los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón de 1812,⁵ en el punto sexto de los Sentimientos de la Nación del insur-

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf consultado el 07 de junio 2021.

³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf) consultado el 07 de junio 2021.

⁴ *Idem.*

⁵ RABASA E. O., *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 25.

gente José María Morelos y Pavón,⁶ en el artículo 12 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán,⁷ en la Constitución de 1824 promulgada con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana⁸ y a partir de este último instrumento normativo ha estado presente en el constitucionalismo mexicano como parte de la herencia de la ilustración y del liberalismo político occidental.

De hecho, desde las primeras declaraciones de derechos americanas como la de New Hampshire de 1783 y de Massachusetts de 1780 se puede advertir la relación conceptual entre la Constitución y la separación de poderes. En ese sentido es notable también la influencia de estas declaraciones en otra que es sin duda un referente hasta nuestros días como la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de manera concreta en su artículo 16 que establecía que “*toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución...*”⁹

De tal suerte ya desde las primeras formulaciones del liberalismo político estaba patente la idea del vínculo existente entre los derechos humanos, la división del poder público y la Constitución. Así, para la existencia de un orden constitucional, la división de poderes era y ha sido una condición necesaria que se funda en el equilibrio entre los tres poderes clásicos.

Estos tres poderes clásicos del Estado contemporáneo son: *a)* el legislativo, que tiene como principal función elaborar las leyes que regulan la relación entre los ciudadanos y los órganos del Estado; *b)* el ejecutivo, que tiene la facultad de ejecutar las normas y de proveer su exacto cumplimiento; y *c)* el judicial, que se encarga de dirimir controversias de carácter jurídico, mediante la aplicación de la ley, y de verificar el respeto a la Constitución.¹⁰

Esta idea de dividir al poder público en tres está presente en las ideas de los ilustrados liberales del siglo XVIII como Alexander Hamilton, Jean Jacques Rousseau o John Locke, sin embargo, la verdadera formulación práctica de la división en tres poderes se debe a Charles Louis de Secondant, Barón de la Brède y de Montesquieu quien en 1748 escribió la obra “Del Espíritu de la Leyes”. Montesquieu fue el impulsor indiscutible de la teoría moderna de la división de

⁶ *Idem.*

⁷ Constitución de Apatzingán de 1814.

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf consultado el 08 de junio 2021.

⁸ SOBERANES FERNÁNDEZ J. L., *Historia del Derecho Mexicano*, sexta edición, ed. Porrúa, México, 1998, p. 122.

⁹ GARCÍA ROCA J., “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 108, Abril-Junio 2000, p. 43.

¹⁰ HUERTA OCHOA C., *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1998, p. 24.

poderes a partir de una interpretación amplia y propositiva del pensamiento de John Locke, quien sostenía que existían tres tipos de poder público: el poder supremo o legislativo, el poder ejecutivo y el poder federativo. Locke, sin embargo, no planteó dentro de su teoría la necesidad de una separación orgánica de poderes, a través de pesos y contrapesos, frenos y contrafrenos que garantizaran la libertad y la licitud en su ejercicio. Esta aportación la hizo el francés Charles de Secondant, al distinguir no sólo que existen tres niveles de poder dentro de un Estado, sino al diferenciar claramente que cada uno de ellos debe recaer en personas u órganos diferentes, a efecto de que no se invadieran competencias o realizaran funciones ilimitadas y por tanto autoritarias y fuera de la Ley.

Esta necesidad en el equilibrio de poderes la encontramos plasmada de manera clara en el Libro XI, Capítulo VI de su obra “Del Espíritu de las Leyes”. Ahí, Montesquieu hace un planteamiento esencial: la libertad sólo se garantizará en el momento en que los poderes queden bien diferenciados en tanto órgano y función.

La división de poderes en órganos y en ejercicios precisos asegurará, primero que nada, la libertad y confianza de los ciudadanos, y a su vez, evitará la rapiña y el abuso que desde tiempos de Maquiavelo estaban relacionados con el poder como forma de corrupción. Según Charles de Secondant, la división de poderes fortalece la libertad individual y transparenta el ejercicio de la función pública referida al poder en el Estado. Se preocupa, por tanto, en diferenciar no sólo su esfera de acción sino su integración y no combinación. Por lo tanto, no es suficiente dividir las competencias y tareas exclusivas de cada poder, sino que es necesario señalar su integración.

Desde esta perspectiva, el ejecutivo y el legislativo estarán depositados en órganos y personas diferentes para garantizar que los ciudadanos gocen del principio de legalidad, pues no es dable que la autoridad gubernamental o administrativa dicte las leyes, toda vez que a ésta le corresponde ejecutarlas y servirse de ellas. Es imperativo, también, separar los poderes legislativo y judicial, de no ser así, el juez sería a la vez legislador, y podría cambiar la ley a su antojo al momento de aplicarla. Finalmente, el poder judicial debe estar separado del ejecutivo, pues si ambas potestades recayeran en una misma persona ésta se convertiría en opresora, al ostentar en sí mismo los dos más grandes poderes dentro de un Estado.¹¹

La relación que existirá entre los diferentes poderes dentro de un Estado será en virtud de mecanismos de control que evitarán no sólo el empate de competencias o funciones, sino que a su vez, garantizarán la libertad civil y la idoneidad y libertad de la autoridad al ejercer sus atribuciones.

¹¹ GONZÁLEZ GONZÁLEZ M., *Valores del Estado en el Pensamiento Político*, Editorial McGrawhill, México, segunda edición, 1997, p. 174.

La teoría de Montesquieu sobre la división de los poderes públicos pretende más que nada asegurar que tanto las autoridades como los ciudadanos actúen con libertad, sin más limitación que la que las propias leyes imponen, y en orden a objetivos que tienen como propósito principal alcanzar un equilibrio y un beneficio palpable, entre el ejercicio de la función pública y su incidencia sobre la vida privada, en un marco perpetuo de libertades dentro del Estado de Derecho.

El desarrollo del Estado contemporáneo bajo la tesis de la división en tres poderes ha ido modificándose bajo la premisa de la especificación de funciones de cada una de las instituciones que integran a cada uno de los poderes públicos. De tal suerte, la división de funciones entre órganos independientes y a la vez complementarios, ha permitido que se realice la actividad funcional del Estado, dando origen al mismo tiempo, a mecanismos de control que permitieron evitar la concentración y el abuso de poder de un solo órgano. Una de las principales opiniones teóricas en este sentido consiste, en que además de que el poder político se ejerce dentro de una esfera determinada de competencias, la cooperación de órganos permite activar los procedimientos de control entre cada poder del Estado.

En ese contexto Karl Lowenstein propone una división tripartita de funciones de los órganos que concretan el poder en el Estado, a saber: 1) la decisión política conformadora o fundamental; 2) la ejecución de la decisión; 3) el control político.¹² Por su parte Manuel Aragón opina que la división de poderes no implica una separación, sino la concurrencia, cooperación funcional, con actos complejos, controles mutuos, frenos y contrapesos.¹³

En ese sentido resulta válido establecer que la tesis de la división de poderes de Montesquieu hoy en día tiene matices; nuestro tiempo exige que la atención y desahogo de los asuntos públicos se realice de forma expedita; la división de órganos y la cooperación de funciones abonan en favor de esta situación. En este contexto, el Estado de Derecho sólo puede ser efectivo en tanto las funciones públicas sean desarrolladas de acuerdo con la competencia de cada órgano estatal, incluidos los órganos constitucionales autónomos, a fin de evitar una división maniatada en razón de los designios gubernamentales, que impida el correcto accionar de los órganos ejecutivo, legislativo, judicial, así como de los órganos estatales autónomos reconocidos por la norma fundamental.¹⁴

En todo caso si bien hoy en día la división de poderes tiene matices importantes que tienen que ver con la cooperación entre los órganos del Estado, no menos cierto es que las ideas de Montesquieu siguen siendo vigentes pues la

¹² HERNÁNDEZ MARTÍNEZ M.P., “La división de poderes en la Constitución de 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXI, No. 92, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 357.

¹³ HUERTA OCHOA C., *op. cit.*, p. 79.

¹⁴ CÁRDENAS GRACIA J. F., *Una Constitución para la Democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 243-245.

separación de poderes en la toma de decisiones públicas sigue siendo una condición necesaria para la vigencia del Estado de Derecho, más aún, la independencia del Poder Judicial como uno de sus principales garantes.

1.2. EL PODER JUDICIAL

La independencia del poder judicial tiene dos implicaciones primordiales, una referida a su acción encaminada a garantizar la obtención y salvaguarda de derechos por la vía judicial; la otra relacionada con su actividad funcional en tanto órgano del Estado. En el primer aspecto, la actividad que prevé la autoridad judicial se refiere específicamente a la solución de controversias. En cuanto al segundo rubro su accionar está dirigido a realizar funciones de control social y de creación de políticas.¹⁵

Por lo que respecta a la solución de controversias la idea es que los conflictos sean resueltos por un tercero imparcial, que respete y proteja los derechos procesales de los ciudadanos. Esto es que al momento de resolver los jueces y Tribunales no deben tomar en consideración aspectos de clase, ideología o bien relaciones de autoridad. Este primer nivel de actividad judicial se encuadra dentro de los cánones del Estado de Derecho cuando las resoluciones se adecuan a las disposiciones constitucionales y legales. Al mismo tiempo, cuando se dota a los funcionarios de toda una serie de atribuciones que son acordes con las expectativas ciudadanas, lo que redundará en un mejor desempeño de las labores de los funcionarios y en un mecanismo de supervisión que asiste a los ciudadanos en tanto principales interesados.¹⁶

En la otra vertiente, la función judicial de control social se refiere a la actividad que realizan los órganos de impartición de justicia al momento de resolver sobre asuntos que tienen por objeto establecer responsabilidades por presuntas violaciones a los derechos humanos, o a fincar responsabilidades a servidores públicos que han faltado a sus obligaciones o rebasado competencias y líneas de acción determinadas por la Constitución y las Leyes.

La creación de políticas dentro del Poder Judicial se refiere a la definición de planes y programas de actuación por parte del órgano, para el desarrollo de sus tareas. En este sentido, no es suficiente que existan disposiciones legales o reglamentarias que determinen su estructura y funcionamiento, sino una plena independencia en cuanto a la toma de decisiones que no sólo redunde en aspectos formales sino en su actuación completa, pues, nuestra normativa constitucional y aún la práctica política han demostrado un hecho ineludible: en el contexto de un régimen presidencialista como el mexicano, el Poder Ejecutivo

¹⁵ SCHOR M., "Constitutionalismo en América Latina: Consolidando el Estado de Derecho", en *Revista Metapolítica*, Volumen 4, julio-septiembre, México, 2000, p. 91.

¹⁶ SCHOR M., *op. cit.*, p. 93.

ha tenido una importante influencia en el Poder Judicial, lo que en buena medida ha minado la plena independencia y autonomía que debe de tener.

De tal modo, para que el Poder Judicial realice sus funciones dentro del marco del Estado de Derecho, está obligado a practicar sus tareas y funciones en razón de los límites de competencia y capacidad que le atribuyen la Constitución y las leyes. Esto quiere decir: decidir sin que haya una intromisión de otros órganos de Estado, de particulares, o de intereses, a efecto de satisfacer los deseos ciudadanos. En todo caso, la función primordial del Estado y más aún del Poder Judicial, es proteger y garantizar a los derechos humanos y con ello contribuir a la vigencia de la democracia habida cuenta del nexo conceptual entre democracia y derechos.

2. DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y ESTADO DE DERECHO

2.1. DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

La relación entre democracia y derechos humanos ha estado presente desde la aparición del Estado moderno. La democracia es la consecuencia organizativa de los derechos a través de la ciudadanía. Desde las primeras formulaciones ilustradas contractualistas hasta los vericuetos de los diseños modernos de los estados democráticos, los derechos fundamentales expresados a través de la ciudadanía representan un nexo conceptual y pragmático de la democracia.

En ese sentido, no puede existir una democracia sin la participación de los ciudadanos y *“ser ciudadano significa poder ejercer, con garantía jurídica y política, una serie de derechos humanos básicos y fundamentales y tener ciertos deberes políticos y jurídicos”*. Como señala Eusebio Fernández *“la democracia es el único sistema político donde los ciudadanos juegan un papel determinante en la creación y el mantenimiento de sus instituciones y formas de gobierno (...) la ciudadanía es la vinculación más fuerte que existe entre los habitantes pertenecientes a un Estado y el propio Estado”*.¹⁷ No obstante, este sólido vínculo entre democracia y derechos humanos a través de la idea de ciudadanía, lo cierto es que el origen de buena parte de los problemas de las democracias modernas es que desde su raíz la ciudadanía ha mantenido alguna forma de exclusión.¹⁸

Lo cierto es que desde los orígenes del Estado constitucional moderno hasta nuestros días ha estado presente el debate sobre el contenido de la ciudadanía en función de los derechos que deben ser fundamentales y, por lo tanto,

¹⁷ FERNÁNDEZ GARCÍA E., “Democracia y ciudadanía” en *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad*, 2015, No. 8, pp. 17 y 18.

¹⁸ *Idem*.

cuáles derechos deben ser garantizados desde el mismo Estado democrático. En el fondo está el debate sobre una visión de la democracia desde un punto de vista formal o procedimental o en cambio una visión más compleja y sustancial.

Como refiere Isabel Villaseñor “*mientras que las democracias formales pueden tener muy poca relación con el ejercicio de los derechos humanos, las democracias sustanciales requieren forzosamente un apego a los derechos humanos, no sólo aquéllos civiles y políticos, sino también a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*” (Villaseñor, 2015, p. 1116).

Desde una óptica procedimental, la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos. Lo que distingue a los gobernantes democráticos de los que no son democráticos, son las normas que condicionan cómo los primeros llegaron al poder y las prácticas que los hacen responsables de sus acciones.¹⁹

Para Norberto Bobbio, en lo que podríamos afirmar que es un sentido formal o instrumental, la democracia “*...en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno... (se caracteriza) por un conjunto de reglas (...) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*”.²⁰

En esta visión formal de la democracia, el postulado básico se traduce en la idea de que, para poder hablar de una democracia, es necesario que los ciudadanos elijan voluntariamente a quienes los gobernarán, por medio de elecciones. Aunque implica no solamente que el pueblo participe en las elecciones para elegir a los gobernantes, sino que además exista un respeto absoluto por los derechos y libertades de las personas, ya que sólo a partir de estas circunstancias es posible lograr una verdadera autodeterminación personal, la configuración de una voluntad ciudadana y una idea sólida de comunidad. Esto es: si el pueblo genera una verdadera idea de ciudadanía a partir del ideal democrático. Esto es: si el pueblo vocatorias y de la comunidadmo baluartesmente a quienes los gobernaronvocatoria a de la Convocatoria se liga directamente al destino del Estado que forma y sostiene, lo cual implica compartir sus éxitos y asumir sus responsabilidades.²¹ Por ello, es indispensable garantizar que el gobierno democrático esté basado en instituciones y mecanismos legítimos ante los ojos de la sociedad.

Esta visión formal de la democracia vendría constituir una noción mínima que “*se traduce usualmente en la legislación y disposiciones que en su conjunto definen al sistema electoral, cuyo fin es traducir los votos ciudadanos en esca-*

¹⁹ PHILIPPE C. S. y TERRY L. K., “Qué es... y qué no es la democracia” en DIAMOND L. y PLATTNER M.F., *El Resurgimiento Global de la Democracia*. México, UNAM, 1996, p. 37.

²⁰ BOBBIO N., *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

²¹ BÖCKENFÖRDE E. W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000, p. 67.

ños *parlamentarios o cargos en disputa*".²² Cabe precisar que, en esta visión formal y procedimental de la democracia, el respeto a las libertades y derechos humanos tiene el matiz de centrarse en un determinado tipo de derechos propio de los Estados liberales. En este tipo de modelos de Estado se privilegia a los derechos individuales entendidos sobre todo como límites al poder o como interferencia, frente a los derechos económicos, sociales y culturales.²³

En el fondo del debate sobre la visión formal o sustancial de la democracia descansa una determinada postura sobre el modelo de Estado, el contenido de los derechos fundamentales de la persona y en el extremo, una postura ideológica sobre los valores que sustentan aquellos como la libertad o la igualdad. Así a propósito del valor libertad "*mientras que el liberalismo, por ejemplo, la entiende como libertad negativa o de no interferencia, el republicanismo la entiende como libertad positiva o de no dominación*".²⁴

En ese contexto, mientras que para una visión liberal un modelo de Estado debe garantizar a los derechos civiles y políticos, entendidos fundamentalmente como límites al poder público y derechos de participación; para una visión republicana, el Estado debe garantizar además de aquellos derechos, los de contenido económico, social y cultural. Y esto es así, pues precisamente para que las personas puedan desarrollarse con plenitud, resulta necesario que se satisfagan determinadas necesidades de educación, salud y otras tantas que en muchas ocasiones las mismas personas no pueden satisfacer sin ayuda.

El valor igualdad, también asume una connotación distinta según se asuma una postura liberal o republicana, mientras que para el liberalismo aquella es una igualdad formal de trato ante la ley, en cambio para el republicanismo la igualdad además de suponer aquel trato formal, precisa de cierta igualdad económica o sustancial.²⁵

En México no puede negarse el gran avance democrático que ha tenido el Estado y la sociedad. Si se tiene presente —por ejemplo—, el origen de la Constitución vigente de 1917, al margen de las reivindicaciones sociales de 1910, lo cierto es que el lema "sufragio efectivo no reelección" está en el origen de las primeras proclamaciones del movimiento social. En ese sentido, México ha tenido un gran avance en la consolidación de la fórmula democrática entendida en un sentido instrumental.

Desde la reforma político electoral de 1977 en la que se sientan las bases del pluralismo político partidista y el sistema de representación proporcional, hasta la más reciente de 2014 en la que se centralizan diversas funciones del

²² FLORES CALDERÓN R. y ESPINOSA SANTIAGO O., "Los derechos humanos como precondiciones de la democracia: evidencia desde México" en *Ius. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2017, Vol. 11. No. 40, p. 89.

²³ VILLASEÑOR ALONSO I., "La democracia y los derechos humanos: Una relación compleja", en *Foro Internacional*, 2015, No. 222, LV, p. 1116.

²⁴ *Ibidem*, p. 1117.

²⁵ *Ibidem*, p. 1118.

sistema electoral, éste se ha fortalecido de una manera notable. Pese a la grave crisis de inseguridad pública que vive el país y el riesgo que ello supone para el ejercicio de todos los derechos humanos, hoy se cuenta con un entramado de instituciones que garantizan en cierta medida los derechos políticos como el sufragio universal, el sufragio activo y pasivo, la libertad de expresión, la libertad de asociación y el pluralismo político-partidista. Eso se ha traducido en un sistema electoral confiable que garantiza el núcleo duro de la democracia formal mexicana, pues se establecen una serie de reglas específicas que garantizan que la toma de decisiones colectivas sea respetada.

No obstante, esto y al margen del debate teórico filosófico, como señala Rodolfo Cerdas

la separación entre democracia y satisfacción de las expectativas de la población resulta impráctica y peligrosa, ya que el proceso deslegitimador que inexorablemente sigue a la separación, tiende a minar el fundamento mismo del sistema político democrático, provoca inevitablemente crisis de gobernabilidad y abre el espacio a formas autoritarias de ejercicio del poder político...²⁶

Para Luigi Ferrajoli el contenido material de la democracia debe estar integrado por una visión integral de los derechos fundamentales, es decir, para que exista una democracia constitucional resulta necesaria no sólo la protección de los que denomina derechos de libertad-facultad, derechos-autonomía y derechos de libertad-inmunidad, sino que, además, resulta necesario proteger a los derechos patrimoniales.²⁷

Esta visión sustancial o “completa” de la democracia de Ferrajoli, que bien podría calificarse como política, liberal, civil y social,²⁸ asume no sólo un nexo conceptual entre democracia y derechos fundamentales, sino que plantea una visión integral de estos derechos como condición necesaria para una democracia constitucional completa. De tal suerte, los derechos fundamentales no deben ser concebidos (desde su función subjetiva) exclusivamente como límites al poder (derechos de libertad), sino, además, como figuras que contribuyen a su formación (derechos políticos), y finalmente, como medios para conseguir el apoyo del Estado a través de prestaciones y servicios (derechos económicos, sociales y culturales).

De tal suerte, esta visión de los derechos fundamentales supone concebir a la libertad en un sentido igualitario o republicano, ello impide que aquella sea concebida —exclusivamente— como un espacio de autonomía exenta de injerencias ajenas, pues además de esto, es necesario una actividad positiva del Estado, con el fin de remover los obstáculos que de hecho impidan el ejercicio

²⁶ CERDAS R., “Democracia y derechos humanos” en *Estudios de derechos humanos*, Tomo I, San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 300.

²⁷ FERRAJOLI L., “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en *Isonomía*, Número 19, 2003, p. 227.

²⁸ *Ibidem*, p. 209.

efectivo de aquella libertad, pues no se habla de una libertad puramente formal sino sobre todo material; en pocas palabras, no se trata de una concepción negativa de la libertad (aunque la supone) sino de una libertad real o igualitaria.

En cualquier caso, la democracia ha sido considerada a lo largo de los años como una forma de vida, como un sistema político que depende del consenso permanente y voluntario de los ciudadanos. En este sentido, la democracia como sistema político y como forma de vida sólo es asequible y eficiente si tiene como resultados de su aplicación: la identidad cultural, la estabilidad económica, la justicia social y el consenso político, y por supuesto, un Estado de Derecho eficaz.²⁹

En este sentido, la democracia es un elemento indispensable para el establecimiento de un Estado de Derecho, en tanto, un Estado democrático supone la existencia de autoridades legítimas, reconocidas por la ciudadanía, en donde una de las funciones indispensables es la protección y garantía de los derechos humanos.

2.2. ESTADO DE DERECHO

Desde el surgimiento del Estado moderno a partir de las teorías contractualistas los derechos humanos han sido el núcleo duro del propio Estado, su razón de ser. De hecho, en un primer momento los derechos fueron concebidos en una dimensión negativa, como límites al poder público. De hecho, una de las bases conceptuales del Estado de Derecho es el imperio de la ley que ha dado lugar al principio de legalidad.

La presencia histórica del Estado de Derecho en un sentido formal, en tanto concepto y modelo práctico, se remonta a la etapa de formación de la cultura occidental, cuando Aristóteles propuso la adopción de una Constitución mixta que evitara la desnaturalización del gobierno. Otro antecedente se encuentra en Cicerón, quien introdujo el concepto de vocación republicana en el desempeño de las funciones públicas, mismo que luego sería retomado por los escolásticos, que afirmaban de manera más o menos unánime, que un gobierno debía tener como prácticas acendradas la medida y la sujeción a la ética y al Derecho.

La evolución de esta idea relacionó los principios de justicia y orden público con el de buen gobierno. No obstante, hasta los albores de la Edad Moderna se incluyeron dentro del concepto de Estado de Derecho diversos elementos que pretendían dar seguridad al ciudadano ante la acción dominante del Estado, a saber: distinción entre Estado y sociedad, igualdad para todos los hombres, el fortalecimiento de libertades particulares.

Lo que parece acertado afirmar es que a partir del liberalismo político y su profundización a lo largo de la modernidad es que es posible distinguir al Esta-

²⁹ THESING J., (Comp.), "Estado de Derecho y Democracia", Fundación Konrad Adenauer-Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, Argentina, 1999, pp. 15-16.

do de Derecho en un sentido formal o en un sentido material, como bien lo expresara Elías Díaz con la tesis de que no todo Estado es Estado de Derecho. Esto es, no basta que un Estado tenga normas jurídicas y que esté vigente el principio de imperio de la ley, sino que además, esas normas estén cualificadas, es decir la moral interna del Derecho.³⁰

Para Elías Díaz son cuatro los elementos que hacen posible y definen a un Estado de Derecho, a saber:

a) El imperio de la ley, esto es, la observancia obligatoria de la ley como premisa de que la ley es expresión de la voluntad general;

b) La división de poderes, es decir, la diferenciación más que separación de los tres poderes clásicos, legislativo, ejecutivo y judicial;

c) La fiscalización de la administración, es decir la existencia de controles en todos los órdenes de gobierno principalmente hacia el poder ejecutivo, por un lado por parte de órganos constitucionales y jurisdiccionales a través de Tribunales autónomos e independientes y por otro lado, la existencia de controles políticos a través del Parlamento; y,

d) La protección y garantía de los derechos y libertades que constituyen la razón de ser del Estado.³¹

Estos elementos serían los que harían posible un Estado de Derecho o bien un Estado de derecho en sentido material. Así visto, resulta claro que en México al día de hoy la vigencia efectiva del Estado de Derecho sigue siendo una asignatura pendiente, tanto por razones históricas, estructurales o de la débil cultura jurídica que no hemos podido fortalecer a lo largo de los años. Por el contrario, lo que se ha venido gestando durante buena parte de nuestra historia es una visión de prevalencia de lo político sobre lo jurídico, lo cual puede observarse en autores nacionales durante todo el siglo XX en el que prevaleció una comprensión política de la Constitución y del Derecho mismo, lo cual sin duda ha hecho muy difícil la vigencia del Estado de Derecho.³²

En otro sentido, como refiere Alejandro Madrazo por una concepción “científica” del derecho y el discurso político del mismo, dominantes en México en todos los ámbitos de estudio y aplicación, han impedido la consolidación del Estado de Derecho, entendido como la aplicación básica del derecho positivo. De tal suerte en México la acción política por ejemplo del movimiento revolucionario de 1910 que le dio origen al orden normativo constitucional que

³⁰ ANSUÁTEGUI ROIG F., “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias.”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 23, España, 2006, pp. 194.

³¹ DÍAZ E., “Estado de Derecho y derechos humanos”, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

³² COSSÍO DÍAZ J.R., “Los Derechos Sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución” en AA.VV., *Ochenta años de vida constitucional en México*, Cámara de Diputados LVII L legislatura, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p. 299 y ss.

tenemos hoy en día, nunca quedó sometida al derecho positivo una vez institucionalizado aquel, pues siempre se consideró que la revolución no había acabado, por lo que se consideraba debido actuar con enorme libertad política del régimen en turno, para llevar a cabo los ideales de la revolución.³³

Este enfoque formalista del Derecho propio de la dogmática jurídica, que ha tenido y tiene presencia en muchos contextos jurídicos, se consolidó en la cultura jurídica mexicana a partir de su enseñanza, su estudio y su transmisión cotidiana en casi todos los ámbitos de operación del Derecho. Esta concepción ha sido muy utilizada sobre todo en el ámbito judicial, donde ha sido muy útil para sostener la tesis de la división de poderes, pero más aún, para darle cauce a la tesis de la labor de descubrimiento de los jueces, sobre significado de las normas, a través de una operación lógico-deductiva.

Esta forma de comprender al Derecho cercana al formalismo kelseniano, en su momento mantuvo a los estudios jurídicos fuera de elementos “impuros” como los contenidos morales y políticos, dándole el carácter de “científico” al trabajo que hacían los estudiosos del Derecho. En este contexto, como señala Merryman, la llamada ciencia jurídica trataba de ser pura “quienes cultivan la ciencia jurídica deliberadamente dirigen su atención hacia los fenómenos y valores jurídicos puros como el valor jurídico de la certeza de la ley, y excluyen a otros”. Para quienes se encargaban de estudiar y operar el derecho bajo esta concepción científica del Derecho, “...tampoco se interesaban en los resultados del derecho, en valores tan elevados como la justicia”. En ese contexto, los científicos del derecho “blandiendo la bandera de la ciencia jurídica crearon conceptos de altísima ideología armándolos en un cuerpo jurídico conceptual sistemático, que aún se enseña en las facultades de derecho de las universidades, que limita y dirige el pensamiento de los parámetros de la interpretación judicial y de la aplicación de las leyes, de los precedentes y de las transacciones jurídicas, y que, en una palabra, domina el proceso jurídico”.³⁴

En ese contexto, los estudios jurídicos mexicanos dieron más relevancia a los análisis de las normas y de las instituciones jurídicas desde un punto de vista interno, que se presentaban como estudios cognoscitivos o explicativos, pero que en realidad, servían más para operar el Derecho que para explicar el contexto de su creación, sus implicaciones morales o políticas y las múltiples opciones de interpretación.³⁵

Esta concepción científica del derecho que denomina Madrazo, escondía la transmisión de una ideología concreta y particular, que finalmente se tradujo —o al menos se hizo durante buena parte del siglo XX— en una visión parcial del fenómeno jurídico como fenómenos puramente legales, evitando o soslayan-

³³ MADRAZO A., “Estado de derecho y Cultura Jurídica en México”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 17, octubre 2002.

³⁴ MERRYMAN, J.H., *La tradición jurídica romano-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 116 y ss.

³⁵ MADRAZO A., “Estado de Derecho y Cultura Jurídica en México”, *op. cit.*, pp. 209 y ss.

do las deliberaciones críticas sobre el Derecho, reproduciendo esquemas de organización social autoritarios.³⁶

La ausencia de una cultura jurídica sólida refleja una crisis de sus contenidos incluidos los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. La falta de efectividad del Estado de Derecho ha sido una constante en la historia de México y en los últimos años ha incrementado la grave crisis de inseguridad pública que vive el país, lo que ha provocado situaciones sumamente preocupantes para la sociedad mexicana.

Como se ha visto, esta ha sido una constante en la historia de México; la existencia de normas jurídicas vigentes pero carentes de validez. En palabras de Elías Díaz

la promulgación/vigencia es la señal de existencia de la norma, la base del Derecho como normatividad. Respetar la ley significa acatarla, obedecerla, cumplirla. La evasiva tradicional <se acata pero no se cumple> no es más que una astuta añagaza o pretexto formalista para en realidad no respetar, ni tampoco acatar la ley.³⁷

Este rasgo que ha caracterizado a México refleja la debilidad institucional y del Derecho, dando lugar a una serie de problemas endémicos que se ha agravado en los últimos años. Así, al día de hoy, la grave crisis de inseguridad pública y los hechos de violencia que vive el país, se suman a la crisis de bienestar que durante décadas ha venido padeciendo México, lo que sin duda refleja la crisis de derechos humanos existente.

3. CONCLUSIONES

El Estado Democrático de Derecho mexicano sigue siendo una asignatura pendiente pues como se ha visto, al menos en un sentido material, las condiciones reales y cotidianas de la sociedad mexicana distan mucho de reflejar los parámetros de un Estado de Derecho.

El avance democrático en México es innegable y el hecho de que existan instituciones más o menos sólidas da cuenta de ese progreso. Sin embargo, existe una distancia considerable entre el discurso formal de la vigencia de la ley y las condiciones materiales que reflejan la calidad de la democracia, la real aplicación de la ley, la marginalidad o no de la impunidad.

Por ello resulta válido aseverar que la sociedad mexicana ha venido enfrentando una crisis de derechos humanos y de legalidad, expresada en la ausencia o ineficacia de los controles, como lo denomina Ferrajoli la “*variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder*”.³⁸

³⁶ *Idem*, p. 210.

³⁷ DÍAZ E., *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del derecho.*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 48.

³⁸ FERRAJOLI L., “*Derechos y garantías. La ley del más débil*”, Ed. Trotta, Madrid, 1999, p. 15.

Esta crisis se enmarca dentro de la ilegalidad del poder o sistema de corrupción, ha degradado las reglas del juego institucional generando una práctica de la impunidad que, en el caso de México, aunado a factores históricos, culturales y coyunturales, han agravado la crisis de seguridad pública, al grado de ser uno de los problemas más graves para el Estado mexicano, y sin duda uno de los grandes factores que condicionan la efectividad de los derechos humanos.

Los tribunales superiores de justicia y en general el poder judicial se encuentran inmersos en esa crisis de legalidad que vive el país. Tanto por la grave crisis de inseguridad que trastoca todo lo demás, como por razones estructurales, la labor de los tribunales no es sencilla. En efecto, inmersos en un régimen presidencialista la prevalencia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos ha sido una constante desde la fundación del Estado mexicano.

En el caso del Tribunal Superior de Justicia al igual que otros del país, la intervención del Poder Ejecutivo en la designación de Magistrados no deja de ser un obstáculo para el fortalecimiento de la independencia y autonomía del Poder Judicial.

Otro factor que ha dificultado la labor del Tribunal tiene que ver con la concepción del Derecho a la que se hizo referencia líneas antes a propósito de la concepción política y científica del Derecho que aún está presente en la academia y en los operadores jurídicos. Esta visión aún presente en muchos jueces y operadores que se traduce en la aplicación mecánica y formalista de la ley, dificulta la solución de controversias bajo una perspectiva amplia de argumentación jurídica en relación con el Derecho y los derechos.

En cualquier caso, el rol del Tribunal Superior de Justicia resulta crucial para el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho bajo la premisa de que su actuación incide directamente en cada uno de los factores que hacen posible la fórmula del Estado de Derecho. Precisamente el imperio de la ley, la división de poderes, la fiscalización de la administración y la protección y garantía de los derechos, son funciones casi todas desarrolladas por el Tribunal Superior de Justicia.

Y es que cuando se hace alusión a los diversos tipos de garantías que existen para salvaguardar por ejemplo el imperio de la ley y la protección de los derechos fundamentales, precisamente las garantías judiciales son los mecanismos de protección más efectivos del sistema jurídico, pues solamente cuando el derecho fundamental puede ser alegado por su titular ante un Tribunal de Justicia es posible hablar realmente y en un sentido integral de protección de derechos fundamentales. Como ha expresado Fix Zamudio nos encontramos ante un “derecho procesal de la libertad”.³⁹

En ese sentido, cada vez que se resuelve una controversia jurídica, cada vez que se dicta una sentencia y resuelve un recurso de apelación se da sentido prác-

³⁹ FIX ZAMUDIO H., *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*. Ed. Civitas, Madrid, España, 1982, p. 56.

tico y real al principio de legalidad y al imperio de la ley, se da cauce a la protección judicial de los derechos humanos y en ese sentido, se fortalece a la Constitución y al Estado de Derecho pues como dijera el célebre constitucionalista Peter Häberle “*una Constitución solamente puede ser protegida políticamente o en la profundidad cultural (...) cuando todos poseen una voluntad de Constitución y esta desenvuelve duramente su fuerza normativa*”.⁴⁰

BIBLIOGRAFÍA

- ANSUÁTEGUI ROIG F., “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias.”, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, No. 23, España, 2006.
- BOBBIO N., *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BÖCKENFÖRDE E. W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000.
- CÁRDENAS GRACIA J. F., *Una Constitución para la Democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- DÍAZ E., *El derecho y el poder. Realismo crítico y filosofía del derecho*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 48.
- DÍAZ E., “Estado de Derecho y derechos humanos” en *Estudios Jurídicos*, vol. 11, no. 1.
- CERDAS R., “Democracia y derechos humanos” en *Estudios de derechos humanos*, tomo I, San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.
- Constitución de Apatzingán de 1814.
http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf consultado el 08 de junio 2021.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf consultado el 07 de junio 2021.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.
[http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf) consultado el 07 de junio 2021.
- COSSÍO DÍAZ J.R., “Los Derechos Sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución” en AA.VV., *Ochenta años de vida constitucional en México*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- FERNÁNDEZ GARCÍA E., “Democracia y ciudadanía” en *Eunomía. Revista de Cultura de la Legalidad*, 2015, No. 8.
- FERRAJOLI L., “Derechos y garantías. La ley del más débil”, Ed. Trotta, Madrid, 1999.
- , “Sobre la definición de ‘democracia’. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en *Isonomía*, Número 19, 2003.
- FIX ZAMUDIO H., *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*. Ed. Civitas, Madrid, España, 1982.

⁴⁰ HABERLE P., *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 287.

- FLORES CALDERÓN R. y ESPINOSA SANTIAGO O., “Los derechos humanos como precondiciones de la democracia: evidencia desde México” en *Ius. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 2017, Vol. 11. No. 40.
- GARCÍA ROCA J., “Del principio de la división de poderes”, en *Revista de Estudios Políticos*, número 108, Abril-Junio 2000.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ M., *Valores del Estado en el Pensamiento Político*, Editorial McGrawhill, México, segunda edición, 1997.
- HABERLE P., *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ M.P., “La división de poderes en la Constitución de 1917”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, ¡Año XXX!, No. 92, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
- HUERTA OCHOA C., *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México, 1998.
- MADRAZO A., “Estado de derecho y Cultura Jurídica en México”, *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 17, octubre 2002.
- MERRYMAN, J.H., *La tradición jurídica romano-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- PHILIPPE C. S. y TERRY L. K., “Qué es... y qué no es la democracia” en DIAMOND L. y PLATTNER M.F., *El Resurgimiento Global de la Democracia*. México, UNAM, 1996.
- RABASA E. O., *Historia de las constituciones mexicanas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- SCHOR M., “Constitucionalismo en América Latina: Consolidando el Estado de Derecho”, en *Revista Metapolítica*, Volumen 4, julio-septiembre, México, 2000.
- SOBERANES FERNÁNDEZ J. L., *Historia del Derecho Mexicano*, sexta edición, ed. Porrúa, México, 1998.
- THESING J., (Comp.), “Estado de Derecho y Democracia”, Fundación Konrad Adenauer-Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- VILLASEÑOR ALONSO I., “La democracia y los derechos humanos: Una relación compleja”, en *Foro Internacional*, 2015, No. 222.

¿REFORMAS ESTRUCTURALES O DE MODELO DE GOBIERNO EN MÉXICO? ¿Y POR QUÉ NO UN PARLAMENTARISMO MEXICANO?

Rafael Mier Cisneros

Los estudios, artículos, opiniones y debates relacionados con la forma de estado, de gobierno y regímenes y su implicación con la democracia, gobernabilidad y desarrollo de la sociedad, son una constante en los ámbitos científicos, políticos y sociales, mismos que se ven matizados y pincelados de acuerdo con las corrientes filosóficas, políticas e ideológicas de quienes los exponen. Y el marco del proceso electoral en México 2020-2021 no es la excepción para el análisis, estudio debate y elaboración de propuestas relativas al tema “¿Pluralismo o presidencialismo hegemónico? División de poderes y organismos constitucionalmente autónomos”, que sin duda invita a la reflexión acerca de la forma y régimen de gobierno de nuestro país.

La reciente jornada electoral trajo consigo resultados esperados para algunos e inesperados para otros, mismos que en el corto y mediano plazo se verán reflejados, así como sus efectos y consecuencias a nivel federal y desde luego con alcance local; por ello, resulta relevante el análisis de la situación actual del país, los efectos que tendrá o no esta jornada electoral en la transformación o consolidación de su forma y régimen de gobierno y desde luego su impacto en la consolidación de la gobernabilidad y democracia en los próximos años; considerando a la democracia de acuerdo al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “*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*”.¹

¿PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO?

La disyuntiva es entonces, si en México se ha cristalizado un pluralismo o un presidencialismo hegemónico o si se ha transitado acertadamente del presidencialismo hegemónico al presidencialismo pluralista, sin duda es una pregunta que tiene muchas aristas, puntos de vista, espectros desde los cuales puede ser observada y respondida.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

Para llevar a cabo este análisis, se considera indispensable comentar y determinar para los efectos del presente artículo, la definición de **pluralismo**, el cual John Rawls conceptualizó como “*La diversidad de doctrinas religiosas, filosóficas y morales comprensivas que existe en las sociedades democráticas modernas*”,² asimismo, Rawls estableció que no es una mera condición histórica que puede ser rápidamente superada; sino que es una característica permanente de la cultura pública de la democracia.³

Por su parte, Jorge Lanzaro uno de los principales defensores de los sistemas presidenciales, señala que desde 1990 en América Latina ha habido una inclinación hacia alternativas del presidencialismo mayoritario —**pluralismo**—, bajo las transformaciones en el sistema de partidos y de los cambios institucionales que se han dado, señalando a Uruguay como un ejemplo notable de esta forma o modelo de gobierno, argumentando que la matriz pluralista en ese país se asocia a la existencia de un sistema formado por dos grandes partidos tradicionales que han permitido generar una democracia de partidos consistente y duradera, logrando un balance de poderes entre los dos partidos históricos que ha permitido la consagración de un **pluralismo**⁴ en las estructuras partidarias y en la distribución de la autoridad pública a través de “*la construcción del sistema político, a través de normas constitucionales que establecen el régimen electoral, la organización del estado y el modo de gobierno*”,⁵ afirmando que este régimen o modelo de gobierno se basa en un sistema de partidos plural y competitivo de larga duración que alcanza un alto grado de institucionalización⁶ y que la poliarquía originaria en Uruguay tuvo efectos constitutivos a largo plazo y sirvió para fundar una democracia duradera.⁷

Cabe destacar que en América Latina todos los países adoptaron la forma de gobierno presidencial tras su independencia, excepto Brasil y México que instauraron un régimen monárquico. México tras su proceso de independencia instauró un primer Imperio de 1821 a 1823 que se extendió a Centroamérica, y luego un Segundo Imperio entre 1864 y 1867.⁸ En nuestros antecedentes históricos también se encuentran vestigios muy fuertes de una figura monárquica, no obstante, algo que debemos resaltar es que los 2 emperadores que ha tenido México fueron condenados a la pena de muerte, de lo que se deduce una paradoja interesante y de profunda idiosincrasia y cultura mexicana.

² Miller, David, *Ciudadanía y Pluralismo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Taller Interactivo: Prácticas y Representaciones de la Nación, Estado y Ciudadanía en el Perú, 2002, p. 5.

³ *Idem.*

⁴ Lanzaro, Jorge, *Presidencialismo pluralista y alternativas mayoritarias*, Uruguay, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico, 1998, p. 1.

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁷ *Ibidem*, p. 4.

⁸ Villabella Armengol, Carlos Manuel, *El dilema presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina. Apuntes sobre la realidad del siglo XXI*, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, 2018, p. 20.

La adopción del sistema presidencial en América Latina ha tenido su explicación en fundamentos históricos, culturales y de gobernabilidad, sin embargo, Manuel Villabella afirma que una razón puntual fue la influencia de Estados Unidos, pero que ésta no constituyó una copia idéntica en los demás países y que su funcionamiento no ha gozado de la misma estabilidad, señalando que esto se debe a la regulación más detallada del funcionamiento de facultades del poder ejecutivo y legislativo, la ausencia de vicepresidente o existencia de dos en algunos países de Latinoamérica, es lo que ha generado fragilidad institucional en los demás sistemas, la dificultad para generar democracias estables, y su ejercicio caudillista, clientelar y populista.⁹

El modelo o forma de gobierno de una sociedad sin duda es el reflejo de múltiples factores internos y externos, de ahí la complejidad de su construcción, reconstrucción o transformación.

México si bien estableció desde su independencia la forma de gobierno republicana, como forma de estado una federación y régimen de gobierno un sistema presidencial al igual que Estados Unidos, es de resaltar que los sistemas jurídicos provienen de diferentes familias, en nuestro país es la romano-germánica distinta a la del país vecino de Norteamérica, aunado a que nuestros antecedentes e historia son distintos, nuestros colonizadores también son diferentes y por tanto nuestra idiosincrasia y cultura también lo son. El caudillismo lo vivimos en un periodo en México, el clientelismo y populismo aun los seguimos viviendo.

Para el análisis de la disyuntiva citada, es indispensable señalar que el sistema presidencial ha tenido modificaciones y gradaciones en toda América Latina y desde luego México no es la excepción, por lo que se estima fundamental comentar algunos de los modelos de presidencialismo más destacados:¹⁰

- Sánchez Agesta distinguió entre presidencialismo puro, atenuado y con aproximación al parlamentarismo.
- Colomer Vidal diferenció el presidencialismo hegemónico de excepción, hegemónico constitucional democrático, de sujeción parlamentaria y de equilibrio de poderes.
- Loewenstein destacó al presidencialismo puro, atenuado y de aproximación al parlamentarismo.
- Bidart Campos se refirió al presidencialismo puro, híbrido e intermedio.
- Biscarretti di Ruffia clasificó el presidencialismo en democrático y autoritario.
- Nogueira Alcalá consideró el presidencialismo puro, atenuado y parlamentarizado.
- Carpizo identificó el presidencialismo puro, predominante, atemperado, con matices parlamentarios y parlamentarizado.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.* p. 21.

Por su parte, Manuel Villabella, bajo esa línea de pensamiento, pero simplificando las categorías, distingue en el mapa constitucional de Latinoamérica tres tipologías de presidencialismo:¹¹

- Sistema Presidencial Puro.
- Sistema Presidencial atenuado
- Sistema Presidencial con correctivos parlamentarios.

Y de igual forma, señala que el **modelo puro tiene una fisonomía y funcionamiento cercano al original arquetipo norteamericano, y que está presente en Chile y México.**¹²

Por su parte, Lanzaro señala que el **único caso latinoamericano de hegemonía realizada —con un monopolio estable— es el que se construye a raíz de la Revolución Mexicana.**¹³

En 1973 Daniel Cosío Villegas señaló: “*que la mexicana, es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta*”. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria”,¹⁴ generándose así la definición anterior, aduciendo que se trata de una Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal.¹⁵

Igualmente Cosío Villegas comentó en su obra: “El sistema político mexicano” que lo anterior se debe también al mal de altura que padeció Porfirio Díaz, y posteriormente más de un presidente de México, derivado de nuestro sistema político, cuya característica principal, es un presidente de la República dotado de facultades y de recursos ilimitados, lo que lo ha convertido fatalmente en el gran dispensador de bienes y favores y aun de milagros.¹⁶

Jorge Carpizo en 1973, en su obra “La Constitución mexicana de 1917, escribió:

porque en él (el presidente de la república) están cifradas las esperanzas de un pueblo, porque es durante determinado número de años un personaje tan poderoso como los reyes legendarios, como aquellos personajes hoy leyenda: Luis XIV, Felipe II, Federico II, etc.

Como podemos deducir de lo anterior, en México, el presidente ocupa el lugar de un rey europeo del siglo XVIII. Sus poderes son amplios y en su campo de acción casi no tienen restricciones.¹⁷

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ Marcos, Patricio E., Peschard, Jacqueline, *et al*, *El presidencialismo mexicano como fábula política*, Volumen 1 núm. 3-4, México, Universidad Autónoma de México, 2021, p. 9.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibidem*, p. 8.

En el mismo contexto, en 1952 Alberto Saucedo, comentó:

El Presidente de la República es, en la organización real del Estado mexicano, el centro y la clave de toda estructura política. La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia... Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideados por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes, por el régimen de partidos... De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del Presidente de la República, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono de un estado monárquico.¹⁸

Con estas descripciones u opiniones realizadas de la institución presidencial en nuestro país, se puede hacer una reflexión respecto del presidencialismo mexicano relativas a sus modificaciones, hegemonía o pluralismo.

Nuestra Constitución Política Mexicana establece en sus artículos 40 y 49 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **República** representativa, laica y federal, misma que está compuesta por Estados libres y soberanos y por la Ciudad de México, unidos en una federación, y que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que **no se pueden reunir dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación**, ni depositar el Legislativo en un individuo, salvo el caso dispuesto en el artículo 29.

De lo que se desprende que jurídicamente nuestra forma de estado es una federación, nuestra forma de gobierno es una república y nuestro régimen de gobierno es un sistema o modelo presidencial.

El artículo 89¹⁹ de la Constitución federal establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

Artículo 89.—Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

¹⁸ *Idem.*, p. 9.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional en los términos que señale la ley;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo, en términos de lo dispuesto en el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Además de las anteriores el Presidente de la República cuenta con otras atribuciones muy importantes como la rectoría del estado, entre otras relativas a las actividades estratégicas del Estado Mexicano.

Esa así que del análisis sistemático y teleológico de nuestra propia carta magna se deriva un sistema presidencial, en virtud de ser el poder que tienen preeminencia de facultades sobre los otros dos poderes y desde luego sobre los hoy llamados organismos constitucionalmente autónomos, pues tal como se observa del citado artículo 49, nuestra Constitución prevé la posibilidad de facultades extraordinarias solo al Poder Ejecutivo en casos de excepción.

Y más allá del régimen presidencial que establece nuestra constitución, en México algunos tratadistas, le han llamado “El presidencialismo mexicano”, en virtud de que como bien lo mencionaba el Dr. Máximo Gámiz y como ya se señaló por otros teóricos, esta denominación es en referencia justamente a una deformación del sistema o régimen presidencial, en la cual el Presidente de la República ha llegado a ser la figura más que central, quien define la política y el rumbo del país y más allá por la exacerbación de facultades y poderes de los que ha gozado, ya que aunado a sus facultades constitucionales se le han atribuido o se ha atribuido poderes ilimitados o las llamadas facultades meta constitucionales a que ha hecho referencia Jorge Carpizo, lo que le ha permitido realizar incluso “milagros” como lo señaló Daniel Cosío Villegas en 1973 y 1974 y más recientemente en la obra: “El presidencialismo mexicano como fábula política”, Patricio E. Marcos, Jaqueline Peschard y Carmen Vázquez.²⁰

De ahí que, por obvias razones a lo largo de la historia el principal actor del sistema presidencial mexicano, es decir, el titular del poder ejecutivo, se ha encargado de hacer creer a la ciudadanía que, este régimen presidencialista hegemónico es el único posible, que es el más racional, justo, humano, el más conveniente para nuestro país y que es un orgullo nacionalista. Y no han sido muchos los científicos de las ciencias sociales, juristas, politólogos, sociólogos que se han atrevido a escribir lo contrario, desde luego también por obvias razones, que se escucha pueden expresar en temor reverencial no sólo a represalias, sino al exilio, encierro o incluso la muerte.

Es fundamental destacar que el Presidente en México además de la facultad de iniciativa tiene la atribución de presentar en el año 2 iniciativas preferentes para que sean acordadas por el Poder Legislativo de manera prioritaria como

²⁰ Marcos E. Patricio, *ob. cit.*, p. 9.

su nombre lo indica, sin embargo es de resaltar que nuestro actual titular del poder ejecutivo no ha requerido emplear esta facultad de iniciativa preferente, pues todas las iniciativas que ha presentado han sido aprobadas sin necesidad de ello, lo que nos da una muestra de la poder legislador del Presidente de la República y de su hegemonía y fortaleza.

Es así que se puede deducir que México es más un presidencialismo hegemónico que un pluralismo.

¿REFORMAS ESTRUCTURALES O DE MODELO DE GOBIERNO EN MÉXICO?

Desde hace muchos años se ha hablado de las mencionadas reformas de estado o estructurales, sin embargo, precisamente por el régimen presidencial puro con poder exacerbado y su deformación en un presidencialismo, México no se ha atrevido si quiera a vislumbrar una real modificación a su forma de gobierno o régimen de gobierno.

No es sino hasta el año 2000 con la alternancia en la elección del Poder Ejecutivo, pero sobre todo cuando el poder legislativo no ha sido mayoría absoluta del partido del que procede el Presidente de la República en que hemos visto un poco de esa tan mencionada división del ejercicio del poder y de los llamados frenos de pesos y contrapesos entre los poderes del estado.

Desde luego también el Poder Judicial ha jugado y sigue jugando un papel fundamental en este equilibrio y por supuesto también los llamados órganos constitucionalmente autónomos particularmente el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), entre otros, los que han sido determinantes en la cristalización de la división del ejercicio del poder aun con grandes limitantes, pues su intervención como organismos especializados con autonomía técnica y de gestión en su ámbito de competencia han servido de contrapeso al ejecutivo.

Desde la época prehispánica prevaleció en México la forma de gobierno monárquica, destacando antecedentes como el Tlatoani, para referirse a quien gobernaba, desde entonces tenemos nuestra historia con arraigo a depositar el poder en manos de una sola persona. Nuestra primer Constitución la de Cádiz en 1812 de igual forma establecía como forma de gobierno la monarquía, con la única variación de que ahora era una monarquía constitucional, posteriormente la Constitución de 1814 de Apatzingán —que nunca tuvo vigencia—, cuyo fundamento filosófico fueron los sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón igualmente postulaba un régimen monárquico.

La primer Constitución del México independiente de 1824 y hasta la fecha no se ha modificado en México la forma de estado federal, la forma de gobierno republicana y el régimen presidencial. Algunos autores afirman que la Constitución de 1857 tenía un corte de parlamentarismo aproximado; sin embargo

cabe resaltar que respecto de esta norma suprema hay opiniones en contrario. Emilio Rabasa afirmó que la Constitución de 1857 creaba una especie de dictadura del poder legislativo, e incluso una especie de asambleísmo deliberante como consecuencia de la supresión de la Cámara de Senadores, cuya contrapartida necesaria fue el debilitamiento del poder ejecutivo. Don Mario de la Cueva ha sostenido la tesis contraria, al afirmar que el poder ejecutivo salió fortalecido y no debilitado como lo argumentó Emilio Rabasa, en relación a los antecedentes constitucionales de 1824. La tesis de De la Cueva posee una ventaja adicional, pues pudo antes afirmarse que era impensable creer que el régimen presidencial brotaba directamente del periodo posrevolucionario, pues parece haber suficiente evidencia que muestra que la expresión jurídico-formal del presidencialismo mexicano pasó por un largo proceso de evolución durante el siglo pasado, antes de llegar a consagrarse en la forma en que lo estatuyó la Constitución de 1917, así como en las reformas ulteriores.²¹

La Constitución mexicana de 1917 constituye un documento excepcional en América Latina por su vigencia centenaria que sobresale en un entorno de extrema fragilidad constitucional. Descuella históricamente también, por la regulación precursora de derechos laborales (derecho al trabajo, jornada máxima de ocho horas, protección al trabajo femenino y juvenil, derecho al descanso, protección a la maternidad, salario mínimo, salario igual por trabajo igual, protección en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, derecho a la huelga, indemnización en caso de despido) y la innovación del juicio de amparo como mecanismo de garantía de los derechos.

En ese lapso, el texto ha tenido más de 700 enmiendas, cuestión que la convierte en el documento constitucional más reformado del mundo, dato que también la distingue. No se han modificado 22 artículos, representativos del 6% del texto original aproximadamente. Esta cantidad de reformas parciales ha provocado artículos extensos que yuxtaponen contenidos de manera inorgánica. A ello debe añadirse, que los cambios formales no siempre estuvieron acompañados de las políticas públicas necesarias para instrumentarlo.

Ante este hecho, sobreviene la siguiente pregunta: por qué luego de cien años de vigencia de la Constitución, pero, sobre todo, de los cientos de reformas que la transfiguraron, no ha progresado la idea de redactar un nuevo texto que exprese la renovación del pacto constituyente y sistematice coherentemente las reformas introducidas. La interrogante es respondida a priori, señalando que en México no hubo interrupciones en la vida política e institucional del país, lo que posibilitó que la Constitución perdurara. Sin embargo, aunque la afirmación es cierta, debe ser acotada con dos razones que la matizan, una cultural y otra política. En ese sentido, es elocuente el razonamiento de Fix-Zamudio y Valencia Carmona que trasluce el peso monumental que tiene la Constitución de Querétaro en la sociología jurídica y el imaginario nacional:

²¹ *Ibidem*, p. 29.

Su carga histórica es tan grande que en la Constitución los mexicanos recrean la herencia ideológica de nuestros sacudimientos sociales, los avances que logró el movimiento revolucionario de este siglo y los principios que rigen a la sociedad civil del presente. A diferencia de otros países, en el nuestro la Constitución ha sido símbolo de estabilidad política y de unidad nacional, en torno a la cual partidos, grupos políticos, y los propios ciudadanos, han desenvuelto las actividades que les son propias. Sentimiento constitucional tan acendrado es difícil de cultivar en los pueblos, por eso hay que mantenerlo y acrecentarlo, tanto porque enraíza en la historia viva, como por su influencia determinante para nuestro destino común.

Sobre esa idea, la clase política, e incluso, la academia, ha insistido sobre lo innecesario de un nuevo documento constitucional, arguyendo las siguientes razones: se rompería con una historia y tradición constitucional singular; las reformas efectuadas conservan las decisiones políticas trascendentales a la par que introdujeron instituciones novedosas; la idea de una renovación constitucional no representa el sentir general, no resulta prudente políticamente, ni conveniente en época de crisis.

En relación con el tema del estudio, es de resaltar la atipicidad de la forma de gobierno presidencial de México porque no siguió la tendencia del resto de los países que se ha comentado.

La idea de rediseñar el modelo de gobierno tuvo algún realce con posterioridad al 2000, año en que se produjo la alternancia política con el triunfo en la presidencia de la República del Partido Acción Nacional.²²

Es así que tal como lo afirman Ismael Crespo y Antonia Martínez en su obra: “La forma de gobierno en México: presidencialismo versus parlamentarismo”, uno de los elementos característicos del régimen mexicano tiene su origen en la configuración de la forma de gobierno presidencialista, producto del devenir histórico con tres factores fundamentales:

- Todas las características del régimen presidencialista.
- El conjunto amplio de facultades constitucionales otorgadas al Presidente de la República.
- La serie de capacidades o atribuciones no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y sistema político, las llamadas facultades metaconstitucionales por Jorge Carpizo en 1978.²³

Es de resaltar que el exacerbado poder del Presidente en México y sus consecuencias, hasta el día de hoy no ha implicado un cuestionamiento real a la forma o modelo de gobierno del país; Las tan llamadas reformas de estado o estructurales se han limitado esencialmente a la creación de los órganos constitucionalmente autónomos, a reformas en materia electoral, pero no ha la forma o régimen de gobierno presidencial de nuestro país.

²² Villabella Armengol, Carlos Manuel, *ob. cit.*, pp. 28 y 29.

²³ Crespo, Manuel y Martínez Antonia, *La forma de gobierno en México: presidencialismo versus parlamentarismo*, México, polismexico, 2000, p. 79.

EL PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Los grandes filósofos, estadistas, politólogos, juristas siempre han tenido el sueño de construir una teoría que contenga el modelo ideal de Estado, entendido este como la organización jurídico política más compleja creada por el ser humano.

Así vemos en el devenir histórico, como Platón escribió su obra: “La República”; Aristóteles en “La Política” igualmente aborda estos temas, Tomas Hobbes en “El Leviatán”, Tomás Moro “Utopía”, John Locke “El Gobierno Civil”, Juan Jacobo Rousseau “El Contrato Social”, Montesquieu “El Espíritu de las Leyes”, entre otros.

Es pues una preocupación y objeto de estudio constante del ser humano y particularmente de los científicos de las ciencias sociales seguir creando o construyendo teorías relativas a la forma, estructura y funcionamiento del Estado, con la finalidad de que éste constituya un espacio de armonía y desarrollo para su población.

Algunos teóricos señalan que las formas de gobierno son 2: la monarquía o la república, que las formas de estado son: central o federal y que el régimen de gobierno es presidencial o parlamentario; cabe destacar que en la actualidad dada la evolución, crecimiento y complejidad de las sociedad, estas formas ya no son puras, en todos los países tienen matices y se han ido modificando y transformando en atención a factores internos o externos, como el crecimiento poblacional, la cultura, la historia, las problemáticas sociales, el desarrollo económico, la educación, la globalización, etc.

Es así que el análisis que hoy se pretende realizar es respecto del régimen de gobierno de México y para ello, consideramos fundamental hacer algunas reflexiones respecto de los regímenes de gobierno mencionados: el presidencialismo y el parlamentarismo.

Tradicionalmente se ha dicho que el presidencialismo entraña una separación de poderes rígida, fundada en el poder de una persona que personifica la nación, mientras el parlamentarismo supone una división de poderes flexible basada en la integración de Gobierno y Parlamento mediante un conjunto de relaciones que arrancan de una previa relación de confianza.²⁴

Esta es una explicación clásica y articulada con características muy conocidas; El presidencialismo tiene entre sus principales características las siguientes.²⁵

- El Presidente se elige de manera directa por la ciudadanía, lo que refuerza su legitimidad y autoridad.

²⁴ García Roca, Javier, *Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2016, p. 72.

²⁵ *Idem*.

- El Presidente de la República es Jefe del Estado y también Presidente del Gobierno.
- La elección del poder legislativo no siempre es al mismo tiempo que la elección del Presidente, por tanto pueden no ser simétricas las mayorías.
- Hay ausencia de una moción de censura que derribe al Presidente y por ende al Gobierno.
- Hay incompatibilidad de los cargos de Secretario de Estado o Ministro y el poder legislativo —parlamento—.
- Hay instrumentos de control parlamentario específicos como son la ratificación por el Senado de ciertos nombramientos y actos presidenciales.
- Hay controles presupuestarios y sobre la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos y aprobación de la cuenta y deuda pública,
- Existe el juicio político por una violación grave de la Constitución como única forma de provocar una salida anticipada del Presidente.
- Existe la facultad presidencial de iniciativa de ley y de iniciativa preferente y de veto de las leyes.

De acuerdo a Juan Linz, —uno de sus principales impulsores— un régimen parlamentario, en sentido estricto, es aquel en el cual la única institución legítima democráticamente es el Parlamento;²⁶ y se destacan como características principales, las siguientes:

- La autoridad del gobierno depende completamente de la confianza parlamentaria —sin embargo, en algunos regímenes parlamentarios la creciente personalización del liderazgo partidario ha hecho que los primeros ministros se parezcan más y más a los presidentes—.
- Existe la prohibición de disolver el parlamento y de convocar a nuevas elecciones.
- Los secretarios de estado o quienes realizan las funciones ejecutivas y de administración emanan del parlamento.
- Pueden incluir presidentes elegidos por el voto popular directo, pero que usualmente carecen de la capacidad de competir seriamente con el primer ministro por el poder.

Asimismo Linz señala que, en los sistemas presidencialistas, un ejecutivo con considerables poderes institucionales —que generalmente incluyen el total control en la composición del gabinete y la administración— es elegido directamente por el pueblo por un período determinado y no depende del voto de confianza del parlamento y que además no es sólo quien detenta el poder ejecutivo, sino también la cabeza simbólica del Estado y que en la práctica pueden ser más o menos dependientes de la colaboración de la legislatura; de esta manera,

²⁶ Linz, Juan J., *Los peligros del presidencialismo*, Volumen 7, Ecuador, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, 2013, p. 13.

el balance entre los poderes ejecutivo y legislativo en tales sistemas puede variar considerablemente.²⁷

¿Y POR QUÉ NO UN PARLAMENTARISMO MEXICANO?

Pariendo de la premisa de que actualmente existen en el mundo tantos presidencialismos y parlamentarismo como países, se considera que México debería hacer un punto de inflexión en cuanto a su régimen de gobierno, se decir cristalizar en la realidad jurídica y social un cambio de fondo a su estructura de gobierno y establecer un régimen parlamentario o caundo menos un sistema semipresidencial, ello, sin duda implica un gran reto y rompimiento de paradigma en la historia de nuestro País.

Todo cambio en el ser humano y en las sociedad genera resistencia y temor a lo desconocido, quizá este sea el mayor obstáculos de los verdaderos cambios estructurales en las sociedades, los cuales desafortunadamente se han realizado como resultado de las grandes guerras, revoluciones, movimientos sociales violentos, etc., mismos que han dejado marcado el devenir histórico de la humanidad.

Desde luego hoy por hoy la vía de transformación no es esa, es la revolución de pensamiento, la generación de conocimiento científico y empírico, el cambio de actitud, la visión clara y objetiva y la mejor alternativa con que contamos es la educación, la investigación y su difusión.

Uno de los aspectos fundamentales del diseño constitucional es la elección o determinación entre un gobierno parlamentario, un gobierno presidencialista, o un formato híbrido que combine algunos aspectos de ambos.²⁸

En este momento histórico, se requiere sin duda un análisis objetivo, crítico y serio que revise y determine en qué medida se ha transformado realmente la realidad constitucional y sobretodo si esas tan llamadas reformas estructurales y modificaciones a la forma de gobierno presidencial han logrado el objetivo y meta deseado, al respecto Manuel Villabella,²⁹ señala 3 evidencias que ponen en duda el cumplimiento del objetivo.

La primera es que, durante los últimos años, en más de veinte ocasiones, se ha interrumpido el desempeño del poder ejecutivo y el legislativo, por acciones sociales, golpe militar o deposición anticipada. Ello refleja que los cambios jurídico-institucionales no impidieron la fragilidad del desempeño del poder político y la intromisión de las Fuerzas Armadas en la vida pública.³⁰

Otro dato que resalta Villabella es que las facultades jurídicas y meta constitucionales del presidente no mermaron en la práctica, en algunos países incluso,

²⁷ *Idem.*

²⁸ Caren, John M., *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, Buenos Aires, Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 11, 2006, p. 122.

²⁹ Villabella Armengol, Carlos Manuel, *ob. cit.*, p. 24.

³⁰ *Idem.*

se ampliaron mediante reformas constitucionales, por ejemplo la iniciativa preferente, entre otras.³¹ Esto sin dejar pasar que actualmente en México hemos estado en riesgo de la eliminación de algunos de los organismos constitucionalmente autónomos que han sido fundamentales en la consolidación de la división del ejercicio del poder, dada su naturaleza técnica y especialización y particularmente la incorporación de la figura de la reelección presidencial.

Al respecto, se afirma:

El reeleccionismo presidencial es un fenómeno en evolución y su impacto en la calidad de la democracia necesita de estudios empíricos que interconecten diversas variables (duración del mandato presidencial, facultades del presidente, controles del legislativo, fortaleza del sistema de partidos, atrofia del diagrama institucional, etc.) y valoren su consecuencia para la institucionalidad y estabilidad democrática de Latinoamérica. No obstante, es una variable que, sin lugar a dudas, refuerza la figura del jefe de Estado.³²

Para robustecer esta propuesta de una verdadera reforma o transformación del régimen de gobierno mexicano, se hace alusión a una interesante aportación realizada con rigor metodológico de Juan Linz en 1984 y muchos de sus seguidores, la cual consistió en iniciar el debate del parlamentarismo contra el presidencialismo.

A más de treinta años Linz constituye una referencia clave para los estudios politológicos y jurídicos. Sus ideas sobre la rigidez del mandato y la legitimidad dual como dos de las debilidades del sistema presidencial, y la metodología utilizada por él, surgen de una conjunción de elementos anclados en corrientes clásicas del pensamiento politológico y constitucional tales como la conceptualización weberiana de las instituciones y las ideas del constitucionalismo anglosajón, complementadas por elementos revisionistas del nuevo institucionalismo histórico. Es en la síntesis de estas corrientes donde reside realmente la novedad del pensamiento de Linz.

Si bien no podemos negar que de 1984 a la fecha el presidencialismo latinoamericano y particularmente el mexicano ha tenido grandes cambios acompañados de la ruptura o más que ruptura, la complementación del sistema clásico de división de poderes con la formación de los mencionados organismos constitucionalmente autónomos, que sin duda han sido un parteaguas en la historia, transición democrática y desarrollo de nuestro país y el sistema de partidos que ha jugado un papel importante, también lo es que, aún se encuentra en nuestro sistema presidencial muestras importantes y significativas de un ejecutivo con facultades y poderes exacerbados.

El denominador común de todos los sistemas parlamentarios, es que requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso destituidos por el voto parlamentario. Al igual que el sistema presidencial que tiene varia-

³¹ *Ibidem.* p. 25.

³² *Ibidem.* p. 27.

ciones también el sistema parlamentario, por lo que desde luego que esta determinación no puede ser a la ligera y tendría que establecerse con claridad qué tipo de parlamentarismo sería el apropiado para nuestro país y asegurarnos que como bien lo dijo Sartori, la salida del presidencialismo no nos va a llevar aun parlamentarismo puro, es decir un gobierno de asamblea y por tanto al mal gobierno.³³

Juan Linz y Arturo Valenzuela apoyan al parlamentarismo sobre el presidencialismo bajo el argumento de que es flexible y el sistema presidencial es rígido y que por lo tanto, es mejor ante los diversos fenómenos sociales la flexibilidad que la rigidez, el propósito es minimizar el riesgo y abonarle a la consolidación de la gobernabilidad y democracia.

Asimismo, Linz, comenta:

las constituciones presidencialistas reflejan también profundas sospechas de la personalización del poder: los recuerdos y temores inspirados por reyes y caudillos no se disipan con facilidad. El primero de los baluartes constitucionales contra el poder potencialmente arbitrario lo constituye la prohibición que pesa sobre la reelección. Otras disposiciones como los poderes legislativos de aconsejar y aprobar los nombramientos presidenciales, mecanismos de enjuiciamiento, autonomía judicial, e instituciones tales como la Contraloría de Chile, reflejan asimismo esta sospecha. En realidad, la intervención política de las Fuerzas Armadas actuando como un poder moderador puede incluso ser vista como un control sobre ejecutivos arrogantes en ciertas culturas políticas. Se podría explorar a profundidad entre los textos constitucionales y las prácticas políticas de los regímenes presidenciales latinoamericanos, cualquier estudiante de historia de la región podría citar muchos ejemplos.

Sería útil explorar los sistemas presidencialistas de manera en que la contradicción fundamental entre el deseo de un ejecutivo fuerte y estable, y la sospecha latente de los propios poderes presidenciales, afectan la toma de decisiones políticas, el estilo de liderazgo, las prácticas políticas, y la retórica tanto del presidente como de sus oponente.

Dicha contradicción introduce una dimensión de conflicto que no puede explicarse cabalmente por las circunstancias socioeconómicas, políticas o ideológicas. Inclusive, si se aceptara la debatible noción de que las sociedades hispánicas están predispuestas inherentemente al personalismo, habría poca duda en que en algunos casos tal tendencia es reforzada por acuerdos institucionales.³⁴

Sartori además señala que la creencia de que los sistemas presidenciales son “fuertes” se apoya en el peor arreglo estructural posible, pues este sistema para desbloquearse requiere tres factores:

1. Falta de principios ideológicos,
2. Partidos débiles y no disciplinados
3. Políticas centralizadas a nivel local.

³³ Sartori, Giovanni, *Ni presidencialismo, ni parlamentarismo*, Uruguay, Revista Uruguaya de Ciencia Política, 1992, p. 11., 4

³⁴ Caren, John M., *ob. cit.*, p. 15.

Con esos tres puntos un Presidente puede ganar los votos del Congreso que necesite, intercambiando favores a los electores, la institucionalización de una política que provee de fondos públicos a proyectos locales con fines electorales —lo cual no es nada admirable— y que realidad lo que se tiene es un Estado estructuralmente débil.

¿Esto se ha presentado en México? ¿Se han dado estos factores para las reformas constitucionales y aprobación del presupuesto de egresos del país? cuando el titular del Ejecutivo no ha tenido la mayoría calificada en el Congreso y cuando la ha tenido ¿No seguimos siendo un presidencialismo hegemónico como el descrito por varios tratadistas como Cosío Villegas o Carpizo?

Fix-Zamudio y Valencia Carmona han afirmado que se ha transitado de un “régimen presidencialista a uno simplemente presidencial, debido a que existen varios signos que anuncian un esquema diverso en la organización y funcionamiento del ejecutivo. Por el contrario, Jaime Cárdenas sostuvo en 1994, que el ajuste del modelo de gobierno en México está realmente pendiente, esbozando como algunas de las directrices a seguir las siguientes: introducir un primer ministro o figura análoga que coordine la acción de gobierno, intensificar los controles políticos al ejecutivo (aprobación de nombramientos y miembros del gabinete, censura a los secretarios, etc.), permitir la reelección del presidente, concederle facultad al ejecutivo de disolver al legislativo en determinados supuestos, etc.³⁵

Al igual que Manuel Villabella afirmo que la forma de gobierno en México no ha cambiado en su esencialidad. El presidente no ha visto disminuida su hegemonía como jefe de Estado y Gobierno, de ahí la afirmación de que México sigue siendo un presidencialismo hegemónico, ya que el titular del ejecutivo goza de un imperium metaconstitucional que ejerce en el funcionamiento del aparato público y en la vida interna de su partido político, lo cual se ha repetido de nueva cuenta con la actual administración. A sensu contrario, no existen mecanismos de control político efectivo que se puedan ejercer sobre la función de gobierno, cuestión por la que el jefe de Estado sigue constituyendo un César sexenal inamovible. La remodelación producida en la dinámica del sistema de gobierno tiene que ver con la pérdida de hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional, la alternancia efectuada en la presidencia de la República, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, y el cambio de escenario en el Congreso de la República,³⁶ pero no por reformas constitucionales estructurales.

El estatismo del presidencialismo mexicano guarda relación con la razón, ya expuesta, de la estabilidad que ha gozado el régimen político, pero influye también que el tema ha sido visto con cautela, diría incluso, con miedo...³⁷

³⁵ Villabella Armengol, Carlos Manuel, *ob. cit.*, p. 31.

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

Una invariante de ese proceso fue la mutación de la forma de gobierno presidencial, a partir, fundamentalmente, de la introducción de órganos y mecanismos funcionales del parlamentarismo. La metamorfosis se justificó por la valoración de que el diseño orgánico-funcional del sistema era responsable de las rupturas institucionales y las crisis de gobernabilidad. Se analizaba que el predominio del ejecutivo, por las facultades constitucionales que poseía y el protagonismo extrajurídico que ejercía en los diferentes ámbitos del poder político público, impedía un correcto equilibrio entre poderes, lo que a su vez era responsable de los déficits democráticos. Se revelaban también, los siguientes rasgos que incidían negativamente en su eficiencia: legitimidad plebiscitaria del ejecutivo y legislativo, cuestión que suscita el bloqueo cuando existe bipolaridad en las fuerzas políticas; juego de suma cero que propicia una dinámica política antagónica; falta de liderazgo presidencial cuando éste queda elegido por una minoría menor; doble rol del presidente al reunir los atributos simbólicos del jefe de Estado y encabezar el gobierno y la administración, ambivalencia que origina el desgaste de la figura; ausencia de mecanismos para solucionar los conflictos entre poderes y reordenar las mayorías.

La ilusión del rediseño fue que, la ingeniería constitucional, per se, mitigaría el hegemonismo presidencial, surtiría estabilidad institucional y mejoraría la calidad democrática. Empero, como expuse ut supra, una valoración *prima facie*, evidencia que el objetivo fue incumplido: i) perdura la hipertrofia de la figura presidencial porque, a contracorriente del movimiento de conversión del presidencialismo, se introdujeron reformas que fortalecieron al ejecutivo en varios ámbitos, incluido el proceso de creación normativa; ii) no se logra el equilibrio del legislativo con el ejecutivo, entre otros factores porque los mecanismos de control del segundo sobre el primero son, en la mayoría de los casos, formales e insuficientes; iii) la legitimación de la reelección presidencial aristocratiza al presidente y la elite de poder que lo respalda; iv) no se han evitado las rupturas institucionales; v) la presencia militar y el uso inconstitucional de la fuerza pública, continúa siendo una salida a los conflictos de gobernabilidad, tanto desde la izquierda como desde la derecha.

El fortalecimiento del ejecutivo, por tanto, no solo no cambió sustancialmente, sino, además, se reforzó por vía constitucional. Incluso, en un país como México donde no se siguió la tendencia hacia parlamentarización y el modelo de gobierno presidencial permaneció inalterable durante cien años, elementos como el control del legislativo sobre el ejecutivo se ha formalizado aún más, provocando que el presidente funja como César intocable durante seis años.³⁸

La conclusión que se comparte con Sartori es que, si bien el presidencialismo tiene sus virtudes, éstas deben buscarse en los sistemas semi o cuasi presidenciales que se basan en compartir el poder no en separar el poder.

El propósito esencial es el que se ha buscado a lo largo de la historia humana, excluir la concentración del poder en una sola persona, como es el caso de la figura del Presidente en América y particularmente en México donde el gobierno se convierte en su gabinete privado.

³⁸ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

John Carey en su investigación de 2006 señaló que en la década pasada se han experimentado dos tendencias importantes en el funcionamiento de los regímenes presidenciales en América Latina:

1. El debilitamiento de las restricciones sobre la reelección, y
2. El surgimiento de la sustitución legislativa de los presidentes durante las crisis de gobierno.

Destacando que ambas implican una convergencia con los sistemas parlamentarios en la medida en que reflejan la naturaleza fija de los mandatos presidenciales. En este sentido, ambos fenómenos son consistentes con los argumentos a favor del parlamentarismo.

Asimismo, resulta de fundamental importancia:

El nivel de inestabilidad institucional y cambio en los regímenes presidencialistas e híbridos ha superado en décadas recientes al de los sistemas parlamentarios, particularmente en razón de que los nuevos regímenes democráticos y los regímenes en redemocratización de la “tercera ola” han adoptado de forma abrumadora diseños con jefes ejecutivos elegidos de manera directa.³⁹

Por otra parte, Javier García Roca afirma que, la función de control del gobierno es inherente a todo Parlamento, por encima de las formas de separación de poderes, pues se deduce de las ideas de responsabilidad y representación política, aunado a que la atribución expresa al Parlamento en la Constitución de la función de fiscalización es fundamental. También señala que sería deseable como que un moderno Reglamento parlamentario codifique con voluntad sistemática algunas experiencias de países que se estimen buenas prácticas de control.⁴⁰

Al respecto, se señala que la división del ejercicio del poder se considera una de las principales fortalezas de todo sistema democrático y de las sociedades más desarrolladas, en este punto se difiere de Javier García, pues incluso se estima que también sería de gran impacto una reforma en cuanto a la división clásica del ejercicio del poder, ya que algunas funciones prioritarias del Estado Mexicano como lo son el tema electoral y el tema de la corrupción, constituyen tal importancia que pudiera abrirse un debate al análisis de porque no en México incrementar los poderes para garantizar el estado social democrático a que tanto aspiramos en el que se respeten los derechos humanos y exista un real equilibrio del ejercicio del poder que permita el desarrollo integral.

El pasado proceso electoral 2020-2021 nos ha dado una muestra clara de la importancia de la autonomía e independencia funcional y financiera, así como de la relación de coordinación con otros órganos, de los organismos constitucionalmente autónomos como el INE y los Tribunales Electorales, quienes han realizado un papel trascendental en el ejercicio de la democracia en nuestro país.

³⁹ Caren, John M., *ob. cit.*, p. 153.

⁴⁰ García Roca, Javier, *ob. cit.* p. 87.

Retomando las cátedras del Dr. Molina Piñeiro en sus cátedras, se resalta que es fundamental el fortalecimiento y consolidación de las instituciones en nuestro país, que prevalezcan los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, equidad, certeza autonomía e independencia, por sobre intereses personales o de grupo para seguir transitando hacia la democratización y al desarrollo.

Sin duda en la estructura del estado y del gobierno es fundamental su sistema jurídico, su sistema electoral, su sistema partidario, la culturización de su población y sobre todo el fortalecimiento y consolidación de sus instituciones —entiéndase división de poderes y organismos constitucionalmente autónomos.

Ante tal escenario y contexto se pone en el centro del debate la posibilidad de la construcción de un parlamentarismo mexicano que abone a la gobernabilidad y democracia, entendida esta como un sistema de vida basado en el constante mejoramiento, económico, político y social de quienes habitan México.

LA IMPORTANCIA DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO 2018-2024

Raúl Montoya Zamora

1. PLANTEAMIENTO INTRODUCTORIO

La declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, subrayaba la importancia del principio de división de poderes, al señalar en su artículo 16 lo siguiente: “Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución”.

Desde esa perspectiva, no todo Estado está provisto de Constitución, o, mejor dicho, no todo Estado se puede calificar como Constitucional. En ese sentido, un Estado puede adjetivarse como “Constitucional”, o provisto de Constitución, si satisface las siguientes condiciones: a) Que esté asegurada la garantía de los derechos, y b) Que reconozca la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).¹

Empero, ese reconocimiento de la división de poderes, no solo tiene que ser textual, es decir, que se exprese literalmente en la norma constitucional; sino real, material, esto es, que realmente funcione y tenga vigencia efectiva. Así, desde esa perspectiva, para que se califique a un Estado como Constitucional, tanto la garantía de los derechos como la división de poderes, tiene que ser real, y no solamente nominal.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), consagra el principio de división de poderes, al señalar que:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

¹ Guastini, Ricardo, “*El concepto de constitución*”, pp. 162 y ss. disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst01/CUC00107.pdf> [Consulta realizada el 4 de noviembre de 2020]

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”.

Y el entramado constitucional prevé las competencias que le corresponde ejercer a cada poder, con la finalidad de que se garanticen los derechos de las personas, y se realice un ejercicio equilibrado del poder, evitando excesos y abusos en su ejercicio.

De igual relevancia es el papel que tienen los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía dentro de un Estado Constitucional, puesto que realizan funciones estatales relevantes que escapan de la órbita de actuación de los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), y que, de igual manera, contribuyen al ejercicio de los derechos fundamentales y a mantener en equilibrio el ejercicio del poder. De ello, nos ocuparemos más adelante.

Pese a la existencia nominal en la Constitución Mexicana del principio de división de poderes, y de órganos constitucionales autónomos, se aprecia que el nuevo régimen presidencial, autodenominado como la cuarta transformación, ha mostrado muy poco respeto por el Estado de Derecho, y por la función que desempeñan los poderes constituidos, en especial, respecto del Poder Judicial de la Federación, así como de los órganos constitucionales autónomos, lo cual, como se verá, hace que en la práctica se torne en ficticia o simplemente nominal, la división de poderes y la función de los órganos constitucionales autónomos.

Por lo que lo anterior justifica el abordaje de la temática que guía el presente ensayo, con el objeto de mostrar la importancia que tiene mantener vigente y efectivo el principio de división de poderes, así como el correcto funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos en el régimen presidencial mexicano instaurado a partir de las elecciones del 2018.

El itinerario que seguirá este trabajo, consiste en primer término, en abordar algunos fundamentos teóricos del principio de división de poderes, y de los órganos constitucionales autónomos, destacando su importancia para el correcto funcionamiento de las democracias constitucionales. En segundo lugar, se dará cuenta de algunos casos en los que se ha visto comprometido el principio de división de poderes, y el funcionamiento de los órganos constitucionales autónomos, por actuaciones que podríamos calificar como autoritarias o excesivas de parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Y finalmente, concluiremos con una reflexión que apunta a la importancia de mantener vigente y real, la división de poderes y el correcto funcionamiento de los órganos a los que la Constitución les confiere autonomía, con miras a frenar los excesos o conductas autoritarias de cualquiera de los poderes constituidos, pero en especial, de parte del Poder Ejecutivo Federal, y así garantizar con ello el respeto a los derechos fundamentales.

2. FUNDAMENTO TEÓRICO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS: SU IMPORTANCIA DENTRO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

El principio de división de poderes, de acuerdo con Elías Díaz, encuentra su génesis, en una lucha contra el poder absoluto de los monarcas en nombre de los derechos del pueblo. Mediante el cual se intenta limitar el poder del ejecutivo ampliamente dominado por el rey. Y paralelo a ello, propugnar por la independencia de la función judicial. Luego entonces, el sentido histórico e ideológico del principio de división de poderes, es, sobre todo, evitar la concentración del poder en manos de una sola persona, especialmente, del titular del poder ejecutivo, con la finalidad de evitar los abusos en el ejercicio del poder, y lograr el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.²

Una de las obras más emblemáticas producidas durante la ilustración, fue la del “espíritu de las leyes” o “*De l'esprit des lois*” en su idioma original, de Montesquieu, publicada en 1748. Desde esta época, el autor de mérito, debido a la influencia recibida de sus viajes por Europa, en especial, de la Gran Bretaña, tuvo en mente el modelo político anglosajón de separación de poderes y la monarquía constitucional, y lo consideró como el mejor modelo para luchar contra el poder absoluto del monarca.³

Montesquieu planteaba la relación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, donde rechaza tajantemente la concentración del poder en manos de una sola persona, y hace una apuesta por lograr un equilibrio entre los distintos poderes, donde resultado de esa interrelación, cada uno de los poderes controle al otro y finalmente todos se controlen entre sí, logrando el equilibrio deseado.⁴

De acuerdo con nuestro autor, la libertad de los ciudadanos y de sus derechos se encuentra en peligro donde todo el poder se concentra en manos de una sola persona o corporación, es decir, no existe libertad donde el poder de juzgar, de hacer las leyes y de ejecutarlas se encuentran concentrados. Ello lo consideraba como la definición misma de la tiranía.⁵

Por ello, para garantizar la libertad de los ciudadanos, puesta en peligro debido a la concentración del poder en manos del monarca, propugnaba por la división de los poderes, y, sobre todo, lograr ese equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para que el poder contuviera al poder.

De esa suerte, el poder legislativo, se consideró dentro de esta teoría, como el representante de la voluntad popular, y encargado de hacer las leyes en tal

² Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Ed. Taurus, Madrid, 1988, p. 47.

³ Montesquieu, Charles, *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Alianza, Madrid, 2003.

⁴ *Ibidem*, Libro XI, “De las leyes que dan origen a la libertad política en relación con la Constitución”.

⁵ *Idem*.

representación; el poder ejecutivo era el encargado de hacer cumplir las leyes, y al judicial le correspondía juzgar los delitos y las diferencias entre particulares.⁶

Empero, el diseño comprendía una serie de facultades y procedimientos que permitían que dichos poderes participaran en las funciones del otro (fundamentalmente el legislativo y el ejecutivo), sin que llegaran a confundirse. Así, por ejemplo, al legislativo le competía examinar las acciones del poder ejecutivo, y podían acusar a los ministros si consideraban que su actuación no resultaba conforme a la ley. Y el ejecutivo, participaba del proceso legislativo a través del derecho de veto, que le permitía rechazar las disposiciones dictadas por el legislador. De igual manera, el legislativo solo podía sesionar a instancias del ejecutivo, quien lo convocaba durante el tiempo que disponga; mas el ejecutivo estaba obligado a convocarlo una vez al año, para tratar los temas recaudatorios y de las fuerzas armadas. En cuanto al poder judicial, si bien no era partícipe de los otros poderes, una de las cámaras del legislativo, la de los lores, participaba en el poder judicial en tres supuestos: cuando un particular violara los derechos del pueblo en un asunto de interés público; cuando el acusado fuera un noble, y cuando la aplicación de una ley implique una dificultad mayor que aquella que la misma ley se hubiera supuesto.⁷

La teoría de la división de poderes de Montesquieu, como se anticipó, inspirada en el funcionamiento del sistema anglosajón (Monarquía constitucional parlamentaria), también contemplaba una división social del poder.⁸

Así, se puede apreciar la distribución del poder en los tres estamentos fundamentales de la sociedad, los cuales eran incorporados a los órganos correspondientes: el poder legislativo, integrado por dos cámaras, cada una de ellas se encontraba conformada por clases sociales diferentes, los nobles (cámara de los lores) y el pueblo (cámara de los comunes); el monarca se hacía cargo del poder ejecutivo. La integración de las cámaras por personas pertenecientes a clases sociales distintas, permite que cada clase participe en la elaboración de las normas, lo que implica la coordinación y el involucramiento de intereses diversos, y evita que el legislativo desconozca las aspiraciones de los distintos grupos de la sociedad. Y en el caso del poder judicial, se rige por el principio que los hombres deben ser juzgados por sus iguales, por lo que se asignan los asuntos que atañen al pueblo en tribunales ordinarios, y los asuntos que incluyen a los nobles, a la cámara de los lores. Es así como esta teoría, supone una división social del poder, que, compaginada con la división jurídica del mismo, produce un ejercicio moderado del poder, de tal suerte que, en palabras de nuestro autor, sea el poder mismo el que contenga el poder, a través de esa fórmula equilibrada.⁹

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

Hoy día, esta técnica de división del poder concebida por Montesquieu es la base fundamental para garantizar el respeto a las libertades dentro del Estado Constitucional contemporáneo, en la que se añade una pequeña variante en cuanto al papel del poder judicial.

Se recuerda que dentro de la teoría de Montesquieu el poder judicial no jugaba un rol importante en la participación de las facultades de los otros poderes, sino que se su papel se circunscribía al conocimiento de cierto tipo de asuntos. Pero, además, nuestro autor señalaba, que, de todos los poderes, el judicial resultaba el menos importante, porque su tarea consistía en ser la boca que pronuncia las palabras del legislador. Lo anterior, dio pauta a que el papel del juez dentro de la fórmula del Estado Liberal de Derecho del siglo XIX, se concibiera como un autómatas, esto es, un simple aplicador mecánico de la ley. De ahí que la subsunción se reconociera como el único acto válido de aplicación del derecho.

Como se anticipó, dentro de la fórmula del Estado Constitucional contemporáneo, tal situación ha cambiado de manera sustancial, dado que el papel del poder judicial, y por ende de los jueces, se torna más activa y más participativa en el control del poder, dado que tienen la función de juzgar las leyes y actos que puedan resultar inconstitucionales de los otros dos poderes, y en función del sistema de control constitucional, pueden invalidar las leyes y actos inconstitucionales, o inaplicar las normas estimadas inconstitucionales en un caso concreto.

Por lo que hace al papel del juez en el Estado Constitucional y su legitimación democrática, Ferrajoli destaca que la dimensión sustancial de la democracia refleja una más fuerte legitimación del poder judicial y su independencia, ya que la jurisdicción se convierte en garantizadora de los derechos del ciudadano frente a las violaciones cometidas por los poderes públicos. En el Estado Constitucional, la sujeción del juez a la ley se da si y sólo si esta última es válida, esto es, en cuanto es coherente con la Constitución: teniendo en cuenta que la validez, ya no se identifica con la mera existencia 'formal' de la ley, sino que ligada, cuanto mejor sea, a los vínculos sustanciales contenidos en la Constitución cuya valoración corresponde al juzgador.¹⁰

De ahí que bajo este modelo se considere que la interpretación judicial de la ley es un juicio sobre la misma. Esa sujeción del juez a la Constitución, que garantiza la protección de los derechos fundamentales, es el principal fundamento de la jurisdicción y de la independencia del poder judicial con el resto de los poderes, aunque sean poderes de mayoría.¹¹

Como se ve, la teoría clásica de la división de poderes dentro del modelo del Estado Constitucional adquiere un nuevo significado, en cuanto a la participación activa del poder judicial en la tarea de lograr el sometimiento de los

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Garantías. La ley del más débil*, trad, Perfecto Andrés Ibáñez y A. Greppi, Ed, Trota, Madrid, 1999, pp. 25-28.

¹¹ *Idem*.

otros dos poderes a los límites y vínculos que imponen los derechos fundamentales. Empero, además, para algunos pensadores, dicha teoría tiene que ser reformulada debido a que, en los Estados modernos, se presentan una serie de situaciones que no se tenían en mente al momento de su creación.

De esa suerte, Jaime Cárdenas Gracia en su trabajo titulado ‘Removiendo Dogmas’,¹² nos refiere de manera importante en cómo en nuestra cultura jurídica se han ido arraigando una serie de dogmas con respecto de la Constitución; dogmas que se incorporan en nuestro arsenal de conceptos y formas de comprensión desde nuestros estudios iniciales en licenciatura, y una vez culminados los mismos, se vuelven contra nosotros, de tal forma que nos impiden pensar y reflexionar el derecho de otra manera, es decir, unidimensionan la realidad jurídica, la empobrecen y la reducen. Se dice que los mismos son necesarios para garantizar la seguridad jurídica —valor o finalidad del derecho—, por encima de otros fines como la libertad, igualdad, pluralismo, etc., nada de eso lo es. Los dogmas a que se refiere Cárdenas Gracia son: *a)* el principio de legalidad; *b)* el principio de división de poderes; *c)* el control de la constitucionalidad; *d)* el prevailecimiento del derecho interno sobre el externo, y *e)* los métodos tradicionales de interpretación jurídica en nuestro país.

Nos referiremos en este trabajo a los dogmas inherentes al principio de legalidad y al principio de división de poderes.

Con respecto del dogma del principio de legalidad, el Doctor Cárdenas Gracia señala que el problema de este principio de origen decimonónico en su versión contemporánea, implica una convivencia dentro de la ley, pero no de cualquier ley, sino de una que se ajuste a los contenidos formales y materiales de la Constitución y los derechos humanos. El segundo problema del principio de legalidad, tiene que ver con la autoridad: una autoridad pasiva, acrítica con la legalidad, no activa ni crítica con ella: ello produce un empobrecimiento de la propia legalidad carente de discusión jurídica. El tercer planteamiento con respecto del principio de legalidad, hace alusión al papel de la ley dentro de las fuentes del derecho; en México, se coloca a la ley dentro del primer lugar de las fuentes del derecho, distorsionándose su valor, siendo que ésta sólo es una pieza más del entramado jurídico. El sometimiento de la autoridad a la ley, debe de estar condicionada a que esa ley esté sometida al ‘Derecho’, lo que, según Cárdenas Gracia, no sólo se encuentra en las reglas formales, sino básicamente en los contenidos materiales de la Constitución. Otro problema que señala Cárdenas Gracia con respecto al principio de legalidad, es aquel que describe que “la autoridad solamente puede hacer lo que la ley le faculta”, y sin importar de la materia que se trate y sin considerar también si esa ley es contraria al texto constitucional; esa incapacidad está dada, debido a la simplicidad de nuestro esquema legislativo de fuentes formales y a la falta de una teoría

¹² Cárdenas Gracia, Jaime, *Removiendo Dogmas, en Cuestiones Constitucionales* num. 6 ene-jun 2002, México 2002, pp. 19-20.

consistente sobre qué materias deben estar reservadas a la ley, y de una teoría de los derechos humanos que garantice su cumplimiento a pesar de lo que disponga la ley. Cárdenas concluye resaltando el hecho que la autoridad administrativa y los jueces del orden común, se convierten en simples aplicadores mecánicos de la ley, cuando la hay, en virtud de que no cuenta con facultades para poder cuestionar su posible inconstitucionalidad, lo cual los lleva a aplicar normas inconstitucionales. Para solucionar la problemática anterior, estamos de acuerdo con Jaime Cárdenas en que se institucionalice un tipo de control difuso, o mejor, que se prevea un mecanismo de control constitucional denominado ‘cuestión de inconstitucionalidad’, merced del cual se faculte a todo juez y a toda autoridad a plantear al Tribunal Constitucional —en el caso de México sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación— sobre la constitucionalidad o no de determinado precepto legal.¹³

Afortunadamente, en virtud de la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011, relacionado con el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Radilla Pacheco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó un importante criterio que terminó con el control constitucional de carácter concentrado, para dar pauta al establecimiento de un control constitucional de tipo mixto, esto es, con características del sistema concentrado, pero también admitiendo el control constitucional y convencional de tipo difuso, en el que se faculta a todas las autoridades que ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales, a inaplicar las normas que estime contrarias a la Constitución, con efectos para el caso concreto. De esa suerte, todos los jueces del país son jueces constitucionales y convencionales, y las autoridades administrativas, deben procurar la aplicación de normas que ajusten su contenido a los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en las convenciones internacionales suscritas por el Estado Mexicano.¹⁴

De ahí que se sostenga que el poder judicial adquiere una mayor preponderancia como garante de los derechos fundamentales de las personas, al limitar el poder de los órganos legislativo y ejecutivo.

Con respecto al dogma del principio de división de poderes, Jaime Cárdenas plantea que en México se sigue creyendo que los establecidos por el artículo 49 constitucional son los únicos poderes existentes y que dan cuenta de la complejidad de la organización estatal. Ante tal situación sostiene que tal tesis es ciega, porque no da cuenta de los poderes de facto, como el de los medios de comunicación o las empresas transnacionales que se sitúan por encima de los poderes constituidos; es ciega porque no toma en cuenta la importancia que tienen los partidos políticos en la integración y funcionamiento de los tres poderes y otros órganos; es ciega frente a las nuevas obligaciones del Estado

¹³ *Ibidem*, pp. 20-26.

¹⁴ Montoya Zamora, Raúl, *El Nuevo Paradigma del Control Constitucional en Materia Electoral*, Ed. Flores editor y distribuidor, México, 2012.

Moderno en materia de planeación económica y social o promoción de derechos humanos prestacionales; *es ciega ante la aparición de órganos constitucionales autónomos que no tienen acomodo en el esquema tradicional de los tres poderes; es ciega frente a los requerimientos de independencia y colaboración entre los tres poderes del Estado y los otros órganos constitucionales*, y es ciega frente a otros ámbitos y finalidades que puede cumplir el principio de división de poderes. Lo anterior en cuanto se refiere al esquema horizontal, por lo que también con respecto al esquema vertical se tienen que hacer serios planteamientos.¹⁵

Sin duda que lo planteado por Cárdenas Gracia es importante, porque entre otras cuestiones resalta la aparición de los órganos constitucionales autónomos, los cuales no encuentran cabida en el esquema tradicional de los tres poderes, pero su función es igual de trascendente dentro de la lógica de asegurar el cumplimiento de funciones sustanciales del Estado, y que forman parte de una técnica que permite el control del poder público, asegurando con ello la garantía y respeto de los derechos fundamentales. De los órganos constitucionales autónomos nos ocupamos a continuación.

Los órganos constitucionales autónomos, se caracterizan por ejercer de modo supremo una serie de funciones públicas estatales; por su idoneidad para controlar, frenar y mantener en equilibrio a otros órganos con potestades supremas, y, por ende, la Constitución los sitúa en un lugar de cierta igualdad e independencia con respecto a los demás órganos y poderes constituidos.¹⁶

Estos órganos autónomos, son establecidos en la Constitución, cuentan con independencia de los otros poderes del Estado, y participan en la formación de la voluntad estatal a través del desarrollo de funciones estatales importantes, pero no son soberanos. La autonomía de dichos órganos se desenvuelve en la capacidad que tienen de crear normas sin la intervención de los otros poderes gubernamentales, pero sujetas y relacionadas con sus funciones específicas determinadas en la Constitución y en las leyes secundarias. Asimismo, pueden darse sus propios ordenamientos internos para fines auto organizativos tendentes al cumplimiento de sus fines; tienen la posibilidad de determinar sus necesidades presupuestales y administrativas, y participan de un sistema de relaciones y controles con otros órganos gubernamentales.¹⁷

Sobre el particular, Miguel Carbonell señala las siguientes características de los órganos constitucionales autónomos: *a) Son creados por las normas constitucionales; b) Cuentan con atribuciones propias, previstas en el texto constitucional; c) Llevan a cabo funciones fundamentales del Estado moderno, y d) No*

¹⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit., supra.*, nota 12, pp. 26-29.

¹⁶ Mazziotti Di Celso, Manlio, *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Parte I: *Nozioni Generali sul Diritto e sullo Stato*, Milán, Giuffrè, vol. 1, 1985, p. 93.

¹⁷ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos Constitucionales Autónomos", *Revista de la Judicatura Federal*, 29, 2010, pp. 255 y 256.

están adscritos o subordinados a otro poder del Estado, pero sus actos y resoluciones son susceptibles de revisión judicial.¹⁸

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la controversia constitucional 32/2005, señaló que la Constitución Federal no regula la creación de los órganos constitucionales autónomos, a pesar de que tales existen, y son reconocidos jurídicamente. También refirió que su objetivo último es garantizar los derechos fundamentales y participar en el control de los poderes clásicos del gobierno, por medio de la acción de entes ajenos a la influencia de distintos grupos sociales.¹⁹

De igual manera, la SCJN señaló que la creación de tales órganos se realiza de modo independiente de los poderes tradicionales, asignándoseles funciones estatales concretas en la búsqueda de una mayor especialización, agilidad y transparencia en su actuar. También refirió que la creación de dichos órganos supone la evolución de la teoría de la división de poderes, pero de modo alguno termina con ella. Estos órganos forman parte del Estado, y se sitúan a la par de los poderes tradicionales, atendiendo funciones esenciales del Estado y de la sociedad en general.²⁰

De lo anterior, la SCJN determinó las siguientes características de los órganos constitucionales autónomos, a saber: *a)* Se encuentran establecidos y son configurados en la Constitución; *b)* Mantienen relación de coordinación con los otros órganos del Estado; *c)* Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, y *d)* Atienden funciones esenciales del Estado que requieren de eficaz atención en beneficio de la sociedad.²¹

En conformidad con lo antes expuesto, en nuestro país se pueden reconocer dentro de los órganos constitucionales autónomos, a los siguientes: El Instituto Nacional Electoral; el Banco de México; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Federal de Telecomunicaciones; la Comisión Federal de Competencia Económica, la Fiscalía General de la República, entre otros.

Como se mencionó, es muy importante la función de estos órganos dentro del Estado Constitucional, ya que asumen funciones estatales fundamentales, que no corresponde ejercer a los poderes tradicionales, y se sitúan en el mismo nivel que éstos, participando del control en el ejercicio del poder; pero también, existe pauta a márgenes de colaboración entre los poderes y órganos.

¹⁸ Carbonell, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Ed. Fontamara, México, 2006, p. 105.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 32/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, 2006, p. 912.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

3. EL DEBILITAMIENTO PROGRESIVO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO, ASÍ COMO DE LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, DURANTE EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL INSTAURADO DESPUÉS DE LAS ELECCIONES DEL 2018

El propósito del presente apartado, es dar cuenta de algunos ejemplos sobre situaciones donde el actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, ha incidido en el debilitamiento progresivo del principio de división de poderes, así como en la autonomía e independencia de los órganos constitucionales autónomos. Paralelamente, se mencionarán algunos casos preocupantes que muestran el talante autoritario del régimen presidencial instaurado después de las elecciones del 2018, autodenominado como la cuarta transformación. Todo lo anterior, con la intención de justificar la importancia del correcto funcionamiento del principio de división de poderes y de los órganos constitucionales autónomos, para controlar el poder excesivo y autoritario del poder ejecutivo, y con ello, garantizar los derechos fundamentales de las personas.

Para empezar, es preciso recordar que, con anterioridad a las elecciones de 2018, México tuvo dos décadas de gobierno dividido, donde el Presidente de la República no contó con la mayoría de integrantes del partido que lo postuló en el Congreso de la Unión. En 1997 el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y obtuvo el 48% de respaldo; en el año 2000 el Partido Acción Nacional 43%; en el año 2006 el 41%²² y en el año 2012 el Partido Revolucionario Institucional obtuvo el 41.4%²³ a diferencia de la década de los 1970 y 1980 donde el Partido Revolucionario Institucional obtuvo el 74% y 72.3% respectivamente.²⁴

Empero después de las elecciones de 2018, el escenario del nuevo mapa político abre la puerta para el eventual regreso del hiper presidencialismo, o si se quiere atenuar, a una preeminencia de la figura del Poder Ejecutivo sobre el resto de los poderes y órganos constitucionales autónomos, ya que después de más de dos décadas de gobiernos divididos, nuevamente el partido del Presidente de la República, solo o en alianza con los partidos con los que contendió electoralmente, cuentan con la mayoría absoluta (y hasta calificada) en el Congreso de la Unión, y con la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, por lo que se encuentran en condiciones de aprobar casi cualquier reforma

²² Arellano, Trejo Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2012, p. 7.

²³ Elecciones en número, Disponible en http://pac.ife.org.mx/2012/boletin6_notas.html, consultada el 11 de junio de 2018.

²⁴ Arellano, Trejo Efrén, op. supra cita 88, p. 4.

constitucional y legislativa, sin el consenso u oposición real del resto de las fuerzas políticas.

El hecho de que el partido del Presidente de la República tenga ese respaldo político en las legislaturas, por sí mismo no pudiera considerarse malo o pernicioso, ya que como apunta Loewenstein: un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal y sus actos estén enmarcados dentro de la Constitución Política.²⁵

No obstante, la historia de nuestro país ha demostrado que cuando el Ejecutivo Federal tiene ese grado de respaldo popular y de representación política, se tiende a abusar del poder, con el consiguiente riesgo de afectación a los principios que son pilares de nuestro constitucionalismo, como el federalismo, la división de poderes y los derechos humanos.

Y esto parece vislumbrarse con algunas decisiones que el actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, ha ido tomando incluso antes de iniciar su mandato constitucional, veamos solo a manera de ejemplo algunas de ellas: *a)* El establecimiento de una consulta popular sin ninguna base constitucional o legal, para que el pueblo decidiera si se cancelaría o no el proyecto de nuevo aeropuerto en Texcoco (cuya construcción ya estaba iniciada), para construirlo en la base militar de Santa Lucía; *b)* La cancelación del citado proyecto aeroportuario en base a la decisión de esa consulta popular realizada, como se dijo, sin ninguna base constitucional o legal que lo permitiera, y sin ningún método que permitiera garantizar la fiabilidad e imparcialidad del resultado;²⁶ *c)* La confrontación directa con el Poder Judicial de la Federación y Órganos Constitucionales Autónomos por la aplicación de la llamada coloquialmente ley de salarios máximos, según la cual, ningún funcionario puede ganar más que lo que percibe el Presidente de la República;²⁷ *d)* La confrontación directa del titular del Poder Ejecutivo Federal con titulares

²⁵ Loewenstein, Karl, La presidencia fuera de los Estados Unidos, Estudio comparativo de instituciones políticas (Traducción: Alfredo Peña), Boletín del Instituto de Derecho comparado de México. p. 19. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/5/dtr/dtr2.pdf>, consultada el 11 de junio de 2020.

²⁶ Al respecto véase <https://www.elhorizonte.mx/opinion/editorial/la-consulta-nacional-fue-inconstitucional-pero-su-resultado-lo-usaran-contra-el-naim/2348262>, y <https://www.informador.mx/ideas/La-inconstitucionalidad-de-la-consulta-20181027-0006.html>, consultadas el 11 de junio de 2020.

²⁷ Esta situación derivó en una campaña bien orquestada desde la presidencia de la República, tendente a atacar a los miembros del Poder Judicial de la Federación y a titulares de órganos constitucionales autónomos por la resistencia a disminuir sus percepciones, lo que derivó en encono por parte de la sociedad en contra de tales sujetos, y con la amenaza de efectuar una reforma constitucional para desaparecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto véase <https://www.milenio.com/politica/senador-de-morena-amenaza-con-desaparecer-la-corte-otra-vez>, y <http://www.nacion321.com/gobierno/despues-de-la-polemica-con-amlo-asi-quedaron-los-suel-dos-de-los-ministros>, consultadas el 11 de junio de 2020.

de órganos constitucionales autónomos, y con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que a la postre derivaron en renunciaciones de parte de sus titulares;²⁸ e) La propuesta para ocupar un cargo de Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con perfiles altamente cuestionados por sus escasos méritos, pero además, por entrar en conflicto de intereses;²⁹ f) la cancelación de diferentes programas sociales como el de estancias infantiles y el de atención a mujeres víctimas de violencia, sin razón alguna aparente, lo que derivó en la interposición de una serie de juicios tendentes a revertir la decisión arbitraria;³⁰ g) la colonización de organismos reguladores con perfiles con escasos o nulos conocimientos en el tema, pero fieles al Presidente de la República, como los propuestos para ocupar la Comisión Reguladora de Energía, que a pesar de ser rechazados por el Senado por no contar con la idoneidad para ocupar el cargo, el Presidente tuvo a bien designarlos;³¹ h) La aprobación de la reforma constitucional que crea la llamada Guardia Nacional, con la finalidad de regularizar la presencia de militares en ejercicio de tareas de seguridad pública, a pesar de que en campaña, el hoy Presidente de la República prometió

²⁸ En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la renuncia de su presidenta fue generada por la tensión derivada de la negativa de la mayoría de dicho órgano jurisdiccional para anular la elección de Gobernador del Estado de Puebla, donde perdió el candidato del partido Morena, al respecto véase <https://www.animalpolitico.com/2019/01/janine-otalora-renuncia-tepjf/>, consultada el 11 de junio de 2020. Y la renuncia del titular de la Comisión Reguladora de Energía derivó de los ataques sistemáticos lanzados por el Presidente Andrés Manuel López Obrador en contra de dicha persona, debido a la opinión que emitió en torno a los perfiles propuestos por el Ejecutivo para ocupar un lugar dentro de dicha comisión. Al respecto véase <https://expansion.mx/empresas/2019/06/03/garcia-alcocer-renuncia-a-la-cre-por-diferencias-con-los-nuevos-comisionados>, consultada el 11 de junio de 2020. Y no han faltado las confrontaciones con el Instituto Nacional Electoral y con otros órganos con autonomía constitucional, donde el Presidente así sin más los descalifica sin fundamento o razón alguna, con miras a debilitar su autonomía y credibilidad, al respecto véase <https://www.etcetera.com.mx/nacional/ataques-amlo-ine-inadmisibles-fepade-fideicomiso-markol/>, consultada el 11 de junio de 2020.

²⁹ Con fecha 12 de marzo de 2019, el Senado de la República desinó como Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a Yasmín Esquivel Mosa, quien es esposa de uno de los principales contratistas y asesor de Andrés Manuel López Obrador, el empresario de la construcción José María Riobóo. Véase <https://www.sopitas.com/noticias/conflicto-interes-ministra-supremacorte-yasmin-esquivel/>, consultada el 11 de junio de 2020

³⁰ De hecho, el programa de estancias infantiles ahora opera con la entrega del recurso económico directamente a los padres y madres de familia, generando con ello un incentivo perverso con fines electorales. Al respecto véase <https://heraldodemexico.com.mx/pais/gobierno-oficializa-cancelacion-de-entrega-de-recursos-a-estancias-infantiles/>, <https://www.milenio.com/politica/estancias-infantiles-conceden-amparo-definitivo-44-edomex>, y <https://www.animalpolitico.com/2019/02/gobierno-federal-deja-sin-recursos-publicos-a-refugios-para-mujeres-victimas-de-violencia/>, consultadas el 11 de junio de 2020.

³¹ Véase <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/amlo-nombra-comisionados-comision-reguladora-energia-cre/>, consultada el 11 de junio de 2020.

sacar al ejército de las calles,³² e i) la emisión de un memorándum,³³ por medio del cual el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pretendía dejar sin vigencia la reforma educativa aprobada constitucionalmente durante la vigencia del sexenio pasado (de hecho con órdenes expresas a sus Secretarios de Gobernación, Olga Sánchez Cordero; de Educación Pública, Esteban Moctezuma, y de Hacienda, Carlos Urzúa, les indicaba actuar en sentido opuesto al marco constitucional y legal vigente).

Las anteriores determinaciones nos hacen pensar en un regreso inminente de ese presidencialismo exacerbado o hiper presidencialismo que tuvo México durante la mayor parte de los gobiernos emanados de las filas del Partido Revolucionario Institucional, donde la preeminencia de la figura del Presidente de la República era tal, que prácticamente desaparecía del escenario a los otros poderes y órganos autónomos, minando con ello los pilares básicos de cualquier Estado que jacte denominarse Constitucional.

En efecto, la mayoría aplastante que obtuvo el partido del Presidente con sus aliados en 2018, como se vio, lo han llevado a tomar algunas determinaciones, y a confrontarse con el Poder Judicial de la Federación y Órganos autónomos, con la complacencia casi total del Poder Legislativo.

Se afirma lo anterior, ya que el partido del Presidente y sus aliados en 2018, han hecho uso de esa aplanadora para aprobar algunas reformas cuestionables, como la de la Guardia Nacional antes referida; la de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, misma que propició una confrontación directa con los miembros del Poder Judicial de la Federación y otros órganos, y hasta la interposición de una serie de juicios que llevaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a invalidar parte de su contenido.³⁴

También Morena y sus aliados hicieron uso de su mayoría para aprobar la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, en la que a juicio de la oposición, se daba vida a un “fiscal carnal” o fiscalía sin autonomía vinculada

³² La mencionada reforma constitucional pasó sin mayor discusión por las legislaturas de los estados, en una suerte de borregismo constitucional, por lo que fue aprobada por unanimidad por las 32 entidades federativas. Al respecto Véase <https://www.proceso.com.mx/575282/camara-de-diputados-declara-constitucional-la-reforma-que-crea-la-guardia-nacional>, consultada el 13 de junio de 2020.

³³ Memorándum emitido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 16 de abril de 2019, disponible en <https://aristeguinoticias.com/1604/mexico/este-es-el-memorandum-con-el-que-amlo-deja-sin-efectos-la-reforma-educativa-de-pena-nieto-documento/>, consultado el 15 de junio de 2020.

³⁴ Véase <https://www.proceso.com.mx/585039/scjn-nos-dio-la-razon-al-invalidar-articulos-de-la-ley-de-remuneraciones-senadores-de-oposicion>, y versión taquigráfica de la sesión del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Fecha 20 de mayo de 2019, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2019-05-22/200552019%20PO.pdf>, consultadas el 12 de junio del 2020.

al titular del Poder Ejecutivo, lo que con posterioridad llevó al nombramiento de un titular cuestionado por su cercanía con el Presidente.³⁵

Lo mismo pasó al aprobarse en el Senado el nombramiento como Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de Yazmín Esquivel Mosa, a pesar de resultar cuestionada por su demostrada falta de conocimientos para ocupar el cargo, y por entrar en conflicto de intereses, al ser esposa de uno de los contratistas cercano al Presidente de la República, según se destacó en el apartado anterior.³⁶

De igual modo, en diciembre de 2019, para cubrir la renuncia (sin expresión de causa) presentada por Eduardo Medina Mora al cargo de Ministro de la SCJN, el Senado de la República realizó también un nombramiento para Ministra, evidentemente parcial, a favor de la hasta entonces titular del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Margarita Ríos-Fajart. Resultando evidente la relación de cercanía con el titular del Poder Ejecutivo Federal, y el control que tiene éste sobre el Senado, porque prácticamente se designó Ministra a una empleada cercana del gabinete del presidente.³⁷

Con tales nombramientos parciales en el máximo tribunal del país, poco a poco se va capturando a la SCJN, con la finalidad de que el Presidente de la República tenga el control de ese tribunal, con lo cual se pone en riesgo el principio de división de poderes.

Asimismo, el partido del Presidente de la República en el Senado, con el apoyo de sus aliados, hicieron un nombramiento para presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (un órgano constitucional autónomo), completamente desaseado, dado que, en primer lugar, quien resultó electa, Rosario Piedra Ibarra, ocupaba (al menos hasta el 24 de octubre de 2019) un cargo de dirigencia partidista como consejera nacional, y fue candidata a un cargo de elección popular por el partido MORENA, lo cual violaba el requisito previsto en el artículo 9, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en ese sentido, su cercanía con el presidente de la república resultaba más que notoria; y en segundo término, porque el procedimiento de votación estuvo marcado por la sospecha, al no computarse correctamente los votos necesarios para designar a la titular de la Comisión. Dichas irregularidades en el proceso de designación de la titular de la Comisión, llevó a renunciar a cuatro consejeros de la citada comisión.³⁸

³⁵ Véase <https://vanguardia.com.mx/articulo/senado-aprueba-en-lo-general-ley-de-fiscalia>, y <https://www.animalpolitico.com/2019/01/gertz-fiscal-general-senado/>, consultada el 12 de junio del 2020.

³⁶ Véase nota 29.

³⁷ Senado de la República, Coordinación de comunicación social, Boletín informativo de fecha 5 de diciembre de 2019, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47103-designa-senado-a-margarita-rios-fajart-como-ministra-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion.html>, consultada el 3 de noviembre del 2020.

³⁸ Al respecto véase <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/14/cndh-renuncia-consejeros-rosario-piedra>, y <https://www.pan.senado.gob.mx/2019/11/eleccion-de-rosario-piedra-a-la-cndh-es-incorrec-ta-en-forma-y-fondo-gustavo-madero/>, consultadas el 5 de noviembre de 2020.

Lo preocupante de esta situación, es que el Presidente de la República con la complacencia del poder legislativo, ha emprendido una tarea de captura y control de la SCJN y de órganos constitucionales autónomos, con la finalidad de no tener contrapesos en el ejercicio del poder, y con ello, ejercer el poder de forma omnímoda y absoluta.

Pero no es todo, con esa mayoría absoluta, Morena encabezará la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) por toda la LXIV Legislatura, durante tres años. Sin dicha condición, Morena sólo hubiera podido hacerlo durante un año. Igualmente, gracias a esta nueva situación, Morena puede aprobar el presupuesto de egresos de la federación, sin necesidad de contar con el respaldo de los otros partidos políticos.

El poder que da ser prácticamente el dueño de la bolsa del dinero, hace viable sostener el poder de negociación que tendrá el Poder Ejecutivo y sus aliados, no sólo con respecto a los diferentes grupos de interés, que año con año les toca gestionar recursos económicos, sino también con el Poder Judicial de la Federación, gobernadores, organismos autónomos, universidades públicas, etcétera.

Lo inquietante de la nueva situación, resulta del gran poder que ha adquirido el Presidente y Morena junto a sus aliados, lo que nos lleva a cuestionarnos sobre la idoneidad de la misma dentro de un Estado adjetivado como constitucional.

Para ello se recuerda nuevamente que antes de las elecciones de 2018, transcurrieron más de 20 años de gobiernos divididos, esto es, donde el Presidente de la República no contó con el respaldo mayoritario de su partido en el Congreso de la Unión. Fue en el año 1997 cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, por lo que el poder que tuvo ese partido hasta antes de ese año era inmenso, ya que no existía claridad en la división de poderes, y había ausencia de pesos y contrapesos.

Las condiciones para que se vuelva a presentar un escenario similar al anterior se encuentran bien determinadas, y lo preocupante, es que, hasta el momento, según se ha destacado, el Presidente de la República ha tomado determinaciones muy poco afortunadas que ponen en duda el respeto al Estado de derecho y a los pilares fundamentales del constitucionalismo, como el principio de división de poderes.

Con el nuevo escenario derivado de las elecciones de 2018, prácticamente quedó aniquilado el pluralismo político, por lo que resulta un entorno difícil, mas no imposible, para que la oposición sea tomada en cuenta a la hora de aprobar decisiones importantes para el futuro de los mexicanos.

Ahora resta confiar en que ese poder sea ejercido moderadamente por el Presidente o que el Poder Judicial de la Federación, en su calidad de guardián de la Constitución y los Derechos Humanos, así como los organismos constitucionales autónomos, se conviertan en un contra peso importante a la hora de frenar decisiones arbitrarias del Ejecutivo y del Congreso, lo que se vislum-

bra complicado, pero no imposible, dado que mientras el Poder Judicial de la Federación tenga esa injerencia del ejecutivo en la designación de los Ministros de la Corte, y dicho poder no cuente con un presupuesto fijo, es proclive a ser corrompido.

Pero hasta el momento, a pesar de los intentos del Poder Ejecutivo Federal de desprestigiar al Poder Judicial de la Federación, con ataques frontales por los altos salarios de sus miembros, y por actos de nepotismo y corrupción, este Poder ha dado muestras de independencia y compromiso con la Constitución, al detener algunas de estas decisiones arbitrarias tomadas por el Presidente de la República con la comparsa del poder legislativo, como se vio en el caso de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, donde la Suprema Corte invalidó algunas disposiciones de esa ley. Y la revocación de la negativa de suspensión citada ley, en la controversia constitucional 7/2019, promovida por el Instituto Federal de Telecomunicaciones: donde la primera sala de la Corte declaró fundado el recurso de reclamación 14/2019, y determinó conceder la suspensión, para que en el Instituto puedan tener salarios que no rebasen en más de 40 por ciento lo que debe ganar el presidente de la República.³⁹

También se destacan las resoluciones de los tribunales de la federación en el tema de las estancias infantiles, en las que ordenó entregar el apoyo del programa a las guarderías. Y la cancelación del proyecto de nuevo aeropuerto internacional en Santa Lucía y la preservación de las obras del que se estaba construyendo en Texcoco.⁴⁰

Empero, también a últimas fechas se ha podido apreciar a una SCJN tomando determinaciones poco afortunadas, y que nos hacen dudar en su capacidad para hacer valer el imperio de la Constitución por encima de cualquier determinación de los poderes mayoritarios.

Un ejemplo de la situación que se comenta, giró en torno a la determinación del máximo tribunal del país, sobre la constitucionalidad de la consulta para enjuiciar a los expresidentes de la república, que van desde Carlos Salinas de Gortari hasta Enrique Peña Nieto: donde por mayoría, la Corte decidió que la materia de la consulta era conforme a la Constitución, a pesar del evidente razonamiento del Ministro Ponente, Luis María Aguilar, en el que advertía la inconstitucionalidad de la consulta, porque vulneraba los derechos fundamentales de las víctimas, así como las garantías para su protección; el derecho de igualdad ante la ley, y el principio de presunción de inocencia. Además, del razonamiento consistente en que la impartición de justicia no puede ser objeto

³⁹ Véase versión taquigráfica de la sesión de la SCJN de fecha miércoles 12 de junio de 2019, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/multimedialversiones-taquigraficas>, y <https://www.jornada.com.mx/2019/06/13/politica/018n1pol?partner=rss>, consultadas el 13 de junio de 2020.

⁴⁰ Al respecto véase <https://www.milenio.com/politica/estancias-infantiles-conceden-amparo-definitivo-44-edomex>, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/tribunal-ordena-conservar-obras-del-naim-y-suspender-santa-lucia/1318207>, consultadas el 13 de junio de 2020.

de consulta, porque ello equivale a poner en manos de la mayoría si se respetan o no los derechos fundamentales, situación que se encuentra prohibida por la Constitución, en su artículo 35, fracción VIII, base tercera.⁴¹

En tal caso, con fundamento en argumentos falaces y poco sólidos, la mayoría de los Ministros encabezados por el Presidente de la Corte, Arturo Zaldívar, seguido por las Ministras Margarita Ríos Farjat, Yasmín Esquivel Mossa, y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara y Alberto Pérez Dayán; concluyeron que la materia de la consulta era conforme a la Constitución, porque habría que potenciar el derecho de participación ciudadana en las consultas populares, a pesar de que el resultado de esa pregunta en particular,⁴² no podría ser vinculante para las autoridades competentes, con todo y que reunieran los requisitos previstos en el artículo 35, fracción VIII, base segunda de la Constitución Federal, que señala que el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y *para las autoridades competentes*, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

O sea, que la mayoría de los ministros que se pronunciaron por la constitucionalidad de la consulta, en su razonamiento reconocieron implícitamente que la justicia no puede ser objeto de consulta, por ello que estimaron que el resultado de la misma en la que se proponía preguntar si se enjuiciaban o no a los expresidentes, en ningún caso resultaría vinculante para las autoridades competentes. Lo que denota la inconstitucionalidad de la pregunta, dado que no se puede subordinar a la voluntad mayoritaria la competencia de las autoridades encargadas de la investigación y juzgamiento de los delitos, esto es, en términos sencillos, la justicia no puede ser objeto de consulta.

Con todo y la evidente contradicción de su resolutivo, la SCJN determinó que la consulta resultaba constitucional, y en ese sentido, reformuló la pregunta de la siguiente manera: ¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas? Lo anterior, para que se continúe con el trámite de la consulta, donde el Congreso de la Unión se encargará de emitir la

⁴¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la SCJN, celebrada a distancia el jueves 1 de octubre de 2020, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-10-03/1%20de%20octubre%20de%202020%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva3.pdf>, consultada el 3 de noviembre de 2020.

⁴² La pregunta original en principio era del siguiente tenor: ¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen y, en su caso, sancionen la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, antes, durante y después de sus respectivas gestiones?, en *Idem*.

convocatoria respectiva, y el Instituto Nacional Electoral tendrá a cargo la organización del proceso correspondiente, para efectos de que la consulta popular se lleve a cabo el primer domingo de agosto del año 2021.

Lo trascendente a destacar para efectos del presente trabajo, es que la SCJN emitió una resolución muy controvertida en términos de solidez argumentativa, que pone en entredicho su imparcialidad e independencia con respecto del poder ejecutivo, lo cual no resulta adecuado para garantizar el correcto equilibrio entre los poderes, y con ello, asegurar la plena vigencia del orden constitucional y el respeto a los derechos fundamentales.

Ojalá que tanto el Poder Judicial de la Federación y los órganos a los que la Constitución les otorga autonomía, se mantengan firmes y no cedan a los designios caprichosos del Poder Ejecutivo Federal, y que éste ejerza moderadamente el poder con el que cuenta.

4. LA IMPORTANCIA DE GARANTIZAR EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, EN EL CONTEXTO DEL NUEVO RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Como se ha visto hasta el momento, la teoría de la división del poder concebida por Montesquieu es la base fundamental para garantizar el respeto a las libertades dentro del Estado Constitucional contemporáneo, en la que se añade una pequeña variante en cuanto al papel del poder judicial.

Así, la teoría clásica de la división de poderes dentro del modelo del Estado Constitucional adquiere un nuevo significado, en cuanto a la participación activa del poder judicial en la tarea de lograr el sometimiento de los otros dos poderes a los límites y vínculos que imponen los derechos fundamentales. Empero, además, para algunos pensadores, dicha teoría tiene que ser reformulada debido a que, en los Estados modernos, se presentan una serie de situaciones que no se tenían en mente al momento de su creación, tales como la aparición de nuevas funciones estatales que hoy en día son encomendadas a los órganos constitucionales autónomos.

En efecto, dentro de los Estados modernos, se destaca la aparición de los órganos constitucionales autónomos, los cuales no encuentran cabida en el esquema tradicional de los tres poderes, pero su función es igual de trascendente dentro de la lógica de asegurar el cumplimiento de funciones sustanciales del Estado, y que forman parte de una técnica que permite el control del poder público, asegurando con ello la garantía y respeto de los derechos fundamentales.

Dichos órganos constitucionales autónomos, se caracterizan por ejercer de modo supremo una serie de funciones públicas estatales; por su idoneidad para controlar, frenar y mantener en equilibrio a otros órganos con potestades su-

premas, y, por ende, la Constitución los sitúa en un lugar de cierta igualdad e independencia con respecto a los demás órganos y poderes constituidos.

Sobre el tema, la SCJN señaló que la creación de tales órganos se realiza de modo independiente de los poderes tradicionales, asignándoseles funciones estatales concretas en la búsqueda de una mayor especialización, agilidad y transparencia en su actuar. También resaltó que la creación de dichos órganos supone la evolución de la teoría de la división de poderes, pero de modo alguno termina con ella. Estos órganos forman parte del Estado, y se sitúan a la par de los poderes tradicionales, atendiendo funciones esenciales del Estado y de la sociedad en general.

Por lo anterior, se considera que, del correcto funcionamiento de la división de poderes, y de los órganos constitucionales autónomos, depende en gran medida que el poder se ejerza de manera moderada, pues en caso de existir abusos, que se traducen en actos que vulneren los derechos fundamentales de las personas, siempre existirá la posibilidad de acudir a un juez público e imparcial, con la finalidad de obtener el dictado de una sentencia que repare el derecho vulnerado.

Empero, si se empieza a socavar de manera gradual y progresiva la autonomía e independencia de órganos constitucionales autónomos, pero en especial, del poder judicial de la federación, a través de la incorporación de miembros afines a los intereses del Presidente de la República, se corre el riesgo de subvertir el principio de división de poderes, pues todo el poder quedará concentrado en manos de una sola persona, lo cual el mismo Montesquieu consideraba la definición misma de la tiranía.

De ahí la importancia de garantizar el correcto funcionamiento de la división de poderes y los órganos constitucionales autónomos dentro del Estado Constitucional, pues se insiste, sin ello la libertad de los ciudadanos estaría expuesta a la voluntad omnímoda y antojadiza de una sola persona: el Presidente de la República.

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior de este ensayo, el régimen presidencial instaurado a partir del año 2018, autodenominado como la cuarta transformación, ha tomado decisiones poco afortunadas, que inciden en el debilitamiento progresivo del principio de división de poderes, afectando la autonomía e independencia del poder judicial de la federación y de los órganos constitucionales autónomos. Lo anterior, con la finalidad de evitar la presencia de contrapesos y ejercer el poder de forma omnímoda y absoluta.

Dicha situación es perjudicial para el sistema democrático, porque un régimen donde no existan contrapesos al poder ejecutivo, es propicio para el establecimiento de un sistema autoritario, dictatorial o totalitario: en el que una sola persona ejerza el poder de manera absoluta, despótica, o arbitraria, propiciando violaciones al orden constitucional y legal, pero, sobre todo, a los derechos fundamentales de las personas.

Sobre el particular, parafraseando a Steven Levitsky y Daniel Ziblatt,⁴³ se enfatiza que las democracias no mueren solo con un disparo —golpe militar o revolución— sino con el lento y progresivo debilitamiento de las instituciones fundamentales, como el sistema jurídico, la prensa, poder judicial, órganos autónomos.

De ahí que sea pertinente emprender una batalla intelectual por la defensa de las instituciones fundamentales que permiten mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público, tales como el poder judicial de la federación, y los órganos constitucionales autónomos.

Ojalá y que este ensayo contribuya, aunque sea de una manera mínima a lograr tal propósito.

FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Animal político, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/01/janine-otalora-renuncia-tepif>, consultada el 11 de junio de 2020.

Animal político, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/02/gobierno-federal-deja-sin-recursos-publicos-a-refugios-para-mujeres-victimas-de-violencia/>, consultada el 11 de junio de 2020.

Animal político, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2019/01/gertz-fiscal-general-senado/>, consultada el 12 de junio del 2020.

ARELLANO TREJO Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2012.

CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Ed. Fontamara, México, 2006.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “Removiendo Dogmas”, en *Cuestiones Constitucionales* num. 6 ene-jun 2002, México 2002.

DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Ed. Taurus, Madrid, 1988.

El horizonte, disponible <https://www.elhorizonte.mx/opinion/editorial/la-consulta-nacional-fue-inconstitucional-pero-su-resultado-lo-usaran-contra-el-naim/2348262>, consultada el 11 de junio del 2020.

Elecciones en número, disponible en http://pac.ife.org.mx/2012/boletin6_notas.html, consultada el 11 de junio de 2018.

Etcétera, disponible en <https://www.etcetera.com.mx/nacional/ataques-amlo-ine-inadmisibles-fepade-fideicomiso-markol>, consultada el 11 de junio de 2020.

Excelsior, disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/tribunal-ordena-conservar-obras-del-naim-y-suspender-santa-lucia/1318207>, consultada el 13 de junio de 2020.

Expansión, disponible en <https://expansion.mx/empresas/2019/06/03/garcia-alcocer-re-nuncia-a-la-cre-por-diferencias-con-los-nuevos-comisionados>, consultada el 11 de junio de 2020.

Expansión, disponible en <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/11/14/cndh-renuncia-consejeros-rosario-piedra>, consultada el 5 de noviembre de 2020.

⁴³ Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Ed. Ariel, México, 2018.

- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y Garantías. La ley del más débil*, trad, Perfecto Andrés Ibáñez y A. Greppi, Ed, Trota, Madrid, 1999.
- GUASTINI, Ricardo, “*El concepto de constitución*”, disponible en <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst01/CUC00107.pdf>, consulta realizada el 4 de noviembre de 2020.
- Heraldo de México*, disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/pais/gobierno-oficializa-cancelacion-de-entrega-de-recursos-a-estancias-infantiles/>, consultada el 11 de junio del 2020.
- Informador*, disponible <https://www.informador.mx/ideas/La-inconstitucionalidad-de-la-consulta-20181027-0006.html>, consultada el 11 de junio de 2020.
- La Jornada*, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2019/06/13/politica/018n1pol?partner=rss>, consultada el 13 de junio de 2020.
- LEVITSKY, Steven y Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Ed. Ariel, México, 2018.
- LOEWENSTEIN, Karl, “*La presidencia fuera de los Estados Unidos, Estudio comparativo de instituciones políticas*” (Traducción: Alfredo Peña), Boletín del Instituto de Derecho comparado de México. p. 19. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/indercom/cont/5/dtr/dtr2.pdf>, consultada el 11 de junio de 2020.
- MONTESQUIEU, Charles, *Del Espíritu de las Leyes*, Ed. Alianza, Madrid, 2003.
- MAZZIOTTI Di Celso, Manlio, *Lezioni di Diritto Costituzionale. Parte I: Nozioni Generali sul Diritto e sullo Stato*, Milán, Giuffrè, vol. 1, 1985.
- Memorándum emitido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 16 de abril de 2019, disponible en <https://aristeguinoticias.com/1604/mexico/este-es-el-memorandum-con-el-que-amlo-deja-sin-efectos-la-reforma-educativa-de-pena-nieto-documento/>, consultado el 15 de junio de 2020.
- Milenio*, disponible en <https://www.milenio.com/politica/senador-de-morena-amenaza-con-desaparecer-la-corte-otra-vez>, consultada el 11 de junio de 2020.
- Milenio*, disponible en <https://www.milenio.com/politica/estancias-infantiles-conceden-amparo-definitivo-44-edomex>, consultada el 11 de junio de 2020.
- Milenio*, disponible en <https://www.milenio.com/politica/estancias-infantiles-conceden-amparo-definitivo-44-edomex>, consultada el 13 de junio de 2020.
- MONTOYA ZAMORA, Raúl, *El Nuevo Paradigma del Control Constitucional en Materia Electoral*, Ed. Flores editor y distribuidor, México, 2012.
- Nación 321, disponible en <http://www.nacion321.com/gobierno/despues-de-la-polemica-con-amlo-asi-quedaron-los-sueldos-de-los-ministros>, consultada el 11 de junio de 2020.
- Noticieros televisa, disponible en <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/amlo-nombra-comisionados-comision-reguladora-energia-crel>, consultada el 11 de junio de 2020.
- Partido Acción Nacional, Senado, disponible en <https://www.pan.senado.gob.mx/2019/11/eleccion-de-rosario-piedra-a-la-cndh-es-incorrec-ta-en-forma-y-fondo-gustavo-madero/>, consultada el 5 de noviembre de 2020.
- Revista Proceso, disponible en <https://www.proceso.com.mx/575282/camara-de-diputados-declara-constitucional-la-reforma-que-crea-la-guardia-nacional>, consultada el 13 de junio de 2020.
- Revista Proceso, disponible en <https://www.proceso.com.mx/585039/scjn-nos-dio-la-ra-zon-al-invalidar-articulos-de-la-ley-de-remuneraciones-senadores-de-oposicion>, consultada el 12 de junio de 2020.

- Senado de la República, Coordinación de comunicación social, Boletín informativo de fecha 5 de diciembre de 2019, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47103-designa-senado-a-margarita-rios-farjat-como-ministra-de-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion.html>, consultada el 3 de noviembre del 2020.
- Sopitas, disponible en <https://www.sopitas.com/noticias/conflicto-interes-ministra-suprema-corte-yasmin-esquivel/>, consultada el 11 de junio de 2020.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia constitucional 32/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIV, 2006, p. 912.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Fecha 20 de mayo de 2019, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2019-05-22/200552019%20PO.pdf>, consultada el 12 de junio del 2020.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión de la SCJN de fecha miércoles 12 de junio de 2019, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/multimedia/versiones-taquigraficas>, consultada el 13 de junio de 2020.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la SCJN, celebrada a distancia el jueves 1 de octubre de 2020, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-10-03/1%20de%20octubre%20de%202020%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva3.pdf>, consultada el 3 de noviembre de 2020.
- UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, Revista de la Judicatura Federal, 29, 2010.
- Vanguardia, disponible en <https://vanguardia.com.mx/articulo/senado-aprueba-en-lo-general-ley-de-fiscalia>, consultada el 12 de junio de 2020.

Universidad Autónoma de Chiapas

ACERCAMIENTO A LA VIDA DEMOCRÁTICA DE CHIAPAS

GOBERNANZA, INTERCULTURALIDAD Y AUTORIDADES ELECTORALES

Manuel Gustavo Ocampo Muñoa

INTRODUCCIÓN

Considerando que el objeto del curso, que motiva este ensayo, es contribuir al desarrollo y conocimiento de la vida democrática de México en los estudiantes de las licenciaturas y posgrados en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales en México y en el extranjero; así como, a los servidores públicos dedicados a la materia electoral, y público en general interesado en el tema y siendo que, las elecciones 2020-2021 constituyen el tema central del que se desprenden dos líneas, la primera que hace referencia a la confrontación del pluralismo y presidencialismo hegemónico y la segunda a la división de poderes y a los organismos constitucionales autónomos.

En el presente documento, se realiza un acercamiento a la vida democrática de Chiapas en los comicios 2020-2021 desde el contextos de los derechos político electorales de los pueblos originarios y de las personas que se autoadscriben como indígenas, considerando los componentes gobernanza, interculturalidad y autoridades electorales para acercar mediante el análisis de situaciones y acciones ocurridas durante el mencionado proceso y de la fundamentación constitucional local y la legislación secundaria que de esta se desprende, a manera de estado del arte, al conocimiento de la vida democrática de la entidad.

Lo anterior en atención a que habitan en la entidad 14 pueblos originarios, esto de acuerdo a la información del sitio web del sistema de información cultural del gobierno de México¹ y existen, además, 1,459,648 personas mayores de 3 años de edad que hablan alguna lengua indígena, según datos del censo de población 2020.²

¹ La información por pueblo indígena que habita en el Estado de Chiapas, puede consultarse en el enlace http://sic.gob.mx/lista.php?table=grupo_etnico&estado_id=7

² La información completa de las lenguas indígenas que se hablan en Chiapas se puede obtener en el enlace <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=07>

Por otro lado para efectos de este ensayo, por vida democrática se entiende que la ciudadanía viva en una democracia ideal, en la que su participación sea el factor que materializa los cambios, lo que supone la existencia de un diálogo entre gobernantes y ciudadanos para alcanzar objetivos comunes.

Esa democracia participativa puede hacerse efectiva a través de mecanismos electorales o deliberativos. Los primeros implican que la ciudadanía acuda a las urnas para la toma de decisiones políticas y los segundos son diseñados específicamente para generar procesos de diálogo y escucha activa para decidir entre todos, las mejores respuestas a los problemas públicos, como una especie de acción comunicativa.³

A mayor cantidad de espacios de participación e interacción social, un gobierno puede ser visto por la ciudadanía como más representativo, y más satisfactorio.

Con fines didácticos se divide este trabajo en seis apartados, el primero de ellos corresponde a esta introducción y los restantes al desarrollo de los temas, reflexiones finales y referencias.

En el tópico vida democrática y gobernanza en Chiapas, se describe desde el reconocimiento de derechos diferenciados a los pueblos originarios de Chiapas su tránsito hacia una cultura democrática y los desafíos que ello representa.

Al referir a la vida democrática y la interculturalidad en Chiapas, se alude al papel del diálogo y respeto a las diferencias en los sistemas electorales para la construcción de una democracia participativa.

En el tema vida democrática y autoridades electorales en Chiapas, se hace referencia al papel de estas en la garantía de los procesos electorales.

Por último, se generan en las reflexiones finales las conclusiones y se detallan las fuentes de información.

VIDA DEMOCRÁTICA Y GOBERNANZA EN CHIAPAS

La gobernanza es una expresión del gobierno de lo público que surge en las sociedades occidentales de finales del siglo XX.⁴ Se utiliza para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privado.⁵

Hoy las sociedades se caracterizan por su complejidad, dinamismo, fragmentación y diversidad que no admiten una visión única, sino que requieren una aproximación plural.

³ HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, España, Taurus, 1999, p. 57.

⁴ KOOIMAN, Jan, *Governing as governance*, London, Sage, 2003, p. 11.

⁵ MAYNTZ, Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, 2001, número 21.

Desde un punto de vista general, se puede partir de la idea que la buena gobernanza se refiere a las reglas que deben cumplir los actores que participan en las redes de políticas públicas para fortalecer su legitimidad y efectividad y, en última instancia, el desarrollo económico y social.

La buena gobernanza tiene un contenido normativo, es decir, persigue prescribir cómo debe ser la gobernanza para poder conseguir unos determinados objetivos o finalidades. Se identifican cinco principios de buena gobernanza: responsabilidad, eficacia y eficiencia, apertura y transparencia, participación y estado de derecho. Pero hay otros principios que también se incluyen al definir la buena gobernanza como la ausencia de corrupción, la democracia y la representación, la equidad y la inclusión o los derechos humanos.⁶

La gobernanza entendida como un conjunto de procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad, se incluyen dos planteamientos: Pluralismo o presidencialismo hegemónico.

El término pluralismo,⁷ refiere a un sistema por el cual se acepta o reconoce la pluralidad de diversas doctrinas o posiciones. Consecuencia de lo anterior es la posibilidad de emplear el término para aludir a la diversidad en sus distintas facetas y a la variedad de opiniones en diferentes áreas del conocimiento, como pueden ser la política, la sociología, la economía, la filosofía y por supuesto el Derecho.

El pluralismo político es un principio ideológico que considera la división de la sociedad en diversos grupos sociales con ideas e intereses diferentes como una fortaleza y no como una debilidad. Por su parte el pluralismo jurídico es el resultado de la interacción de diferentes sistemas normativos en un mismo territorio, bajo la premisa del respeto a las diferencias.

Con el pluralismo la ciencia jurídica se suma a la sociología y a la antropología en la reflexión acerca de la coexistencia de culturas en un mismo territorio. Esto genera precisamente esa corriente crítica del Derecho que pone en duda el rol del Estado como único creador de normas.⁸

El pluralismo jurídico supone una definición alternativa de derecho en la que el Estado no es el único que genera un sistema normativo. Se reconoce la existencia de diferentes sistemas de derecho en una misma entidad, lo que cuestiona el monopolio de la fuerza estatal.

El mundo normativo de los pueblos indígenas en específico el de los procesos de solución de conflictos y los de carácter electoral involucran no sólo a las

⁶ GISSELQUIST, Rachel, *Good governance as a concept, and why this matters for development policy*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 2012.

⁷ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, vigesimotercera edición, RAE, Madrid, 2014.

⁸ OCAMPO MUÑO A, Manuel Gustavo, *Pluralismo Jurídico y Derecho Electoral en Chiapas*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 27.

autoridades propias de un municipio sino también de manera paralela o alterna otras autoridades a quienes un determinado grupo de personas les reconocen como tal.

Por lo anterior y como reflejo de la diversidad propia del pluralismo jurídico es posible que, en un mismo municipio indígena de Chiapas coexisten diferentes autoridades como el juez calificador, el juez de paz, el juez designado por el poder judicial, el juez tselstal miembro del movimiento eclesial jesuita, el consejo autónomo zapatista, el comisariado ejidal, el agente municipal, consejo de vigilancia, la asamblea, el ministerio público, el director de la escuela, el maestro quienes participan en mayor o menor medida en la resolución de conflictos, aplicando normas internas y estatales.

En lo que respecta al presidencialismo hegemónico, refiere a un régimen político presidencial fuerte, con un alto grado de concentración de poder institucional en el Ejecutivo Federal, centralidad política que derivó en las relaciones asimétricas y de control frente a los poderes federales del Estado y frente a los ejecutivos de las entidades estatales que forman el pacto federal. Es una democracia restringida con formas de intervención diferenciada y vertical que imponía limitaciones de participación democrática, en primer lugar para los miembros de las coaliciones gobernantes o los individuos que buscaban participar en ellas y en segundo término a las organizaciones y partidos políticos de oposición. La condición regulatoria del presidencialismo deriva en la consolidación de un sistema político con un partido hegemónico.

En el Estado de Chiapas ese presidencialismo y el pluralismo se ven reflejados en su derecho constitucional.

Historicamente se pueden considerar ocho constituciones políticas que han fungido como documento base de la organización política chiapaneca de 1826 hasta 2016. Las que estuvieron vigentes en los años 1982 y 201, así como la que actualmente rige del año 2016 atienden el tema que nos ocupa con mayor precisión y definen la situación jurídica de los pueblos indígenas que habitan en el territorio de la entidad. Lo anterior sin pasar por desapercibido que sufrieron sus respectivas reformas.

En ese sentido a finales de la década de los ochenta, la LVII Legislatura de Chiapas, adicionó los artículos 4 y 10 de la ley fundamental local.

El primero de los preceptos para elevar a rango constitucional la protección a las lenguas y dialectos utilizados por los miembros de las comunidades indígenas para comunicarse; en lo que respecta al segundo para que las autoridades legislativas, administrativas y judiciales en el ámbito de sus respectivas competencias en los asuntos en que tengan intervención o al momento de dictar sus resoluciones, tratándose de ciudadanos chiapanecos tomaran en consideración su condición cultural, sus costumbres étnicas particulares y las demás circunstancias especiales que concurran en ellos.

De igual forma en materia procesal se impulsa la presencia de un intérprete para el chiapaneco que no hable español, con la intención de que lo asista durante

la secuela del procedimiento y en materia penal desde el inicio de la averiguación previa, aclarando que esto no se aplica en los casos en que las autoridades judiciales dominen la lengua o dialecto de que se trate.⁹

El 12 de marzo de 1998 se promulga el decreto número 247 que reformó los artículos 49, 53, 54 y 56 de la Constitución política del Estado, con la finalidad de extender los beneficios de la justicia de paz y conciliación y crear en los municipios mayoritariamente indígenas juzgados de Paz y Conciliación Indígena, en el marco de la legislación municipal.¹⁰

Esta reforma es resultado de la estrategia para atender los reclamos del ejército zapatista de liberación nacional en relación con el incumplimiento del gobierno federal a los acuerdos de san Andrés. Nace una jurisdicción indígena bastante limitada en el ejercicio de sus funciones, pues resuelve asuntos de mínima cuantía y sus operadores carecen de legitimación ante los pueblos y comunidades originarias pues estos no los eligen.

El 16 de junio de 1999, se promulga el decreto número 191 que reformó los artículos 4, 10, 12, 13, 29 y 42 de la constitución en materia de derechos y cultura indígena, con la finalidad de rescatar, como se expone en los considerandos de dicha ley, la identidad, autonomía, y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

Con esta reforma por primera vez se visibiliza a los pueblos indígenas dentro del ordenamiento constitucional, pues el gobierno local reconoció y se comprometió a la protección explícitamente de los pueblos *tseltal*, *tsotsil*, *chol*, *zoque*, *tojolabal*, *mame*, *cakchiquel*, *lacandón* y *mochó*, así como a los indígenas de otros pueblos no chiapanecos que estuvieran dentro del Estado.¹¹

Posteriormente el 28 de junio del 2011 se promulga la Constitución Política del Estado de Chiapas Siglo XXI, que se basa en los ejes de protección a los derechos humanos y combate a la pobreza extrema, esta compuesta por 15 títulos, 24 capítulos y 96 artículos. En su exposición de motivos parte del supuesto que los derechos humanos son inherentes a la persona y por lo tanto resulta ineludible que el Consejo Estatal de los Derechos Humanos, institución encargada de vigilar el respeto de los mismos, genere políticas públicas que beneficien a los grupos con mayor grado de vulnerabilidad como es el caso de los indígenas.

En diciembre de dos mil dieciseis nace a la vida jurídica la constitución vigente de Chiapas, en cuya exposición de motivos se plantea que en la entidad se pueden encontrar diversidad de grupos indígenas como Tzeltal, Tsotsil, Chol,

⁹ CASTRO AGUILAR, José Luis, *Historia de los textos de la Constitución política del Estado de Chiapas, 1826-1982*, México, Consejo estatal para la cultura y las artes de Chiapas, 2017, p. 158.

¹⁰ *Ibidem*, p. 163.

¹¹ CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS, Periódico Oficial del Estado de Chiapas, no. 33, 17 de junio de 1999, pp. 2-6.

Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mochó, Jacalteco, Chuj y Kanjobal, los cuales cuentan con diversas lenguas, fiestas, gastronomía y muchas otras manifestaciones culturales y que es una obligación estatal garantizar acorde con la reforma del dos mil once los derechos de las minorías culturales.

En ese sentido, la ley de derechos y cultura indígenas del Estado de Chiapas se diseñó para cumplir la función de ser la reglamentaria del artículo 7 de la constitución local y por ende la que establece el rumbo de las políticas públicas respecto a los pueblos originarios de Chiapas. Este ordenamiento fue publicado el 29 de julio de 1999 entre los argumentos que el gobierno del Estado empleó para acreditar su pertinencia se advierten como relevantes los siguientes aspectos. Se comparte la noción de nación mexicana que maneja la constitución federal y se asume la obligación estatal de apegarse en todo momento a lo ordenado en materia de protección de derechos indígenas.

En su exposición de motivos se señala que realizó diversos foros de consulta, principalmente en las distintas regiones indígenas de la entidad, a efecto de obtener el consenso de sus pobladores. que, en ese sentido, fueron muchas las manifestaciones de aceptación por parte de la población chiapaneca; lo que confirma la necesidad que existe en el Estado por el reconocimiento y conservación de los derechos y cultura de los pueblos indígenas locales, lo que constituye una enorme riqueza estatal. Como muestra de dicha aceptación, las suscritas comisiones recibieron diversos documentos remitidos a esta soberanía popular, por 509 comunidades indígenas asentadas en distintos municipios de la entidad; así como también, por parte de los presidentes municipales de pantelho, chenalho, chamula, larrainzar, san cristobal, teopisca, mitontic, zinacantan, tenejapa, san juan cancu, huixtan, chanal, chalchihuitan y oxchuc; y 5 actas de cabildo de los ayuntamientos de zinacantan, tenejapa, soyaló, huixtan y bochil; mismos cuya población es, en su gran mayoría indígena, haciendo un total de 528 documentos de adhesión a la iniciativa en comento. Lo anterior probablemente con la intención de legitimar su contenido que no tuvo la aceptación del EZLN.

Se asume el compromiso de rescatar la identidad y la autonomía de los pueblos originarios, así como promover y desarrollar el respeto a los derechos individuales de los indígenas chiapanecos hasta el punto de reconocer sus propias prácticas y reglas autoctonas que constituyen su derecho consuetudinario.

Surge la obligación estatal de implementar la constitución de instrumentos para el financiamiento de las explotaciones productivas realizadas por los integrantes de dichos pueblos; de igual forma buscar que los programas técnicos cuenten con el consenso de las comunidades y con el respaldo de las autoridades competentes. Se impulsa la formación bilingüe e intercultural en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria.

En los procedimientos o juicios en los que participe un indígena se ordena tomar en cuenta, en la resolución de los casos, criterios pertinentes que tengan como referente la cultura, las costumbres y tradiciones de su pueblo.

Nace el derecho de los indígenas de que en todo proceso se les designe un traductor y un defensor que hable su lengua y conozca su cultura y, se señalan modalidades para que además, puedan compurgar sus penas en establecimientos próximos a sus comunidades.

En esta ley aparece un concepto legal de pueblo indígena, comunidad indígena, y habitat. El primer término tiene un contenido sociológico jurídico pues lo relaciona con la pertenencia a un mismo grupo de personas que descienden de poblaciones que, desde la época de la conquista, habitaban en el territorio que corresponde al Estado y que hablan la misma lengua, conservan su cultura e instituciones sociales, políticas y económicas y practican usos, costumbres y tradiciones propios.

En lo que respecta a la comunidad indígena, se identifica como el grupo de individuos que, perteneciendo al mismo pueblo indígena, forman una colectividad que se encuentra asentada en un lugar determinado, con formas de organización social, política y económica, así como con autoridades tradicionales, valores culturales, usos, costumbres y tradiciones propios. Por habitat de una comunidad indígena al área geográfica o ámbito espacial y natural, que se encuentra bajo su influencia cultural y social.

En cuanto a los derechos colectivos de los pueblos originarios repite los reconocidos en la constitución política del Estado pero enfatiza que se reconoce, en el ámbito de la competencia estatal, el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, social y cultural, fortaleciendo la soberanía, la democracia y los tres niveles de Gobierno, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado. Es importante hacer notar la extensión de la obligación estatal a los municipios en promover el desarrollo equitativo y sustentable de las comunidades indígenas, impulsando el respeto a su cultura, usos, costumbres y tradiciones.

El reconocimiento constitucional de derechos a los pueblos indígenas implica para el Estado de Chiapas atender sus demandas desde las políticas públicas, mismas que deben ser en consecuencia incluyentes y vinculadas con las estrategias federales en el tema.

Ahora bien, las diversidades y los problemas sociales presentes en esta entidad federativa son *sui generis* por lo que la intervención del gobierno de la república es fundamental pues a este le corresponde implementar los programas relacionados con la atención a los grupos vulnerables y en situación de pobreza extrema.

Historicamente han sido diversas las tendencias adoptadas por la administración pública en la atención a los pueblos indígenas de Chiapas, desde políticas en las que se les consideraba como una carga, es decir se les responsabilizaba del atraso económico, hasta las basadas en el indigenismo y expresiones de paternalismo estatal.

En el ámbito local de acuerdo con la ley orgánica de la administración pública del Estado de Chiapas, la secretaría para el desarrollo sustentable de los pueblos indígenas es la encargada de proponer y ejecutar las políticas públicas estatales para los pueblos indios, con la participación de éstos, y promover su desarrollo humano.¹²

Entre sus atribuciones se encuentran las de conducir y normar la aplicación de la política pública relacionada con estos colectivos, participar en la formulación y revisión de los anteproyectos de iniciativas de ley, promover la protección del patrimonio cultura y natural, impulsar el desarrollo reconociendo su diversidad cultural.

De igual manera a través de dicha secretaría se pretende participar en los procesos de concertación para la resolución de los conflictos sociales y políticos, consolidar el programa de atención a los grupos de población indígena desplazada, fortalecer la participación y consultas de las comunidades y organizaciones que constituyen los pueblos indios, promover y difundir el respeto a los derechos individuales y colectivos, asesorar a las instituciones públicas.

Por último, la dependencia pública está obligada a promover la equidad de género en la política pública para los pueblos indios, con la participación de las mujeres indígenas en los procesos políticos y sociales, participar en los proyectos de cooperación internacional y proveer asesoría y orientación jurídica.

En el instrumento normativo para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2019, por ejemplo, en el capítulo XXII relativo al catálogo de los objetivos del plan estatal de desarrollo en el eje número 2 denominado familia chiapaneca se contempla la implementación de política pública destinada a pueblos y comunidades indígenas con el objetivo de garantizar el ejercicio y la aplicación de sus derechos utilizando la estrategia de promover el conocimiento y ejercicio de los pueblos y comunidades indígenas.¹³

En el plan estatal de desarrollo 2019-2024 de Chiapas,¹⁴ no se presentó cambio alguno en cuanto a la situación jurídico política de los pueblos originarios en la entidad, pues aun y cuando se establece como una política transversal del gobierno del estado la interculturalidad esta solo hace referencia al reconocimiento estatal al derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer su identidad, la libre determinación para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, con un enfoque incluyente.

En otras palabras la política transversal consistirá en reconocer materialmente los derechos de estos pueblos, sin embargo no se destina ninguna partida

¹² CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS, Ley orgánica de la administración pública del Estado de Chiapas artículo 38

¹³ GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, *instrumento normativo para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2019*, México, Gobierno del Estado de Chiapas, 2018

¹⁴ GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024*, México, Gobierno del Estado de Chiapas 2019, p. 31.

presupuestal al fortalecimiento de la autonomía indígena como podría ser el incorporar a la constitución local la figura del municipio indígena, reconociendo con ello la coexistencia que se presenta entre los sistemas hegemónico e interno en lugares en los que existe mayoritariamente población indígena.

Tomando como referente que el municipio puede definirse como una sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio, y con personalidad jurídica propia estatal.¹⁵ Aunado a que como fenómeno social se le estudia como un resultado del grado de desarrollo histórico de la sociedad, con autoridad y personalidad propia pero sometida a la potestad suprema del poder estatal que responde al carácter de agrupamiento asociativo del ser humano.¹⁶

En el sistema jurídico mexicano representa la unidad básica administrativa y política que se integra por un conjunto de comunidades, localidades, poblaciones, riberas, ejidos, con rasgos comunes e identidad cultural. El Municipio libre que describe la Constitución Federal¹⁷ ha sido objeto de críticas respecto a la autonomía que proclama, pues en la práctica la institución parece no contar con esta, dada la inexistencia de normatividad secundaria que la reglamente adecuadamente o por la dependencia económica de la federación y de la entidad federativa que condicionan sus actos.

La diversidad cultural de Chiapas genera la existencia de municipios de mayoría indígena en los que se enfrentan además de los desafíos de la figura jurídica del municipio libre las relacionadas con la legitimidad de sus autoridades, así como los procesos internos que se siguen para su elección y el control que el gobierno federal pretende establecer argumentando la protección del orden jurídico.

En ese contexto la búsqueda de autonomía municipal en Chiapas entrelaza las aspiraciones de autodeterminación de las comunidades y pueblos originarios y el régimen de administración pública establecido en la ley fundamental, lo que se traduce en el reto de encontrar la institución adecuada que respete la autonomía de esos colectivos.

Una opción es la inclusión de los derechos y sistemas normativos de los pueblos originarios en el diseño de la institución del municipio en Chiapas, con la intención de que coexistan en su interior ambos sistemas jurídicos en beneficio de todos sus habitantes. Se deben considerar las diversidades y complejidades de los pueblos originarios de Chiapas de manera clara y precisa, para evitar la dispersión normativa y administrativa.

¹⁵ MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho Municipal Parte General*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 2003, p. 201

¹⁶ ESCOBAR ALCON, Constantino, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis, tercera edición, Bolivia, 2010, p. 36.

¹⁷ CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 115

VIDA DEMOCRÁTICA E INTERCULTURALIDAD EN CHIAPAS

Chiapas es una entidad federativa que se caracteriza por su diversidad natural, biológica, climática y desde luego cultural, por lo tanto, abundan diferentes perspectivas e hipótesis de la vida política, social, económica y jurídica. La diversidad cultural se entiende como la multiplicidad de formas en que se manifiestan las culturas de los grupos y sociedades.¹⁸

En escenarios de diversidad cultural un punto controversial ha sido siempre cómo hacer compatibles los derechos culturales de minorías con los derechos individuales y sus principios básicos democráticos como son vida digna, libertad e igualdad. Ese vacío viene a ocuparlo la Interculturalidad como una visión alternativa de atención a la diversidad.

El término interculturalidad hace referencia a las relaciones que existen entre los diversos grupos humanos que conforman una sociedad dada y que en la actualidad se usa como un término más complejo y polisémico que se refiere a las relaciones que existen dentro de la sociedad entre diversas constelaciones de mayoría-minoría, y que se definen no sólo en términos de cultura, sino también en términos de etnicidad, lengua, denominación religiosa y/o nacionalidad.¹⁹

En algunas sociedades, la interculturalidad se utiliza para referir a la diversidad generada por la migración, mientras que en otras la misma noción se aplica para las interacciones entre pueblos indígenas y descendientes de colonizadores.

También es entendida como un derecho, que faculta al individuo a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas. Se manifiesta en lo jurídico como un discurso de diferentes acentos continentales, nacionales y regionales, así como sesgos disciplinarios de sus protagonistas las identidades étnicas, las dinámicas migratorias y la diversidad cultural.²⁰

En lo que atañe al mundo normativo, la interculturalidad parte del respeto a la autonomía de las formas de derecho propio de cada cultura. Autonomía que sólo podría tener como límites los provenientes de un eventual consenso de las culturas involucradas, nunca la imposición en torno a valores que no necesariamente son compartidos con la misma fuerza o voluntad.

La Interculturalidad es también, un tipo de relación que se establece intencionalmente entre culturas y que propugna el diálogo y el encuentro entre ellas a partir del reconocimiento mutuo de sus respectivos valores y formas de vida.

¹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA UNESCO, *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, UNESCO, Francia, 2021, Artículo 4.1.

¹⁹ DIETZ, Gunther, "Interculturalidad: una aproximación antropológica", *Perfiles educativos*, México, vol.39, núm. 156, 2017, pp. 192-207.

²⁰ ROMERO DIAZ, Erika, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Coordinación de educación intercultural y bilingüe, 2011, p. 506.

El concepto incluye las relaciones que se establecen entre personas pertenecientes a diferentes grupos étnicos, sociales, profesionales, de género, etc. dentro de las fronteras de una misma comunidad. Se entiende como un término principalmente descriptivo, que se refiere a la multiplicidad de culturas existentes dentro de un determinado espacio ya sea local, regional, nacional o internacional, sin que necesariamente tengan una relación entre ellas.²¹

La interculturalidad es un elemento que genera un discurso positivo que permite ponerse en el lugar del otro para entenderlo mejor y para descubrir que la cultura abarca múltiples puntos de referencia compartidos, como el idioma, la fe, la indumentaria, la gastronomía y las artes y oficios tradicionales; en otras palabras, lo intercultural es incluyente y toma en cuenta todas las aportaciones que generen competencias, conocimiento, ideas, nuevos enfoques, emprendimiento y prácticas culturales que enriquezcan el tejido social de las comunidades a las que vienen a formar parte, tal es el caso de las poblaciones migratorias; siendo estas razones las que posibilitan el acercamiento entre lo jurídico y lo intercultural.²²

Sin embargo se sostiene que la interculturalidad solamente se realiza en la democracia, es decir en el ideal de democracia intercultural que en latinoamérica para su realización se requiere del concurso de los siguientes componentes: Demodiversidad, representación democrática, reconocimiento de derechos colectivos y nuevos derechos fundamentales, así como una nueva forma de educación.²³

La Demodiversidad, se refiere a la coexistencia de diferentes formas de deliberación democrática, del voto individual al consenso, de las elecciones a la rotación o al mandar obedeciendo, de la lucha por asumir cargos a la obligación-responsabilidad de asumirlos. Los criterios de representación democrática deben ser incluyentes, fundamentalmente de dos tipos: Uno de carácter cuantitativo y otro de tipo cualitativo, el primero de origen moderno, eurocéntrico, y el segundo de origen ancestral, indocéntrico.

El reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos originarios es otra condición necesaria para el efectivo ejercicio de los derechos individuales, por ejemplo, ciudadanía cultural como condición de ciudadanía cívica.

De igual manera actualizar y reconocer nuevos derechos fundamentales que están relacionados con nuevas expectativas sociales por ejemplo el derecho al agua, a la tierra, a la soberanía alimentaria, a los recursos naturales, a la biodiversidad, a los bosques y a los saberes tradicionales.

²¹ FERNÁNDEZ OSCO, Marcelo. *Pluriversidad: rostros de; la interculturalidad*, La Paz, COOPI, 2009 p. 41.

²² PARLAMENTO EUROPEO, “*Propuesta de resolución sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores fundamentales*”, Bruselas, Informe de la comisión de cultura y educación, 2015, p. 5-7.

²³ SANTOS, BOAVENTURA SOUSA, “*Refundación del Estado en América Latina...*”, *cit.*, p. 98.

En lo que toca a la educación esta debe ser orientada hacia formas de sociabilidad y de subjetividad asentadas en la reciprocidad cultural: un miembro de una cultura solamente está dispuesto a reconocer a otra cultura si siente que la suya propia es respetada, y esto se aplica tanto a las culturas indígenas como a las no-indígenas.

Por lo anterior la interculturalidad como filosofía aplicada en Latinoamérica tiene como característica que no es simplemente cultural, sino también política y, además, presupone una cultura común. No hay interculturalidad si no hay una cultura común, una cultura compartida.²⁴

El significado que tiene la interculturalidad como una filosofía de integración en la vida democrática de Chiapas se advierte en algunos hechos suscitados durante el proceso electoral 2020-2021 que involucran los derechos político electorales de personas indígenas y de los pueblos originarios, mismos que a continuación se describen brevemente.

Previo a la elección del 6 de junio de 2021, en Chiapas, el observatorio de política social y derechos humanos Red Nacional Indígena (RNI), dirigió un escrito al INE y a los representantes de los partidos políticos para exigir respeto a los acuerdos generales emitidos para garantizar la representación indígena en el proceso electoral del 2021, esto debido a que los partidos políticos entregaron sus listas de candidatos y candidatas indígenas plurinominales federales, advirtiéndose de ellas que se repiten los agravios cometidos en procesos electorales anteriores, donde se usurpan espacios que corresponderían a auténticos candidatos indígenas.

De manera particular señalaron los casos del Distrito I de Palenque, Chiapas; en donde Manuela del Carmen Obrador actualmente ocupa una representación que corresponde a los pueblos originarios de esa región²⁵ pese a no ser indígena y pretende reelegirse, lo que equivale a continuar usurpando ese espacio.

La Red señaló además el caso del Distrito II de Bochil, Chiapas; Adela Ramos Juárez, quien desplazó a los candidatos indígenas. Asimismo, en el Distrito III de Ocosingo, Chiapas; Jesús Oropeza Nájera usurpa el espacio de los candidatos indígenas; y en el Distrito V de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; Martha Decker Gómez usurpa una candidatura indígena en dos periodos electorales. Aunado a que en el Distrito XI de Las Margaritas, Chiapas; Roberto Antonio Rubio Montejo también usurpó la candidatura indígena en dos periodos consecutivos.

Otros hechos relacionados con violencia política hacia mujeres indígenas se suscitaron en el municipio de Chamula, Chiapas; en donde el 27 de marzo del

²⁴ SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, *La Reinvencción del Estado y el Estado Plurinacional*, Bolivia, CENDA, 2007, pp. 18-19.

²⁵ El distrito abarca los municipios de Tila, Sabanilla, Tumbalá, Yajalón, Catazajá, La Libertad y Salto de Agua, tiene un 74.19 por ciento de población indígena, en especial la población mayense chol y tseltal.

2021 en una visita a una comunidad, una llanta del vehículo en el que viajaba Patricia Díaz López, candidata a presidenta municipal por el Partido del Trabajo (PT), fue pinchada con el propósito de generar un accidente.

Durante varios días del mes de marzo y abril del 2021, la candidata indígena recibió amenazas telefónicas de números anónimos, en donde la amenazan usando palabras soeces. El 04 de mayo, un vehículo de su propiedad fue dañado estando estacionado, cuando ella se preparaba a iniciar el arranque de su campaña política. Es oportuno señalar que la integración de la planilla que encabezaba, era diferente a las otras con las que rivalizaba, ya que todas las personas que la integraban, a decir de ella, no lo hacían en simulación, a diferencia de los otros partidos políticos contendientes, quienes durante la presentación pública de sus planillas, en las fotografías no aparecieron mujeres.²⁶

VIDA DEMOCRÁTICA Y AUTORIDADES ELECTORALES EN CHIAPAS

A los órganos del Estado que en ejercicio de sus funciones emiten actos o resoluciones que afectan a las personas físicas y morales se les llama autoridades.

Una autoridad electoral es, por consecuencia, un órgano encargado de cumplir algunas de las funciones del Estado relacionadas con la organización y vigilancia de los procedimientos democráticos de acceso al poder público. El papel de las autoridades electorales es clave para el funcionamiento de la democracia moderna.

En un régimen democrático, los ciudadanos eligen mediante el voto a sus representantes, quienes tomarán en su nombre las decisiones políticas. Garantizar la celebración auténtica y periódica de las elecciones es la tarea fundamental de las autoridades electorales.

En el caso de la organización política del Estado Mexicano, dos de los participantes del sistema electoral que tienen el carácter de autoridades administrativa y judicial cuentan con la estructura de un órgano constitucional autónomo, se trata del Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

Cabe señalar que los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.²⁷ También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, inde-

²⁶ BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli, “Mujeres candidatas en Chamula: crónica de una violencia que escala”, *Chiapas Paralelo*, 6 de mayo 2021, recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2021/05/mujeres-candidatas-en-chamula-cronica-de-una-violencia-que-escala/>

²⁷ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. unam, México, 1996. p. 244.

pendizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.²⁸

Para efectos de este ensayo, el punto de partida del respeto al ejercicio de los derechos político-electorales radica en la percepción que dentro del sistema electoral tengan las autoridades involucradas de la diversidad cultural, siendo una herramienta fundamental el discurso intercultural que promuevan, por lo que se hacen las siguientes precisiones.

La interculturalidad como filosofía tiene como punto de partida el reconocimiento del derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas.²⁹ Hoy el término se ha vuelto complejo y polisémico, actualmente se usa para referir a las relaciones que existen dentro de la sociedad entre diversas constelaciones de mayoría-minoría, y que se definen no sólo en términos de cultura, sino también en términos de etnicidad, lengua, denominación religiosa y/o nacionalidad.³⁰

En lo jurídico se presenta como un enfoque que genera una nueva forma de construcción del derecho en la que se respetan las diferencias culturales y los saberes diversos de los pueblos y comunidades, y que utiliza el diálogo para armonizar la vida en sociedad.

En consideración a lo anterior es posible plantear como parte de la política pública de una institución o dependencia pública o privada un discurso intercultural adecuado al contexto social, económico, cultural, jurídico o político.

Para efectos de este trabajo se denomina discurso intercultural a la manera en que el INE y el TEPJF interpretan el respeto a las diferencias, los saberes diversos y las identidades de los pueblos originarios de México en materia electoral; lo que se refleja en sus estrategias, criterios y planes de trabajo.

El INE, desde la gestión electoral refiere a la interculturalidad como parte de los diez componentes que conforman su Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCIVICA) lanzada en dos mil diecisiete y utiliza el término, para indicar la interrelación entre grupos y personas con culturas distintas; que se sustenta normativamente en las formas del Estado multicultural, también implica que la relación entre grupos y personas con culturas distintas se da desde planos de igualdad, lo que a su vez involucra la aceptación de que todas las culturas, como todas las personas, son igualmente dignas y valiosas.³¹

²⁸ CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, uam, 1998. p. 331.

²⁹ DIETZ, Gunther Y MATEOS CORTÉS, Laura Selene, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, Coordinación de educación intercultural y bilingüe de la Secretaría de Educación Pública, México, 2011.

³⁰ DIETZ, Gunther, “Interculturalidad: una aproximación antropológica”, *Perfiles educativos*, México, vol. 39, núm. 156, 2017, p. 203.

³¹ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, INE, México, 2016.

Cabe señalar que en coincidencia con lo planteado en la ENCIVICA previo al proceso electoral local del dos mil dieciocho, el IEPC promovió actividades con la ciudadanía en general y en especial con los pueblos originarios relacionadas con el dialogo intercultural, como lo fueron foros académicos con expertos y de discusión acerca de los sistemas normativos de los pueblos originarios, los municipios indígenas, la paridad en materia electoral, los criterios de auto adscripción indígena y la libre determinación, basada en usos y costumbres en diferentes Estados.

En lo que respecta al TEPJF se advierte respeto a la cosmovisión y a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades originarias, en algunas sentencias de sus salas regionales y por supuesto de la Sala Superior que han generado tesis y jurisprudencias que han sentado las bases de lo que se ha denominado derecho electoral indígena.

Juzgar con perspectiva intercultural en materia electoral se convirtió en una exigencia a partir de la sentencia SUP-JDC-1011/2013 y acumulado que estableció el criterio que en los casos de derechos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, era necesario valorar las circunstancias en las que surgen, para definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales, como a los valores y principios de la comunidad.³²

La Sala Superior del TEPJF, como máxima autoridad reconoce la existencia de instituciones propias del derecho indígena, que requieren de entender su esencia, así como el contexto en el cual se desarrollan y considera que el imponer instituciones que resulten ajenas a un sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas no es apropiado.

También como parte de ese discurso intercultural el TEPJF ha diseñado guías, manuales y otros documentos con la intención de promover la defensa y la adecuada protección de los derechos políticos de la población indígena; tal es el caso de la guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral Indígena.

Dicha guía fue elaborada con sugerencias construidas a partir de lo dispuesto en el artículo 2 de la constitucion federal, tratados, convenciones y estándares internacionales, opiniones de expertas y expertos en la materia, así como en los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En dicho documento se subraya que la aplicación de cada regla depende del asunto concreto sometido a juicio y se estima que su observancia puede ofrecer mejores soluciones a este tipo de asuntos.³³

³² TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, TEPJF, México, 2017, p. 92.

³³ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, TEPJF, México, 2017, p. 58.

Aunado a lo anterior, se deja en claro la intención de avanzar en el tema del acercamiento a las denominadas minorías representativas y se crea la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades indígenas como un órgano auxiliar de la Comisión de Administración del TEPJF, con independencia técnica y autonomía operativa, encargada de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren.

Cabe destacar que la mencionada defensoría presta sus servicios de dos formas: asesoría electoral, mediante la orientación, guía o instrucción técnica sobre la naturaleza, contenido y alcances de los derechos político-electorales, establecidos en favor de los pueblos, comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren y por medio de la defensa electoral, es decir la representación y/o defensa de los derechos político electorales ante las Salas del TEPJF.

El compromiso de las defensoras y los defensores en general es pugnar porque las autoridades rebasen las visiones formalistas y respondan, desde un lenguaje de derechos, a la falta de acceso de los indígenas a la justicia, entre otras cosas, exigiendo que se provea de lo necesario para que la persona o personas involucradas comprendan y se hagan comprender dentro del juicio, y que, además, sean consideradas sus condiciones, contextos y necesidades particulares.

En los últimos años el TEPJF promueve la justicia abierta como estrategia de cercanía a la ciudadanía y atención a las demandas sociales en materia electoral, por lo que en materia procesal electoral ha diseñado figuras Jurídicas como la suplencia de la queja para los pobladores indígenas.

De igual manera se autoriza tutela especial en aquellos medios de impugnación que lo permiten, de ordenar pruebas antropológicas para que sean los expertos quienes digan si en cada comunidad procede la implementación de la universalidad del sufragio o se está rompiendo el sistema normativo.

Finalmente la Sala Superior ha resuelto en diferentes asuntos que involucran al Consejo General del INE y a los pueblos originarios que dicho órgano de gestión electoral debe dar respuesta inmediata, como en el caso de la petición de un grupo de ciudadanos para instalar una casilla especial de votación, para los habitantes —al menos 246 indígenas tsotsiles— que se vieron obligados a desplazarse por hechos violentos que ocurrieron en mayo de 2016, quienes para salvaguardar su vida, desde febrero 2017 viven en un campamento.

Las tareas y estrategias antes descritas son en general buenas prácticas que pueden acercar a la ciudadanía y a las autoridades electorales; al parecer existe voluntad política de quienes intervienen en el proceso electoral, se advierte que entienden la interculturalidad y hacen esfuerzos de acercamiento a esos colectivos.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer, no es suficiente con la existencia del marco jurídico de protección a los derechos político electorales de las comunidades indígenas, se requiere la materialización de todas las acciones positivas.

Tampoco debe perderse de vista que en cada proceso electoral surgen nuevas discusiones y actos de corrupción que involucran a los pueblos originarios, reflejando con ello la necesidad de resolver los problemas sociales de fondo, mismos que son detonados con las elecciones y que escapan a la materia estrictamente electoral.

Lo antes descrito genera confianza en que la autoridad judicial electoral entiende la interculturalidad y hace esfuerzos de acercamiento a esos colectivos, pero, queda mucho camino por recorrer y cada proceso electoral surgen nuevas discusiones y actos de corrupción que involucran a los pueblos originarios, reflejando con ello la necesidad de resolver los problemas de fondo que son detonados con las elecciones.

Por lo que considerando que es la propia ciudadanía de cada pueblo o comunidad la que conoce en realidad los desafíos locales; incorporar no solo como defensoras y defensores en los tribunales a personas de origen indígena sino dentro de los Tribunales como secretarios de acuerdos, proyectistas y a futuro como magistradas y magistrados electorales una buena alternativa de acercamiento y de participación jurídico política que debe incluirse en la política pública de justicia electoral abierta en escenarios de diversidad cultural.

En ese sentido el 14 de diciembre de 2017, la Sala Superior del TEPJF mediante sentencia de apelación dictada en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, resolvió que los partidos y coaliciones deberían postular, para las elecciones de 2018, solamente a candidatos indígenas en 13 distritos electorales federales donde existía una concentración indígena que superaba el 60% de la población total; debiendo garantizar además, que en el registro respectivo no se postulen en más de 7 distritos a personas del mismo género. De los 13 distritos, 5 eran de Chiapas, 2 de Oaxaca, 2 de Yucatán y 1 de Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz respectivamente.³⁴

La medida implementada permitió asegurar que, como piso mínimo, 13 personas de origen indígena accedieran a diputaciones federales vía la acción afirmativa implementada; 10 fueron hombres y solo 3 mujeres; por lo cual, ésta resultó insuficiente.

En noviembre del 2020, el Consejo General del INE mediante Acuerdo INE/CG572/2020 aprobó los criterios para el registro de candidaturas a diputaciones federales para el proceso electoral federal 2020-2021, en cuyo punto décimo séptimo se estableció que para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los Partidos Políticos Nacionales o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriban como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población

³⁴ La referida resolución puso fin a 4 recursos de apelación y 15 juicios para la protección de los derechos político-elctorales del ciudadano, todos acumulados al expediente SUP-RAP-726/2017; misma que se puede consultar en su totalidad en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017>

indígena distribuidos en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, de las cuales 11 deberían ser mujeres.

Por otro lado, atendiendo el llamado de la sociedad civil y para reforzar el compromiso institucional de abrir espacios para la difusión de información en materia de derechos político electorales de las mujeres a nivel federal, estatal y municipal, el INE, el TEPJF y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), crean el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México e impulsan la creación de 32 Observatorios de Participación Política de las Mujeres a nivel local con el objetivo de que cada entidad comparta y visibilice la situación política de las mujeres, las estrategias de empoderamiento que se llevan a cabo a nivel estatal para eliminar las desigualdades, así como para dar a conocer los esquemas para lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.³⁵

En ese mismo sentido, en septiembre de 2020 se creó el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género por el INE, en cumplimiento a una resolución judicial del TEPJF, con la intención de identificar y difundir a los aspirantes a un cargo de elección popular que fuesen sancionados por violencia política hacia las mujeres.

Ahora bien, como reflejo de la vida democrática, el proceso electoral 2020-2021 desde la autoridad de gestión electoral local arrojó entre otros resultados los que se detallan, en cuanto a su papel de organizador de la elección.

El Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC), previo a la jornada electoral del 6 de junio del 2021, acordó suspender las elecciones en los municipios de Venustiano Carranza, Honduras de la Sierra y Oxchuc debido a que no existían las condiciones para su realización. En total eran 183 casillas que no serían instaladas, entre ellas 12 en el municipio de Tila, cuatro en Ixhucatán, y una en Pantelhó, municipios de mayoría indígena.

En el municipio de Venustiano Carranza, los problemas de carácter agrario entre la Alianza San Bartolomé de los Llanos y la Organización Campesina Emiliano Zapata Casa del Pueblo no hacen posible las condiciones para realizar la elección.

En lo que respecta al municipio de Honduras de la Sierra, las elecciones se suspendieron derivado de que su población exige que se atiendan sus demandas sociales como municipio independiente.

En el caso del municipio de Oxchuc, desde semanas antes los pobladores se negaron a la instalación de casillas.

La decisión la tomaron los Consejos Distritales del Instituto Nacional Electoral y será el Congreso del Estado de Chiapas el que decida las fechas en que se realicen los comicios extraordinarios.

³⁵ Para ampliar la información se puede consultar la página del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México disponible en <https://observatorio.inmujeres.gob.mx/mvcl/view/public/index.html?v=3.0.8>

Por otro lado, el Consejo Distrital 13 del Instituto Nacional Electoral (INE) con sede en el municipio de Huehuetán, mediante acuerdo A29/INE/CHIS/CD13/0S-06-2021, aprobó dar de baja 31 casillas ubicada en todo el territorio del municipio de Siltepec por causas supervenientes en atención a la ausencia de condiciones para llevar a cabo los trabajos inherentes al Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 y en consecuencia su eliminación del listado de ubicación de casillas, por lo que en ese municipio indígena no se llevó a cabo la elección.

Ahora bien, la autoridad judicial electoral, representada por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH), en su labor de salvaguarda de los derechos político electorales y de la voluntad ciudadana expresada en las urnas emitió diversas resoluciones, entre las que destacan el hecho de anular la elección municipal de Pantepec, El Parral y Emiliano Zapata, por actos de violencia.

REFLEXIONES FINALES

En efecto, la democracia es una forma de gobierno justa y conveniente para vivir en armonía. La participación de la ciudadanía es el factor que materializa los cambios, por lo que es necesario que entre gobernantes y ciudadanos establezcan un diálogo para alcanzar objetivos comunes.

Por lo tanto, una buena gobernanza, una filosofía intercultural y autoridades electorales autónomas en su toma de decisiones acercan a ese objetivo.

Se ha demostrado que en el contexto de diversidad cultural que existe en Chiapas, la vida democrática que deja el proceso electoral 2020-2021 tránsito entre los desafíos del estado de derecho, división de poderes, elecciones limpias, sistemas de control e interculturalidad.

Desde la gobernanza se observa la existencia de leyes e instituciones que garantizan los resultados del proceso electoral, sin embargo la participación ciudadana en escenarios de diversidad cultural todavía adolece de mecanismos que la impulsen, al menos desde la visión de los pueblos originarios en general y en lo particular de las mujeres indígenas.

Desde la interculturalidad, esta filosofía gana cada vez más espacios en lo electoral como vía para alcanzar la vida democrática en Chiapas, por el reconocimiento de derechos diferenciados y por la promoción del diálogo entre culturas y sistemas de derecho.

Una de las formas de terminar con lo que queda del presidencialismo hegemónico e impulsar la división de poderes, es reconocer la existencia de otros sistemas de derecho dentro del Estado, dialogar con ellos, respetar sus diferencias y por supuesto salvaguardar sus saberes diversos.

Desde la autoridad electoral, la vida democrática implica hacer todo lo necesario para que se respete el resultado expresado en las urnas por la ciudadanía y revisar constantemente el cumplimiento de los derechos políticos en lo individual y colectivo.

REFERENCIAS

- BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli, Mujeres candidatas en Chamula: crónica de una violencia que escala, *Chiapas paralelo*, 6 de mayo 2021, recuperado de <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2021/05/mujeres-candidatas-en-chamula-cronica-de-una-violencia-que-escala/>
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. unam, México, 1996.
- CARRILLO CERVANTES, Yasbe Manuel. “La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos en México, propuestas para la reforma del Estado”, *Alegatos*, vol. 39, mayo-agosto, uam, 1998.
- CASTRO AGUILAR, José Luis, Historia de los textos de la Constitución política del Estado de Chiapas, 1826-1982, México, Consejo estatal para la cultura y las artes de Chiapas, 2017.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos*, México, 2021.
- CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS, Ley orgánica de la administración pública del Estado de Chiapas.
- , Periódico Oficial del Estado de Chiapas, núm. 33, 17 de junio de 1999, pp. 2-6
- DIETZ, Gunther y Mateos Cortés, Laura Selene, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, Coordinación de educación intercultural y bilingüe de la Secretaría de Educación Pública, México, 2011
- , “Interculturalidad: una aproximación antropológica”, *Perfiles educativos*, México, vol. 39, núm. 156, 2017, pp. 192-207
- ESCOBAR ALCON, Constantino, *Derecho Municipal*, Editorial Jurídica Temis, tercera edición, Bolivia, 2010.
- FERNÁNDEZ OSO, Marcelo. *Pluriversidad: rostros de; la interculturalidad*, La Paz, COOPI, 2009.
- GISSELQUIST, Rachel, *Good governance as a concept, and why this matters for development policy*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 2012.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, *Instrumento normativo para la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos 2019*, México, Gobierno del Estado de Chiapas, 2018
- HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa. Racionalidad de la acción y racionalización social*, España, Taurus, 1999.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*, INE, México, 2016.
- KOOIMAN, Jan, *Governing as governance*, London, Sage, 2003.
- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio, *Derecho Municipal Parte General*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª edición, México, 2003.
- MAYNTZ, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, 2001, número 21.
- OCAMPO MUÑOA, Manuel Gustavo, *Pluralismo Jurídico y Derecho Electoral en Chiapas*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA UNESCO, *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, UNESCO, Francia, 2021.
- PARLAMENTO EUROPEO, “*Propuesta de resolución sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores fundamentales*”, Bruselas, Informe de la comisión de cultura y educación, 2015.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, vigesimotercera edición, RAE, Madrid, 2014.
- ROMERO DIAZ, Erika, *Educación Intercultural en México, un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Coordinación de educación intercultural y bilingüe, 2011, p. 506
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, *La Reinvencción del Estado y el Estado Plurinacional*, Bolivia, CENDA, 2007.
- , *Refundación del Estado en América Latina. Perspectiva desde una epistemología del sur*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2010.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, TEPJF, México, 2017.
- , *Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, TEPJF, México, 2017.

Universidad Autónoma del Estado de Morelos

SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN A NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO

Elías Barud Estrada

I. CRITERIOS ENCONTRADOS

La contradicción de tesis 382/2017 se suscitó entre criterios emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de la viabilidad jurídica de aplicar los límites de sobre y subrepresentación para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional —previstos en la Constitución Mexicana para la integración de los poderes legislativos en las entidades federativas— en la conformación de los órganos de gobierno municipales. La contradicción se centró en el enfrentamiento entre dos posibles soluciones: por un lado, la respuesta dada por la Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SUP-JDC-567/2017, en el sentido de que no solo es viable, sino además necesario, aplicar los límites de sobre y subrepresentación en la asignación de regidurías por representación proporcional, y, por el otro, la ofrecida por la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, en el sentido de que los congresos locales se reservan la facultad para legislar en la materia y, ante la ausencia de una norma expresa, dichos límites no son aplicables.

Destaca que durante la discusión surgió una tercera posición, adoptada por una minoría de la Sala Superior, que sugería la completa inviabilidad de adoptar dichos límites por incompatibilidad con el sistema de elección y la naturaleza de los ayuntamientos. El caso resulta relevante desde una perspectiva estrictamente jurídica porque se trata de la interpretación directa de disposiciones constitucionales. Por más que se trate de normas con la estructura de una regla, el simple hecho de que cuentan con rango constitucional obliga al intérprete a un estándar elevado de justificación. La concepción contemporánea del derecho —el constitucionalismo— ya no considera a la Constitución únicamente como la “fuente de fuentes” en el ordenamiento, sino que esta misma es fuente de derecho, lo cual presupone también que tiene un contenido regulativo; es decir, contiene derechos y principios correlacionados con deberes abiertos, los cuales deberán desarrollarse o concretarse en el resto del ordenamiento jurídico.

En este sentido, cobra relevancia el aspecto justificativo del Derecho, pues el constitucionalismo parte del reconocimiento de la convivencia en todo momento entre reglas y principios, particularmente los de rango constitucional. Si las disposiciones constitucionales establecen deberes abiertos en virtud de su carácter regulativo, es debido a que tras ellas existe algún principio del mismo rango en el cual se sostienen; en consecuencia, ninguna regla, mucho menos una de tipo constitucional, habrá de ser interpretada y aplicada de manera aislada, sino que se hará en función de las razones que le subyacen. Puesto que la contradicción de tesis pasa a determinar un criterio de preferencia entre las tesis en pugna, resulta necesario contar con parámetros objetivos para evaluar su corrección, no solo respecto del resultado, sino del proceso argumentativo e interpretativo adoptado para llegar a este. Dichos parámetros no residen únicamente en el propio ordenamiento jurídico, sino también en la disciplina del campo en el que los tribunales actúan. De esta manera, la metodología del presente análisis partirá de un marco explicativo que estudie el sistema electoral mexicano y la operatividad de la representación proporcional, a fin de conocer el terreno donde se está llevando a cabo la discusión. Luego, pasará por la identificación de las razones que se dieron a favor de una y otra postura, desde los votos de la mayoría y los disidentes o particulares, para, finalmente, estudiar y evaluar la solución definitiva que se adoptó.

II. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO

En el Estado constitucional actual es fundamental el establecimiento de mecanismos de control y racionalización del poder, no solo en lo que respecta a la actuación de los representantes populares, sino también en los procesos para su elección, los cuales tienen cabida en los sistemas electorales. En la terminología de Nohlen, los sistemas electorales: determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones legislativas) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.). El control y racionalización del poder político no solo se verifica en la actuación de los representantes populares, sino también en los procesos de su elección, cuyas reglas dependen del sistema electoral. Siguiendo con el mismo autor, en cuanto a la conversión de escaños hay que tomar en cuenta la regla de decisión, es decir, “la regla según la cual se decide quiénes son los ganadores y quiénes son los perdedores en una elección”, que se distingue entre la regla mayoritaria y la regla proporcional.

En el caso de la regla mayoritaria, la adjudicación de los escaños depende de que un candidato obtenga la mayoría de los votos exigida, ya sea de carácter relativa, calificada o absoluta. Se le conoce como sistema de todo o nada, pues solamente se toma en cuenta en la adjudicación a los vencedores de la elección,

lo que cancela cualquier efecto de la votación emitida en favor del resto de las opciones políticas. En el caso de la regla proporcional o sistema de representación proporcional, la adjudicación de escaños resulta del porcentaje de votos que obtienen las distintas candidaturas o partidos, es decir, de la proporción —o presencia— que representa cada opción política con relación al universo de votos que se emitieron en la elección. A diferencia del sistema de mayoría —señala Nohlen—, en el que la votación a favor de las opciones perdedoras carece de cualquier efecto, “aquí se otorga —al menos de manera aproximada— un mismo valor de logro a cada voto”.

Entre los diferentes procedimientos existentes para poder efectuar el cálculo de la proporción que representa cada candidatura o partido político, encontramos el procedimiento de cociente, mediante el cual se establece un cociente electoral o cuota mínima de votos para obtener un escaño, calculado a partir de la división del total de la votación emitida entre el número de escaños a adjudicar. De esta manera, a cada partido se adjudican tantos escaños como el número de veces que cabe el cociente en el total de los votos obtenidos.

En México se ha adoptado un sistema mixto o paralelo para las elecciones legislativas y municipales: una parte de los escaños se distribuye en circunscripciones uninominales conforme a la regla de mayoría relativa y la otra, de manera proporcional sobre la base de listas, por lo que el resultado total de la elección se conforma a partir de dos resultados parciales separados. Siguiendo aún a Nohlen, el sistema de representación proporcional implementado en México puede analizarse a partir de las siguientes características:

- a) La fórmula electoral;
- b) La circunscripción electoral;
- c) La forma de presentación de candidaturas, y
- d) Las bases constitucionales y barreras legales.

El sistema se adoptó en México en el ámbito federal y, en buena medida, en las entidades federativas, en los siguientes términos:

- 1) **Fórmula.** Se combinan las fórmulas de cociente electoral y resto mayor. El cociente electoral es el resultado de una división, que tiene como dividiendo el total de votos válidos y como divisor el número de puestos de representación proporcional que se asignan ($\text{votos válidos} / \text{núm. de cargos} = \text{cociente natural}$); este determinará el número de cargos para cada partido según el resultado de dividir el monto de los votos obtenidos entre el cociente ($\text{votación obtenida} / \text{cociente natural} = \text{curules por partido}$), precisamente, para calcular cuántas veces cabe el cociente en el total de votos obtenidos. Si luego de aplicar el cociente electoral quedasen curules por distribuir, se utilizará el método del resto mayor, es decir, el remanente más alto de entre los restos de las votaciones de cada partido político.
- 2) **Circunscripción electoral.** Se trata del ámbito territorial que abarcará la elección. En el caso de las diputaciones federales, el territorio nacional se

dividió en cinco circunscripciones electorales; para el caso de las senadurías, se implementó una única circunscripción electoral. En las entidades federativas, hay variación entre una única circunscripción o la división del territorio en varias circunscripciones. En lo que toca a los ayuntamientos, normalmente se trata de una única circunscripción municipal.

- 3) Presentación de las candidaturas. En el caso de la representación proporcional, las candidaturas se presentan o postulan mediante listas cerradas y bloqueadas por cada circunscripción electoral, lo cual significa que el electorado no puede modificar los nombres que integran las listas ni el orden de prelación en que se presentan. A partir de estas listas, se seleccionan a las personas que pasarán a integrar el órgano de elección popular, empezando por los primeros nombres de la lista de cada partido o candidatura (por ser bloqueadas y cerradas).
- 4) Bases constitucionales. Una de las instituciones que afecta en mayor medida el grado de representatividad y gobernanza democrática es precisamente el sistema electoral. Si bien la doctrina moderna ha asociado la representación proporcional con la protección de las minorías parlamentarias, pues por esta vía acceden a cierto grado de representatividad a pesar de no constituir la fuerza política mayoritaria, también es cierto que es una vía de acceso a la representatividad de otros tipos de minorías (de género, étnica, socioeconómica, etaria, educativa, etcétera) en los procesos de toma de decisiones. El objeto principal de la representación proporcional es, entonces, el de mermar la representación de la mayoría, entendida en cualquiera de sus sentidos, y así dar cabida a la diversidad, de tal manera que los órganos de elección popular sean un reflejo lo más fiel posible de la pluralidad presente en las sociedades actuales.

La jurisprudencia de la SCJN, en particular al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98, atendiendo más bien a la lógica de la protección de las minorías parlamentarias, determinó que el principio de representación proporcional persigue como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías, y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría relativa, aspectos que luego denominó como bases constitucionales de la representación proporcional, mismas que han servido de criterio uniformador para evaluar la constitucionalidad de la regulación de las entidades federativas.

A su vez, y para garantizar el cumplimiento de estas bases, la regulación puede incluir las llamadas barreras legales o umbrales, esto es, límites o requisitos que se deben cumplir a efectos de que las fuerzas políticas estén en posibilidades de participar en la asignación de cargos por representación proporcional.

Justamente, entre dichos umbrales están los límites de sobre y subrepresentación. En un ánimo de mantener la presencia de las fuerzas políticas mayoritarias dentro de un margen razonablemente equilibrado entre su presencia política (votos) y su representatividad al interior de los órganos de elección popular, se estableció como límite que los partidos políticos en ningún caso podrán contar con un número de cargos o curules que represente un porcentaje del total que exceda en ocho puntos al porcentaje que represente su votación obtenida (sobrerrepresentación); asimismo, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor que el porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales (subrepresentación).

Sin embargo, estos límites solamente aplican respecto de las elecciones legislativas federales y locales. En el caso de las federales, únicamente es aplicable el límite de sobrerrepresentación, pues es el único reconocido en el artículo 54, fracción V, constitucional, mientras que en las locales aplican ambos límites, según el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, del mismo ordenamiento.

Los municipios, por su parte, se gobiernan por medio de los ayuntamientos, comúnmente integrados por una presidencia municipal unipersonal, una sindicatura (que puede estar integrada por una o más personas) y las regidurías. En las legislaciones locales existen criterios diversos para determinar el número total de integrantes en los ayuntamientos, como la extensión territorial, el universo de electores residentes en el municipio, o bien un criterio diferencial que no está del todo justificado. Asimismo, la elección de la presidencia municipal y, en algunos casos, de la sindicatura, se lleva a cabo según el principio de mayoría. Son las regidurías las que se distribuyen entre mayoría y representación proporcional.

En la regulación constitucional, el artículo 115 únicamente mandata a las legislaturas de los estados a introducir el principio de la representación proporcional en las elecciones municipales. Este silencio puede ser interpretado en diferentes sentidos. Por ejemplo, en favor de una amplia libertad de configuración de las legislaturas locales para determinar los términos y condiciones de la operatividad del principio, o bien en el sentido de cierta libertad, bajo determinados parámetros implícitos en la regulación constitucional de la representación proporcional en otro tipo de elecciones, caso en el que permanecerá la duda de cuáles son las bases que se considerarían como parámetro para ello. Finalmente, está el sentido de que dicha introducción debe hacerse del modo más similar posible a las elecciones legislativas, al descartarse únicamente las reglas que puedan ser consideradas como exclusivas de estas elecciones. Lo único cierto es que se debe adoptar el sistema mixto también en las elecciones municipales —aunque en su momento algunas entidades interpretaron que debía ser únicamente de representación proporcional—, por lo que igualmente se debe cumplir con las exigencias propias de la representación proporcional: inclusión de minorías políticas y respeto de la proporcionalidad entre representación y votación obtenida.

III. CRITERIOS Y ARGUMENTOS DE LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN

La actividad de argumentar consiste en dar razones a favor o en contra de una determinada tesis que se trata de sostener o refutar. En tanto, la argumentación judicial, como especie de la argumentación jurídica, es un tipo de argumentación práctica dirigida a justificar o motivar —no a explicar— decisiones. Entonces, lo que toca en este apartado es precisamente identificar las razones expresadas por la SCJN y por la Sala Superior del TEPJF para tomar las decisiones que resultaron en los criterios caídos en contradicción y, luego, identificar propiamente la contradicción. Para ello, no basta con analizar los argumentos esgrimidos por las mayorías en ambos tribunales. Para una cabal comprensión de la controversia, resulta pertinente dar cuenta también de los votos disidentes de las minorías. Como ya se señaló, la pregunta a responder puede concretizarse en la siguiente: ¿son aplicables los límites de sobre y subrepresentación previstos para la elección por representación proporcional de las legislaturas locales en la integración de los ayuntamientos?

Esta interrogante se entiende en el contexto ya enmarcado: por una parte, la Constitución instruye que se introduzca el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos; sin embargo, por otra, no se dice nada respecto de los límites de sobre y subrepresentación.

a) Argumentos de la Sala Superior (SUP-JDC-567/2017 y tesis 47/2016) El juicio de protección de los derechos político-electorales 567/2017 y sus acumulados derivó de una serie de medios de impugnación interpuestos por candidatas y candidatos a regidurías en las elecciones municipales celebradas en Veracruz en el proceso electoral 2016-2017. Se trataba de la primera elección del tipo luego de la reforma constitucional de febrero de 2014, por lo que el TEPJF se vio en la necesidad de emitir los criterios generales para ofrecer certeza en cuestiones abiertas respecto a la asignación de regidurías por representación proporcional en aquella entidad. Una de esas cuestiones abiertas fue, precisamente, la aplicabilidad de los límites de sobre y subrepresentación en las elecciones municipales. La respuesta a la pregunta ofrecida por la Sala Superior fue que sí, que los límites eran aplicables en la integración de los ayuntamientos, básicamente por dos razones: si bien las entidades federativas guardan cierta libertad de configuración en la materia, la legislación que adopten no puede despojar de operatividad al principio de representación proporcional y, en este sentido, los límites de sobre y subrepresentación son “necesarios” para salvaguardar las finalidades de la representación proporcional —protección de las minorías y adecuación entre la votación obtenida y la representación en el órgano—, pues la fórmula por sí misma no garantiza su consecución.

En un primer momento, como razón para llegar a la conclusión referida, se afirma que las legislaturas locales tienen libertad configurativa sobre los términos

y condiciones de la introducción del principio de representación proporcional en las elecciones municipales, en cumplimiento del mandato del artículo 115 constitucional. Sin embargo, dicha libertad se encuentra limitada, pues no está permitido al legislador local introducirla de tal manera que la despoje de toda operatividad, es decir, sin garantizar la consecución de sus fines. Los límites de sobre y subrepresentación son “necesarios” para salvaguardar los fines de la representación proporcional. Existe libertad configurativa de los estados, siempre y cuando garanticen los fines de la representación proporcional. Artículo 116 constitucional. (p) R: Sí. Los límites de sobre y subrepresentación son aplicables a la integración de ayuntamientos, pues son necesarios para cumplir con las finalidades de la rp. finalidades —protección de las minorías y proporcionalidad en la representación—. Ahora bien, en la sentencia se califica a los límites de sobre y subrepresentación como necesarios para tal propósito, por lo que no está permitida su ausencia. En realidad, este criterio de la Sala Superior no deja margen de maniobra al Legislativo, pues si su libertad está limitada por la garantía de los fines de la representación proporcional, y los límites de sobre y subrepresentación son indispensables para ello, lo que existe es un deber del legislador de regular en ese sentido. Según este criterio, dicha vinculación se comprende desde el propio principio de representación proporcional. Como se dijo anteriormente, esta forma de elección consiste en que exista una proporcionalidad entre el porcentaje que representa el total de votos obtenidos con relación al universo de votos emitidos y el porcentaje de curules a ocupar con relación al total de curules que componen el órgano de elección. Lo anterior es precisamente el objeto de los umbrales del tipo de los límites de la sobre y subrepresentación. No obstante, ello no significa en sí mismo que sin su presencia la proporcionalidad no sea alcanzable.

Cabe hacer mención que este criterio es simplemente la aplicación de la tesis 47/2016, de rubro REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN SON APLICABLES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, presente en el repertorio del TEPJF desde 2016, adoptado por reiteración de tres criterios en el mismo sentido.

b) Acción de inconstitucionalidad 97/2016 y acumulada El criterio de la SCJN aprobado al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016 se derivó de la solicitud de control abstracto hecha al respecto de la legislación electoral en Nayarit, cuya regulación fue impugnada por esta vía por la supuesta omisión de incluir, justamente, los límites de sobre y subrepresentación en la elección de regidurías por representación proporcional, entre otras cosas. Al respecto, el criterio adoptado por aquel tribunal para responder a la misma cuestión fue en el sentido de que no se establecía una obligación por parte de las legislaturas locales de imponer los límites de sobre y subrepresentación en este tipo de elección, conforme al argumento de que, por un lado, una interpretación gramatical del artículo 115 constitucional indica que el mandato al legislador

local se limita a la previsión de un sistema electoral mixto en las elecciones municipales y, por el otro, a partir de una interpretación histórica se observa que el poder reformador de la Constitución ha efectuado múltiples modificaciones al mismo artículo desde su primera aprobación en 1917; de haber querido imponer dichos límites, ya lo hubiera hecho. A partir de ello se afirma, al menos implícitamente, que los límites de sobre y subrepresentación no tienen la calificación que otorga la Sala Superior, es decir, de aspectos necesarios para garantizar la protección de las minorías políticas o la proporcionalidad en la representación de las fuerzas políticas.

c) Entre el criterio pronunciado por la Sala Superior y el de la SCJN existen dos aspectos contrastantes. Uno, respecto de la controversia en general, esto es, la aplicabilidad de los límites de sobre y subrepresentación, y uno diverso respecto de la calificación de los límites con relación a las garantías propias del principio electivo de representación proporcional. Si se observa a detalle, la contradicción se centra precisamente en el grado de libertad configurativa del legislador local. Ambos coinciden en admitir un cierto grado en lo que respecta a la regulación de la representación proporcional en las elecciones municipales, con el límite de no remover su operatividad ni impedir la sobre y subrepresentación no son indispensables para garantizar los fines de la representación proporcional. El artículo 115 constitucional otorga una amplísima libertad configurativa a los legislativos locales. Desde una interpretación gramatical e histórica. (p) R: No. Los límites de sobre y subrepresentación no son aplicables a la elección de ayuntamientos si no existe disposición al respecto. consecución de sus fines fundamentales; por lo tanto, todo recae en el rol que se les reconozca a los umbrales de sobre y subrepresentación. c) Voto particular en la Sala Superior Una situación que ha de llamar la atención es que el criterio vertido en el SUP-JDC-567/2017 fue aprobado mediante una votación dividida de cuatro votos a favor y tres en contra. Quienes votaron en sentido disidente emitieron un voto particular señalando su desacuerdo con relación a la aplicabilidad de los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos y solicitaron el abandono de la tesis de jurisprudencia 47/2016 ya citada. Las razones que expresaron se centraron en dos aspectos. En coincidencia con el criterio de la scjn, atendieron a la literalidad del artículo 115 constitucional y a que existen otros mecanismos (fórmula de asignación, otro tipo de umbrales o barreras legales, etcétera) que pueden cumplir con suficiencia las finalidades de la representación proporcional; además, afirmaron que debido a las características, conformación y atribuciones propias de los ayuntamientos no existen razones para aplicar la regla de sobre y subrepresentación. No existen razones para aplicar límites previstos para los congresos a los ayuntamientos. El artículo 115 constitucional otorga una amplísima libertad configurativa a los legislativos locales. Existen otros mecanismos para satisfacer los fines de la representación proporcional.

Las características, atribuciones y conformación son distintas. Los límites de sobre y subrepresentación no son aplicables a la elección de ayuntamientos, pues no lo prevé así el artículo 115, y no son compatibles con sus características, conformación y atribuciones. En la postura general, el voto disidente coincide con el criterio de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 97/2016. Sin embargo, el argumento adicional, en realidad, presenta un disenso de fondo. Mientras la SCJN estima que las entidades federativas podrían perfectamente implementar los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los ayuntamientos, pareciera que el criterio de la minoría de la Sala Superior desecha incluso la opción de hacerlo, pues, de acuerdo con lo expresado en el voto de referencia, la incompatibilidad no proviene del simple hecho de que el artículo 115 no se pronuncie al respecto, sino deriva de las propias características, atribuciones y conformación de los ayuntamientos, circunstancia que no cambiará a menos que se reforme en la Constitución.

IV. LA POSTURA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Antes de pasar a la revisión de la respuesta dada finalmente por la SCJN en la contradicción de tesis 382/2017, vale la pena reparar en el hecho de que la pregunta que se pretende responder no ofrece soluciones binarias; como se observó, son, al menos, tres las soluciones que ya se han propuesto:

- 1) Sí son aplicables los límites a la integración de ayuntamientos; es más, existe un deber de aplicarlos (SUP-JDC-567/2017).
- 2) No son aplicables en tanto no exista regulación al respecto, pues cae en el ámbito de libertad configurativa del legislador (acción de inconstitucionalidad 97/2016).
- 3) No son aplicables por una cuestión de incompatibilidad con las características, conformación y atribuciones de los ayuntamientos, por lo que existe incluso un deber de no aplicarlos (voto particular en el SUP-JDC-567/2017).

Esta observación no es banal, sobre todo si se recuerda que los órganos jurisdiccionales tienen el deber, mediante sus sentencias, de producir resultados institucionales que den resolución a las controversias que se someten a su jurisdicción. Tales resultados institucionales consisten en el reconocimiento o la creación de derechos y obligaciones, es decir, disposiciones que contengan un factor deóntico, ya sea permisivo, facultativo, obligatorio o prohibitivo. Es quizá la formulación de la pregunta la que genera este abanico de posibilidades. En la doctrina se ha tenido como aceptable la clasificación de las cuestiones o problemas jurídicos en problemas de relevancia, de interpretación, de prueba o de calificación. Los dos primeros afectan a la premisa normativa; los segundos, a las premisas fácticas que integran el razonamiento de una decisión jurídica. Esta

clasificación atiende a los llamados casos difíciles, es decir, aquellos para cuya solución no basta un argumento meramente deductivo, del tipo *modus ponens*, en el cual se presenta una premisa genérica, una específica y una conclusión, misma que no podrá ser negada, en caso de aceptar las premisas, sin caer en una contradicción lógica.

Básicamente, se trata de aquellos casos en los que alguna fuente del derecho no ofrece una solución clara, por la ausencia de una norma directamente aplicable —laguna normativa—, o bien porque, de existir dicha norma, esta cuente con una multiplicidad de significados —ambigüedad— o con un significado indeterminado —vaguedad—. Centrémonos, entonces, en los problemas relativos a la premisa normativa: los problemas de relevancia y de interpretación. Los problemas de interpretación aparecen cuando no existe duda acerca de la norma aplicable al caso; sin embargo, la norma es ambigua o vaga, por lo que admite la atribución de más de un significado. En cambio, los problemas de relevancia aparecen en un momento previo a la interpretación, pues implican la duda respecto a la norma aplicable al caso en concreto.

Para pasar a la interpretación de la norma, primero se debe identificar la norma que será objeto de interpretación. A primera vista, la controversia suscitada en la contradicción de tesis 382/2017 plantea un problema de relevancia. Si leemos la pregunta tal como fue concretizada en la resolución, ¿son aplicables los límites de sobre y subrepresentación previstos en la integración de los congresos locales en la integración de ayuntamientos cuando no exista norma al respecto?, precisamente la duda surge a partir de la ausencia de una norma expresa que resuelva la cuestión en el supuesto de la integración de los ayuntamientos, cuando existe una que sí lo resuelve respecto de un supuesto distinto: la integración de los congresos locales.

Sin embargo, el problema fue evolucionando a lo largo de la línea argumentativa tanto de la Sala Superior como de la SCJN. Pasó de ser un problema de aplicabilidad de la regla que establece los límites de sobre y subrepresentación en la integración de los congresos locales, a un problema de interpretación de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, según la cual las leyes de las entidades federativas deberán introducir la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos. Desde este enfoque, se ha de preguntar lo siguiente: ¿la introducción de la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos trae consigo “necesariamente” los límites de sobre y subrepresentación? Por tanto, se ha de responder si la representación proporcional se puede considerar como debidamente introducida aun sin la implementación de los límites. De esta manera es más sencillo hacer una evaluación de las respuestas en contradicción, pues simplemente nos tenemos que acoger a la definición propia de la representación proporcional y sus distintos elementos. Como se mencionó anteriormente, la representación proporcional es un método de conversión de votos en curules o escaños según el cual se atiende a una equivalencia entre la proporción del total de los votos obtenidos por la fuerza política respectiva y la proporción respecto del total de las curules a las que tendrá derecho.

Si en un caso hipotético la fuerza política A obtuvo el 30% del total de votos emitidos, según el principio de representación proporcional se le deberá asignar el monto de curules que más se acerque al 30% del total. La representación proporcional, por sí misma, conduce a la protección de todas las fuerzas que obtengan una cierta representatividad en atención a los votos obtenidos. Entendido así, la realidad es que el único elemento que se pudiera considerar como necesario es el de una fórmula de asignación adecuada, pues de ella depende el cumplimiento de esta exigencia. Las barreras legales, como son los límites de sobre y subrepresentación, serán elementos auxiliares o secundarios cuya implementación depende más bien de ciertos propósitos específicos que se pretendan lograr con la representación proporcional.

En todo caso, dependerá de si el legislador busca la protección de las minorías, ya sea al resguardar su representatividad —subrepresentación— o al frenar la representatividad de la fuerza mayoritaria —sobrerrepresentación—, o bien la gobernabilidad, al privilegiar el asentamiento efectivo de una fuerza mayoritaria que permita una ágil toma de decisiones. En este tenor, el mandato de introducir la representación proporcional en las elecciones municipales da lugar a su implementación en cualquiera de estos sentidos, ya sea para priorizar la gobernabilidad en los municipios, para frenar la representatividad de las fuerzas mayoritarias o para impedir que la representatividad obtenida por las minorías se vea nulificada al momento de la integración del órgano. Esta decisión entra en el ámbito de la libertad configurativa del legislador competente. Por lo tanto, no se desprende un deber de establecer los límites de sobre y subrepresentación, ni mucho menos una prohibición por incompatibilidad —como lo sugería la minoría en la Sala Superior—. No obstante, como señala la propia SCJN, esta libertad configurativa deberá prever que se cumplan efectivamente los alcances de un sistema electoral mixto.

Para ello dejó abierta la cuestión, ya que definió que esta revisión se deberá hacer caso por caso. De tal manera, en cualquiera de los casos se deberá revisar si se cumple o no con la debida aplicación de la representación proporcional en las elecciones municipales, ya sea que se haya optado por la introducción de los límites o que se haya decidido por no implementarlos.

V. CONCLUSIONES

Las normas constitucionales, aun las que tienen la estructura de reglas, deben ser interpretadas en función de las razones que les subyacen y junto con los principios constitucionales. Toda interpretación se debe ejercer en la búsqueda de un propósito; sobre todo la interpretación de la Constitución, pues, en ese caso, se entiende que los propósitos tienen un rango fundamental en el orden jurídico. En el resto de las leyes de menor jerarquía, muchas veces se puede acudir a una aplicación mecánica o inmediata, entendiéndose que la norma encierra

ya la concretización de un propósito específico del derecho; sin embargo, al tratarse de las normas constitucionales, no podemos darlo por descontado, porque, además, si consideramos a la Constitución como el parámetro de regularidad del resto del orden jurídico, la interpretación que hagamos de ella permeará en todo el ordenamiento.

Ahora bien, estos propósitos no deben ser evaluados a partir de una concepción exclusivamente intencionalista, pues no se trata de la manifestación de la voluntad de un sujeto en particular —el legislador o el poder constituyente—, sino desde una concepción del derecho como práctica social. Toda práctica social tiene sus propósitos particulares, es decir, aquello que le otorga valor a su realización. La particularidad del derecho es que se trata de una práctica regulativa de otras prácticas sociales. Las normas relativas a las elecciones regulan la práctica de la democracia, por ejemplo. Entonces, su interpretación deberá construirse a partir de los propósitos mismos de la democracia y de los sistemas electorales. Si bien se coincide con el resultado de la interpretación de la SCJN, pues del artículo 115, fracción VIII, de la Constitución no se desprende una obligación de instaurar los límites de sobre y subrepresentación en la elección municipal y tampoco una prohibición para hacerlo, entonces se trata más bien de una norma facultativa que deja la opción en el ámbito de libertad configurativa del legislador local; lo cierto es que esta no puede ser la única justificación.

Como se refirió, los principios de elección, en particular la representación proporcional, cuentan con una finalidad en términos generales —ajustar la representación de las fuerzas políticas a su votación obtenida—, pero también pueden ser empleados en la búsqueda de otros objetivos específicos. Estos objetivos atenderán a necesidades específicas según los fines de quien ostente el poder y de las exigencias de la oposición y la comunidad política en general. En este sentido, la resolución de la SCJN no se fundamenta únicamente en la letra del artículo 115 constitucional, sino también en otros principios y razones, como el federalismo y el principio democrático, pues toca a las entidades federativas definir si prefieren priorizar la gobernabilidad, la pluralidad o la protección de las minorías en los órganos de gobierno de los municipios, según sus necesidades y exigencias específicas. Precisamente, por este motivo el Constituyente se limitó a mandar la introducción de la representación proporcional, lo que trae consigo su adopción únicamente en términos genéricos. Por último, cabe señalar que la Sala Superior declaró formalmente el abandono del criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia 47/2016 ya referida, al resolver el SUP-REC-1715/2018 en los términos de la contradicción de tesis.

En el caso, la legislación aplicable preveía expresamente los límites de sobre y subrepresentación en la elección municipal, lo cual fue aceptado por la mayoría de la Sala Superior por así permitirle la libertad configurativa del legislador local. No obstante, se presentó un voto particular por parte de uno de los magistrados, quien argumentó que, a pesar de que la legislación así lo preveía, su

verificación distorsionaba el mecanismo de elección de representación proporcional, por lo que los límites no debían aplicarse. Tal circunstancia evidencia que la sentencia de la contradicción de tesis 382/2017 no zanjó del todo la discusión, sino que dejó la cuestión abierta, por lo que tocará ahora a los tribunales electorales construir nuevos parámetros para evaluar su correcta implementación.

Universidad Europea Campus Cuernavaca

ELECCIÓN 2020-2021, CLAVE PARA EL FUTURO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS

Carlos Rebolledo Pérez

POLITÓLOGO

La democracia con todas sus vertientes, representan una lucha constante durante décadas. Mujeres y hombres valientes que paso a paso y poco a poco han abierto brecha para que la pluralidad, la autonomía, la división de poderes y la democracia sean una realidad en México. Al paso histórico de los gobiernos federales, estos importantes elementos que representan la grandeza de México como país, se han fortalecido o debilitado. Sin duda y lamentablemente, al llegar el gobierno federal actual, la democracia en general, se ha visto lastimada por los constantes señalamientos y con el actuar mismo del jefe del ejecutivo. Igual señala al legislativo como al judicial, a la autoridad electoral como a la universidad nacional.

Es por ello que lo vivido electoralmente en los últimos años cobra relevancia e importancia, todo lo que pase en el terreno electoral, tiene eco en el actuar del presidente de México, así como de la política en general. La elección 2020-2021, sin duda es un parte aguas, tomando en cuenta el desempeño del régimen actual.

Imposible regatear la gran aceptación de la que sigue gozando el presidente de la república, a pesar de las frontales amenazas a la democracia mexicana, sin embargo, algo se tenía que hacer, la oposición, que por mucho tiempo no pudo ponerse de acuerdo y con ello el régimen logró ganar terreno, por fin lograron un acuerdo electoral, histórica coincidencia que consiguió y, tan solo apenas, robar un poco de terreno en la cámara baja del Poder Legislativo. Sin embargo, esta gran e histórica coincidencia, logrará frenar un poco las intenciones del máximo poder de nuestro país en seguir atentando contra la democracia y la autonomía de los poderes y los órganos constitucionales autónomos.

La grandeza de México radica en el equilibrio del poder. Bajo el presidencialismo carismático en el que vivimos, se han intentado diversos ataques a la autonomía y a la propia naturaleza de los poderes en nuestro país. El ejercicio

del Poder Soberano en México se divide en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno de ellos se rige bajo funciones y responsabilidades claras y contundentes.

Nuestro país es una nación democrática, federal y laica, basado en un sistema presidencial y como ya mencionamos, se divide en tres poderes:

El poder ejecutivo es representado por una sola persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, su principal función es dictar políticas y hacer cumplir las leyes.

El poder legislativo está formado por el congreso de la unión, cámara de diputados y senadores. Su función es elaborar y modificar leyes en favor de los ciudadanos.

El poder judicial está formado por la suprema corte de justicia de la nación, su principal función es vigilar el cumplimiento de la constitución y las leyes.

La división de poderes juega un papel fundamental en la vida democrática de nuestro país, organiza a los estados y sus funciones son limitativas. Esta división nos permite saber y conocer los límites que gozan cada uno de los poderes, creando pesos y contrapesos, de modo que garantice el equilibrio de cada uno de ellos y ninguno este sobre otro, tema que lamentablemente se ha visto mucho durante este gobierno, el poder ejecutivo ha estado sobre el legislativo y judicial.

El equilibrio y el contrapeso de los poderes le dan grandeza a nuestro país, garantiza que ningún poder esté sobre otro y cada uno de ellos ejerza sus funciones de alguna manera vigilado y observado no solo por los ciudadanos, sino también por el resto de los poderes. Hoy en día, las cosas en nuestro país no son fáciles, el gobierno actual ha demostrado algunos destellos de autoritarismo, intromisión en los demás poderes y decisiones verticales. Más que nunca, los poderes juegan un papel fundamental contra los mencionados destellos de autoritarismo que vivimos de parte del poder ejecutivo, principalmente el poder legislativo, con las fuerzas políticas y la representación ciudadana, la democracia no debe verse amenazada en ningún momento, y mucho menos por un solo poder.

La importancia de lo logrado con la coincidencia electoral entre la oposición, permite de alguna manera frenar lo que en los primeros tres años de gobierno fue imposible, teniendo ahora una cámara de diputados más plural y equitativa entre las diferentes fuerzas políticas. El gran reto de este acuerdo entre partidos de oposición es, sin duda, mantenerse y consolidarse para los retos venideros en favor de México.

Sin duda la democracia debe ser, en todo momento, transparente. Buscando siempre ser base principal del equilibrio y de la garantía de acción de los diferentes poderes así como de los grupos sociales. La lucha del poder ha existido siempre, se han emprendido luchas a muerte literalmente por alcanzarlo durante muchos años, pero la democracia y el equilibrio busca de alguna manera contener para bien el abuso, la adicción al poder.

Quien pretende gobernar sin respetar el equilibrio de poder y con ello la democracia, busca aplastar la opinión y derechos de los demás, trunca el desarrollo de una nación y de todo un pueblo, nada resulta más lamentable que imaginar el vivir atados a la diestra de una sola forma de pensar.

Desafortunadamente en nuestro país hemos visto en el actual gobierno actos parecidos a un intento de dictadura que si no fuera por el equilibrio del poder constitucionalmente establecido, probablemente ya estaríamos hablando de actos realmente alarmantes. Por ello insisto en lo urgente que es para la vida pública en nuestro país que la oposición se consolide buscando el bienestar de los mexicanos.

Como demócrata, hago votos para que todos los mexicanos como involucrados directos abonemos a que la democracia en México, sea fuerte y contundente ante cualquier situación. Debemos evitar que exista poder absoluto en una sola persona, eso va en contra de cualquier democracia y de nuestra historia como país.

En México constantemente se experimenta respecto a los poderes o fuerzas fácticas, fuera de orden constitucional, sin embargo, insisto, ese es el gran reto que tiene nuestra democracia. El real equilibrio de poderes se da cuando no hay atropellos entre los mismos, sin duda siempre existirán altibajos que pongan en tela de juicio la autonomía y campo de acción de cada poder pero, justo ahí, es donde radica la asignatura a aprobar por nuestra democracia y marco constitucional al respecto de la decisión de poderes, incluso también, la presión social que se debe hacer para su cumplimiento.

Históricamente la combinación de grupos de poder ya sea político, social, religioso, financiero y demás, es lo que ha amenazado de alguna manera el equilibrio del poder y la democracia en México, la famosa llamada cúpula del poder que sí, hay que decirlo, no solo ha amenazado sino que han sido parte fundamental del desequilibrio de poderes en el país con su mayúscula influencia. Es justo ahí, cuando de manera inconsciente, la sociedad hemos caído en una dictadura disfrazada de democracia.

Comparto una nota que veíamos días antes de iniciar el proceso electoral 2020-2021, donde de manera más firme, nos habla precisamente de lo importante de la elección y de todo lo que se estaba jugando que ahora repercute de manera directa en lo que vivimos:

El proceso electoral federal del 2020 y 2021 comienza este 7 de septiembre siendo el *“más grande y complejo” de la historia con 95 millones de mexicanos llamados a votar y mientras continúa la pandemia de coronavirus.*

“Este lunes 7 de septiembre comenzará formalmente el proceso electoral federal 2020-2021. El más grande y complejo de nuestra historia”, dijo en las últimas horas, en un video subido en redes sociales, el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE) de México, Lorenzo Córdova.

Córdova explico que este 7 de septiembre comienza “el arranque formal” de estos comicios, por lo que “toda la estructura” del INE *“se pone en marcha” para*

hacer posibles “todos los procedimientos y actividades necesarias” rumbo al 6 de junio de 2021.

“Para que el 6 de junio de 2021 millones de mexicanas y mexicanos acudamos a las urnas a ejercer nuestro derecho al sufragio efectivo, libre, secreto e informado”, apuntó.

El Consejo General del INE, explicó Córdova, toma protesta este lunes a todos los vocales ejecutivos de las 32 juntas estatales, tanto para el proceso local como federal.

Según datos esgrimidos por el representante del INE, en estas elecciones están convocados casi 95 millones de electores registrados, son “cinco millones de personas más que en 2018”.

Además, se instalarán 164.550 casillas (mesas electorales), casi 8.000 más que en la última elección federal.

También se visitará a unos 12 millones de ciudadanos en sus domicilios con el fin de reclutar a cerca de 1,5 millones funcionarios de casilla.

“Estaremos votando para renovar más de 21.000 cargos de elección popular”, explicó Córdova.

Detalló que, entre estos, en los comicios de 2021 se elegirá a 500 diputados federales de las 65 legislaturas, 15 gobernaturas, 1.063 diputados de 30 congresos locales y 1.926 ayuntamientos en 30 estados.

Estas elecciones pueden definir el rumbo de la segunda parte del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador, de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), partido que hoy domina ambas Cámaras.

Las diversas etapas de los procesos electorales federal y locales transcurrirán en una circunstancia “especial”, la de la pandemia, que, “lamentablemente sigue siendo una realidad entre nosotros”, dijo Córdova.

“Aun así, la democracia deberá abrirse paso”, subrayó el titular del INE, quien destacó que estas elecciones deberán convocar a todos los actores políticos, sociales y de medios de comunicación para ejercer el derecho a voto con “responsabilidad y compromiso democrático”.¹

Este pequeño resumen explica de manera muy directa la importancia de la elección de este año, sin duda la democracia y autonomía, ligeramente ganaron terreno después de los comicios del pasado 6 de junio.

Como ya lo mencioné la responsabilidad de que a México le vaya bien es de todos, con la voluntad y participación ciudadana, con el compromiso de ver a la política más allá de colores e ideologías y saber elegir de la mejor manera a quienes serán nuestros representantes, solo así México podrá salir adelante, solo así podremos exigir los resultados que merece nuestro país.

Los organismos autónomos, como todos lo sabemos son fundamentales para vida democrática de nuestro país, deben resistir ante la clara adversidad en tiempos del actual régimen. No ha sido fácil.

¹ Fobes Mexico, Fobes Política, *comienza el proceso electoral 2021*, septiembre 2020.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de México, los 10 órganos constitucionales autónomos del país enfrentan la disyuntiva de consolidarse como contrapeso al poder del Ejecutivo o subordinarse. No hay salida óptima, dicen juristas y expertos en ciencia política. De ocurrir lo primero, habría un debilitamiento del Estado mexicano y, de ser lo segundo, se mantendría el poder desmedido que ha tenido el presidente.

A dos décadas de la creación de los órganos constitucionales autónomos, los resultados son variopintos, debido, sobre todo, a su sometimiento al presidente en turno. “Hay claroscuros, pero, además, algunos de los integrantes de los órganos todavía fueron designados en el contexto del gobierno actual”, señala Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La sociedad mexicana ha ganado con la creación de estos órganos porque ahora dispone de datos acerca de la inflación, de cuánto dinero circulante hay e, incluso, se ha ciudadanizado el conteo de los votos cuando hay elecciones, asegura Cristopher Ballinas, profesor e investigador del departamento de Ciencia Política del ITAM.

El surgimiento de estos órganos en México ha sido gradual. En la década de 1990, fueron creados el Banco de México, el Instituto Federal Electoral (antecesor del INE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

De 2000 a 2010 surgieron el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

A los órganos anteriores hay que agregar que, en la última década, en el país se han creado el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia (Cofece), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (Inai) y la Fiscalía General de la República.

En la agenda del presidente electo López Obrador no se ha planteado la supresión de ninguno de estos órganos, pero los efectos del plan de austeridad de su gobierno suponen un riesgo para la autonomía de los mismos en su sexenio.

A juicio de los expertos, la reducción de las autonomías constitucionales o su subordinación sería un mensaje nocivo para la democracia. “El nuevo gobierno será el primero que, cuando entre en funciones, además de convivir con el Poder Legislativo y Judicial, tendrá que convivir con las autonomías aprobadas previamente”, añade Salazar Ugarte del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.²

Los órganos autónomos no deben estar subordinados de ninguna manera a ninguno de los poderes, su propia naturaleza les da facultad para que así sea. Sin embargo, algunos de ellos han dado señales contrarias a lo mencionado. Los organismos autónomos gestionan y controlan información importante y relevante para la vida pública del país, por ello la importancia de su plena autonomía. Comparten naturaleza jurídica pero las funciones de cada uno van encaminadas en diferentes ángulos, muchos de ellos desde su creación, han sido víctimas de señalamientos y cuestionamientos respecto a su funcionamiento. Sin duda las críticas y desconfianza de las que son objetos los organismos autónomos no abonan en nada al buen funcionamiento de los mismos, tomemos en

² Forbes México, Órganos Autónomos: contrapeso o sometimiento, octubre 2018.

cuenta que la creación de dichos organismos representa un paso muy importante en la vida pública y democrática de nuestro país. En México, los organismos autónomos son relativamente nuevos, a diferencia de otros países como Estados Unidos que existen desde hace muchas décadas, pero sin duda su creación corresponde como mecanismo democrático de libertad y garantías en nuestro país.

En México, los órganos autónomos tienen sus orígenes desde la década de los noventa, teniendo asignadas tareas de Estado de suma relevancia siempre con la finalidad de aportar a la democracia, atienden problemas específicos que surgen desde el servicio público principalmente que deben tener tratamiento técnico y particular, para efectos prácticos se busca en los organismos autónomos de estado, sean una especie de filtro con base en los diferentes tipos de causas y problemas, algunos organismos por su propia naturaleza deben ser autónomos y no necesariamente para enfrentarse al poder, sino por los temas a tratar.

Se debe decir que algunos organismos autónomos tienen todo para no parecer independientes, desde su forma de acción como la misma estructura incluso, es un debate interesante que se ha generado, como ya se mencionó, algunos de ellos responden prácticamente al cien por ciento a interés de estado o de alguno de los poderes.

Uno de los organismos constitucionales autónomos que más ha sido señalado por el régimen actual, sin duda alguna es el INAI, siendo este el garante de la transparencia, acceso a la información y la protección de datos personales, derechos fundamentales para los mexicanos y garante fundamental de las libertades y conocimiento de los que aquí vivimos.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.

Para el primero, garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad te entregue la información pública que solicites.

Para el segundo, garantiza el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información.³

Y así como el INAI ha sido constantemente motivo de señalamientos, una gran cantidad de estos organismos lo ha sido por parte del ejecutivo federal. Eso no debe existir más en un país democrático y de libertades.

Cuando se habla de democracia no solo se hace referencia a la capacidad de los votantes de ejercer su derecho al voto y escoger a sus candidatos libre-

³ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *Home INAI*, 2020

mente en elecciones competitivas,⁴ sino, también se habla de la búsqueda constante de un equilibrio dentro del ejercicio del poder político, es por ello que indudablemente al hablar de ella, hablamos también de la división de poderes. Dicho principio político de la división de poderes no solo nos remonta históricamente a las democracias atenienses en donde el poder se veía distribuido en distintas magistraturas, si no, también nos habla de la forma estructural política de los estados democráticos más modernos.

Si bien es cierto que cuando se habla de dicha división en el imaginario colectivo se piensa en los principios teóricos-filosóficos de Locke y Montesquieu, es necesario tener siempre claro, tanto los votantes como los gobernantes, que esta división de poderes no solo debe existir en la función de poderes, si no, que también invariablemente tiene que darse entre las distintas fuerzas políticas que existan al interior de los Estados Nación; y es que hasta ahora la historia en América Latina cuando menos, no nos ha dado un ejemplo de claro en donde la concentración del poder en una sola fuerza política sea de beneficio. El ejemplo más claro de fracaso que significa concentrar los poderes en una sola fuerza política, lo tenemos en Venezuela en donde, se estableció un sistema de división del poder en cinco ramas: las tres clásicas de legislativo, ejecutivo y judicial, y se le agregó el Poder Ciudadano y el Poder Electoral,⁵ sin embargo, al existir no solo el unipartidismo, si no, una clara dictadura, podemos vislumbrar como además de la división fáctica de las funciones del poder, debe existir una división de fuerza política, al menos a los que refiere al poder legislativo; para que de esta manera se logre un equilibrio de pesos y contra pesos principalmente para el caso de los poderes ejecutivo y legislativo.

Desde el siglo XVIII y hasta la actualidad, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado en los textos constitucionales de un gran número de Estados-nación, adecuándose a la época y lugar donde se aplica —Estado liberal o moderno, Estado social de derecho o de bienestar y el Estado contemporáneo o Estado social y democrático contemporáneo—.⁶ Entre los documentos más importantes históricamente en donde encontramos dicho principio, podría mencionar, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776; la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, así como la propia Constitución estadounidense. Es precisamente este último en el que podemos encontrar las mayores semejanzas a la forma de división de poder que tenemos en nuestro país, en donde el Poder Legislativo

⁴ Pérez-Liñán, Aníbal y Mainwaring, Scott y, “*La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)*”. *América Latina Hoy*, vol. 68, 2014 núm. pp. 139-168. ISSN: 1130-2887. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30832935014>

⁵ CRUZ, Fortunato González. *La penta división del poder en Venezuela*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, 2007, vol. 10, no 1, p. 113-123.

⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “*La función actual del Poder Legislativo*”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, UNAM, 1994, p. 18.

está confiado a un Congreso, el Poder Ejecutivo al presidente y el Poder Judicial al Tribunal Supremo.⁷

A forma de respuesta a las necesidades que demanda la sociedad y sus cambios con el pasar de los tiempos, y a la par de la adecuación de la división del poder, ha surgido los llamados “órganos constitucionales autónomos”,⁸ estos órganos es importante resaltar que se concibieron y desarrollaron en Europa, y posteriormente en Latinoamérica.⁹

Hablar de la autonomía en este tema es de suma importancia, ya que autonomía es también una forma de división del poder, aunque esta no debe ser confundida con la soberanía,¹⁰ ya que esta autonomía tiene como finalidad principal hacer efectiva la distribución de competencias sobre determinadas materias. Es incluso en muchas ocasiones la Constitución misma la que reconoce qué ente u órgano es autónomo.¹¹

Si bien el concepto de división de poderes y órganos autónomos se encuentran íntimamente relacionados como lo mencione anteriormente; existe una diferencia importante entre ambos; por un lado los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, si bien tienen funciones distintas en su ejercicio, ninguna de ellas está por encima del otro, es decir esta trilogía cuentan con el mismo peso social; mientras que cuando hablamos de organismos autónomos, en ellos podemos encontrar distintos grados de autonomía, por lo cual podríamos hablar de organismos más autónomos que otros,¹² por lo que se habla de la centralización, la desconcentración y la descentralización como la forma correcta de poder distinguir dichos grados.

Cuando hablamos de centralización nos referimos a la dependencia de los diversos niveles en que se encuentran colocados los órganos administrativos, un ejemplo claro de esto son las secretarías de Estado en donde los titulares son

⁷ López Guerra, Luis, “*La función de control de los Parlamentos: problemas actuales*”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 237

⁸ Actualmente no se cuenta con un solo criterio para designar a este tipo de organismos A “órganos constitucionales autónomos” se refieren entre distintos autores como Gil Raymundo, ¿Que son los órganos constitucionales autónomos? La Barra Revista de la barra Mexicana del colegio de abogados A.C. Numero 26 junio 2000 p. 36; así como también Cárdenas García Jaime, *Una constitución para la democracia Mexicana*, México UNAM 1996 p. 159 ss , Carpizo Jorge “*La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos*” Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de derecho constitucional México UNAM Número 3 julio-diciembre de 2000 p. 34.

⁹ Gil Rendón, Raymundo, “¿*Qué son los órganos constitucionales autónomos?*”, Revista de la Barra Mexicana, núm. 26 (2000), p. 36.

¹⁰ Borja López-Jurado Escribano, Francisco, “*La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*”, Madrid, Civitas, 1991, pp. 21-25.

¹¹ Ruipérez Javier, “*Temas clave de la Constitución española. La protección constitucional de la autonomía*”, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 17-18, 55, 56, 64, 68 y 69.

¹² Lavilla Rubira, J. L., “*Autonomía*”, en *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. 1, pp. 675-681.

nombrados directamente por el representante del poder ejecutivo,¹³ tal es el caso en México de las conocidas Secretarías de Estado, como la de gobernación, de educación, entre otras.

El segundo grado de autonomía es medido por la descentralización, la cual consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menor grado, de la administración central,¹⁴ en México estas entidades son creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La desconcentración consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que están subordinados a ellas, los órganos desconcentrados son entidades paraestatales cuya responsabilidad es hacerse cargo de un área estratégica, un área prioritaria, proporcionar un servicio público o social. Para el caso de México se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Dentro de estos tres grados de autonomía, es precisamente en la descentralización la que se encuentra altamente vinculada al concepto de autonomía, ya que tiene la facultad para gobernarse o para ejercer actos de soberanía, lo cual presupone contar con poderes jurídicos propios.

Si bien cada uno de los tres poderes de los que hasta ahora hemos hablado cuentan con actividades específicas cada uno de ellos, estas actividades pueden verse vinculadas entre sí para un mejor funcionamiento según sea el caso. Mientras que el tipo de actividades asignadas a los órganos autónomos si bien están ligadas a las funciones de los 3 poderes; sus actividades además de específicas son diversas y de una alta gama entre ellos. Se les confiere desde la elaboración, conservación y difusión de los bienes de la cultura hasta la prestación de servicios de seguridad social.

Hasta ahora hemos hablado de cuales son características necesarias para considerar el grado de autonomía de un ente, se debe tener en consideración que no es suficiente solo que su autonomía sea sólo presupuestaria, sino es necesario cubrir características como: la autonomía de tipo político-jurídica, así como su capacidad normativa que para crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal; de la misma manera es necesario cuenten capacidad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general y financiera permitiéndoles determinar sus propias necesidades materiales.¹⁵ Además, los entes u órganos autónomos deben gozar libertad plena para disponer de sus fondos.¹⁶

¹³ Ochoa Campos, Moisés, “*Descentralización o autonomía municipal*”, México, Índice, 1982, p. 35.

¹⁴ Ochoa Campos, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, p. 3, cit., 10.

¹⁵ Carbonell, Miguel, “*El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento*”, *Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales* (México), núm. 8 (2000), p. 58.

¹⁶ Soto Parra, Eduardo, “*Los servicios autónomos sin personalidad jurídica en la organización administrativa venezolana*”, *Revista Tachirense de Derecho* (Venezuela), núm. 9 (1997), pp. 148, 149.

Si bien los órganos autónomos trabajan de forma independiente a los tres poderes, para lograr su buen funcionamiento y evitar la captación del poder en un solo ente, las decisiones de gran trascendencia deben ser tomadas de manera colegiada.

En Estados-nación como México, donde sus documentos rectores más importantes como la Constitución, tiene su base en los derechos humanos, sus organismos autónomos deben gozar de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.

Como respuesta a los constantes cambios políticos y sociales que México ha vivido al menos en los últimos treinta años, la prevalencia de la división del poder, así como de los organismos autónomos ha tomado cada vez mayor importancia, no solo de manera normativa.

Instituciones como las Universidades, el propio Banco de México o el Instituto Nacional Electoral, son hoy entes claves en la construcción social de nuestro país, ya que no solo representan una forma de contrapeso para la toma de decisiones, y la organización de nuestro país.

Es precisamente la historia reciente de nuestro país la que nos da ejemplos claros de esto. Podría referirme en principio a movimientos sociales de protesta como lo fue “yo soy 132” que nace en Mayo de 2012, por parte de estudiantes de una universidad privada en respuesta al mal proceso de transparencia y difusión que existía en ese momento respecto del proceso electoral, empero, este movimiento tomaría fuerza en lo que nombro como el precedente de la autonomía en México, y me refiero precisamente a la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde, no solo se gestaría intelectualmente este movimiento, si no que sería al interior de sus instalaciones donde se llevarían a cabo las concentraciones más importantes.

Y es que es importante señalar que es precisamente este movimiento el que dio muestra del respeto a la autonomía de los órganos que existen en nuestro país, al menos desde los años noventa cuando de manera oficial nacen en México estos entes, pues además de respetar su derecho de opinión pública, en ningún momento su autonomía se vio amenazada por ningún orden de los tres poderes de nuestro país.

Este movimiento además de ser replicado en las distintas universidades de nuestra nación, tuvo como resultado importante el obligar a las distintas instituciones de nuestro país a generar mecanismos de transparencia y difusión en materia de proceso electoral, cumpliendo así con una de las mayores garantías de los Organismos Autónomos, y me refiero precisamente al acceso a la información pública entre la ciudadanía. Si bien, esta garantía se ve protegida mediante solicitudes de información, medios de impugnación, proyectos de resolución, denuncias, atención en las unidades de transparencia de los sujetos obligados, o capacitación de las personas servidoras públicas, la exigencia de mayor transparencia fue tomada no solo por el poder legislativo, si no, en el trabajo conjunto

que se realiza, sería el entonces Instituto Federal Electoral —ahora INE—, el que trabajaría para generar opciones más avanzadas en el proceso de transparencia.

Es importante recalcar que los órganos autónomos, si bien sirven de contrapeso para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estos no están exentos de ser sujetos a controles, ya que deben rendir cuentas mediante informes al Poder Legislativo, y como sucede en el caso de los institutos de transparencia y de datos personales, sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial.

El engranaje casi perfecto que durante los últimos años se ha dado entre los entes autónomos y los tres poderes, ha valido para que hoy en día México se encuentre en el Top 10 de los países mejores rankings en materia de transparencia, ocupando hasta 2019 el segundo lugar internacional, tan solo por debajo de Afganistán, de acuerdo con Centre for Law and Democracy. Esto gracias a uno de los organismos autónomos quizás más importantes con los que cuenta nuestro país, y me refiero justamente al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales —INAE—, es importante resaltar que, en perspectiva con al menos los diez países con mejor puntuación en la materia, es el INAE, el único organismo que cuenta con autonomía financiera, incluso por encima de países evaluado como los Afganistán, o grandes potencias como Alemania.

País	Lugar en el ranking	Cuenta con organismos de acceso a la información	Nombre del organismo de acceso a la información	Cuenta el organismo con autonomía
Afganistán	1	Sí	Comisión de Acceso a la Información	Sí
México	2	Sí	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Sí
India	6	Sí	Comisión Central de Información	Sí
Alemania	116	No	No cuenta	No cuenta
Austria	122	No	No cuenta	No cuenta

Fuente: elaboración propia con datos de la clasificación global del acceso a la información del Centro por la Ley y la Democracia.¹⁷

¹⁷ <http://www.law-democracy.org/live/global-rti-rating/>

En México, la transición a la democracia y su proceso de maduración ha estado íntimamente ligada a la formación de organismos autónomos. Académicos como Diego García Ricci consideran incluso que, atender contra la autonomía de alguno de los órganos autónomos de nuestro país, podría significar atender contra la democracia misma pues a través de estos los ciudadanos pueden también cuestionar el buen o mal desempeño de los funcionarios públicos.

A la llegada de Andrés Manuel López Obrador al Poder Ejecutivo Federal, este se ha dedicado a desmeritar el trabajo que estos organismos han realizado en nuestro país, poniendo incluso ante la opinión pública la posibilidad de desaparecer a estos entes pues a su consideración esto son creaciones inservibles de lo que él ha clasificado como “periodo neoliberal”.

De su mala percepción y constantes ataques, hasta el momento de escribir estas líneas pareciera ningún organismo se ha salvado, incluso de los primeros afectados podría referirme a los propios Estados y municipios, pues desde unas horas antes de tomar protesta como presidente de la república, el congreso de la unión —que en aquel momento contaba con una mayoría del partido MORENA—, incorporó dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las figuras de Coordinación General de Programas para el Desarrollo y la de Delegaciones de Programas para el Desarrollo en las 32 entidades federativas, ahora conocidos como los “superdelegados”, con la encomienda de vigilar las acciones estatales y municipales.

El constante ataque que el presidente López ha realizado a los organismos autónomos, refleja también la forma en la que pareciera busca acaparar el poder, pues dentro de sus ahora afamadas conferencias «mañaneras» ha realizado declaraciones directas en donde asegura que las funciones de estos organismos debieran ser regresados a las secretarías de estado.

El proceso electoral 2020-2021 jugó como un proceso clave para el futuro de los organismos autónomos, puesto que la pérdida de la mayoría absoluta del partido en el poder dentro de la Cámara baja, representa al menos para el último trienio de Andrés Manuel, un respiro para los organismos autónomos, pues propuestas como la de la desaparición del Instituto Federal de Telecomunicaciones para asumir sus funciones la Secretaría de Comunicación y Transportes, podrían atender a un retroceso de casi treinta años.

Sin embargo, aunque la pérdida de la totalidad del poder no representa del todo una salvación, es la otra amenaza bajo la cual esta misma división de poderes pueden jugar en contra de los organismos autónomos, la encontramos precisamente en el proyecto de nación que han denominado austeridad republicana, ha generado incluso en tiempos de pandemia por COVID-19, un evidente recorte presupuestal a los entes autónomos, dando así señas de una desesperada búsqueda por trancar el desempeño de los organismos.

Bajo el argumento de que estos organismos representan un gasto innecesario a consideración del mandatario, es que el mismo Obrador busca general alianzas no solo con la mayoría relativa que el partido del presidente tiene ambas

cámaras, si no, que busca que sea la misma ciudadanía la que pida a sus representantes que se desaparezcán estos organismos, basta con echar un vistazo a una de sus declaraciones en sus mañaneras de 2020, en donde:

El presidente Andrés Manuel López Obrador dijo que analizará la desaparición de más de 100 organismos autónomos y que podría presentar una iniciativa de reforma constitucional para eliminar a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y otros organismos.

Fueron creados por ley, aquí se requiere reforma, incluso constitucional”, dijo esta mañana.

—¿Las va a presentar?—, se le preguntó. “En su momento, poco a poco, pero tenemos que ir ajustando el gobierno a la nueva realidad”, respondió el mandatario.

...

“Son muchísimos, la gente ni siquiera sabe que existen porque nunca hicieron nada en favor del pueblo, pero mantener todos estos organismos cuesta mucho y es dinero del presupuesto, dinero del pueblo, y lo que buscamos es que el dinero del presupuesto le llegue al pueblo”, consideró.

Aseguró que el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información (INAI), así como la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y otros consumen mucho presupuesto.

“Los organismo no gubernamentales se pusieron de moda y resulta que se mantenía del presupuesto del gobierno”...¹⁸

Hablar de organismos autónomos y elecciones en México es hablar de convencias del partido en el poder actualmente, como se ha manejado en este texto al gobierno que componen la autodenomina 4 transformación no es más que un gobierno de convencia a sus intereses electorales, tratando de destruir nuestra democracia y hablar de democracia no solo nos referimos a los tiempos de campañas electorales o cuando vamos un domingo a depositar nuestro voto en la urna electoral, nuestra democracia solidada y consolidada que no se construyó el 1 de diciembre que el presidente de la república actual rindió protesta en el congreso de la unión, los órganos autónomos son parte de nuestro buen vivir y regulan que los mexicanos podamos vivir informados y con capacidad de elegir lo que más nos convenga para nuestro vivir, decir que todo lo que se construyó por el periodo neoliberal y sus políticas no nos conviene y que son un gasto excesivo de dinero, la política neoliberal no se instruyó con el gobierno de Felipe calderón como muchas veces el presidente lo ha externado la política neoliberal se fomentó durante el periodo del ex presidente Miguel de la Madrid.

Lo que nuestro presidente no entiende es el libre mercado y la globalización en el que nuestro país está incluido, las políticas en materia de economía que no son dictadas por el país si no por órganos internacionales como los son el banco

¹⁸ Animal Político, AMLO analiza desaparecer más de 100 organismos autónomos y presentar reforma constitucional, noticia publicada el 19 de junio de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/06/amlo-refoma-para-desaparecer-100-organismos-autonomos/>

mundial o el fondo monetario internacional con las políticas económicas y que todos los países que conformamos dichos organismos estemos en las mismas posibilidades de competencia entre países, los órganos autónomos de nuestro país no fueron creados de un día para otro o por una ocurrencia como él se rige en sus tomas de decisiones de este país, estos entes jurídicos con personalidad propia tienen un fin y función que están establecidos en la constitución.

El 7 de septiembre del año 2020 el consejo general del instituto nacional electoral decretaba el inicio del proceso electorales después de una sesión ordinaria general en donde se ponían en disputa más de la mitad de las gubernaturas de nuestro país, así como el congreso federal que estaba conformado en su mayoría absoluta por representantes del partido en el poder.

Dicho proceso electoral estuvo marcado por las notables intervenciones del presidente de la república y sus diferentes operadores políticos, durante dicho proceso fue evidente la descalificación por parte del ejecutivo federal hacia el principal órgano autónomo que es el que rige la democracia de nuestro país el INE, pasando de las palabras a las amenazas donde se decía que manejaban mucho dinero a cambio de poco trabajo, también operadores políticos del partido en el poder nos decían que si perdían el gran poder que se tenía en ese tiempo propondrían una gran reforma político electoral donde se reformaría el INE, así mismo dismantelarían su estructura para poder tener un órgano autónomo a modo solo quedó en palabras por que entendieron que la voluntad de los ciudadanos se respeta y que ninguna amenaza que sale desde palacio nacional no podría contra la democracia que se ha construido en nuestro país.

Si bien los organismos autónomos se han desviado de algunas de sus funciones para las cuales fueron creados, han marcado un antes y un después en la política de nuestro país y tener una mejor calidad de vida de los ciudadanos, con este trabajo dejamos claro que se defenderán los organismos autónomos con el fin de no tener retrocesos en nuestra democracia, si el presidente de la república tiene en su agenda desprestigiar a oficinas que no le trabajan a modo o que no le resulta con beneficios electorales, la ciudadanía responderá con el voto ya sea para premiar o castigar las decisiones, los organismos autónomos seguirán en pie de lucha con tal de dejar un mejor país a futuras generaciones y dejando de lado los ideales del presidente, la ciudadanía civil organizada siempre será el mayor contrapeso de un gobierno que se rige por ideas negativas y de retrocesos en la vida pública y democracia de este gran país.

La democracia mexicana siempre será más fuerte que cualquier discurso que atente contra México y sus instituciones.

Universidad de Xalapa

EL NEOPRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

José Álvarez Montero

1. DIVISIÓN DE PODERES

La división de poderes es un principio fundamental de la ingeniería del Estado de Derecho, que con sus diversas interpretaciones y practicas ha remontado los tiempos y hoy sigue siendo un postulado dogmático del constitucionalismo, incorporado en todos los textos constitucionales, cuya permanencia se justifica por proteger la libertad y la seguridad de las personas, evitando la concentración de funciones en una sola persona o corporación. Observado por múltiples gobiernos, violentado por otros, analizado por teóricos, pronunciado por políticos, la división de poderes permanece en la dogmática constitucional.

Sin embargo, este principio fundado en el liberalismo del Estado abstencionista es modificado o alterado por el Estado interventor o de bienestar al otorgar mayores atribuciones al ejecutivo para priorizar los derechos económicos, sociales, culturales y de medio ambiente que proporciona en gran medida los servicios públicos de educación, salud, vivienda, entre otros.

De aquí que las nuevas realidades requieran una renovada interpretación, modificación o complementariedad de la división de poderes.

Lo señalado anteriormente no es extraño ni nuevo, realmente nunca se ha observado una división de poderes que establezca un verdadero equilibrio entre ellos, generalmente siempre ha habido el predominio de uno de ellos.

De manera que la división de poderes rígida solo ha sido un mito que ni siquiera Montesquieu lo pensó.

Abordemos su desarrollo histórico para culminar con su implementación en nuestro país, teniendo en cuenta el presidencialismo mexicano.

La distinción de funciones y órganos han sido objeto de estudio desde la antigüedad hasta nuestros días. Así, en el mundo antiguo uno de los filósofos más importantes lo hizo objeto de su análisis.

1.1. ARISTÓTELES

Uno de los filósofos más importantes de la antigüedad, cuyo legado ha superado el tiempo de más de 24 siglos y que seguramente seguirá siendo consultado

y comentado, es sin duda alguna, Aristóteles, el genio de Estagira, la inteligencia como el propio Platón lo llamó, el maestro de los que saben, etcétera.

En su maravillosa obra, *La Política*, integrada por 8 libros se abordan los temas de: I. La familia y economía; II. Crítica de las constituciones; III. Teoría del ciudadano y clasificación de las constituciones; IV. La mejor constitución posible; V. Estudio de las revoluciones; VI. Democracia y oligarquía; VII. La constitución ideal y, VIII. La educación juvenil. En esta obra encontramos el primer antecedente sobre la separación de funciones en el capítulo XI del libro cuarto, donde el estagirita señala que en todas las constituciones hay tres elementos: el poder deliberativo, el relativo a las magistraturas y el poder judicial,¹ agregando, que si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república.

De los tres elementos uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea, cuáles deben ser, cuál es su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección y, el tercer elemento es el poder judicial.² En relación a este último, plantea los siguientes cuestionamientos ¿por quienes están constituidos los tribunales?, ¿de qué asuntos se ocupan? y ¿cómo son designados sus miembros?³

Estas afirmaciones aristotélicas muestran la importante organización política de la cultura griega y el interés por el análisis de esas instituciones.

Sin embargo, la moderna concepción sobre la división de poderes la encontramos en la obra de John Locke.

1.2. JOHN LOCKE

Efectivamente, la primera formulación teórica de la separación de poderes fue formulada por John Locke, en su obra, generalmente conocida como *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, pero que en realidad su título es *Segundo Tratado del Gobierno Civil. Ensayo sobre el verdadero origen, extensión y, el fin del Gobierno Civil*, obra integrada por 19 capítulos, resultado de sus observaciones y análisis sobre la revolución inglesa de 1688 y las consecuencias, donde el parlamento exigió igualdad de posición con el rey para establecer el equilibrio entre quienes elaboran la ley y quién la ejecuta.

Recuérdese también que en 1653 el “*Instrument of government*” de Oliverio Cromwell, incorporó la distinción y separación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, como puede constatarse en el artículo XXIV del citado documento constitucional.

En su *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (1690), John Locke afirma que la monarquía absoluta es incompatible con la sociedad civil.⁴ En el capítulo IX de la

¹ Aristóteles; *La Política*, Editorial Porrúa, México, 2010, pp. 312-313.

² *Idem*.

³ *Ibidem*, p. 319.

⁴ Locke, John; *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Editorial Porrúa, 5a. ed., México, 2008, p. 51.

obra, estudia los fines de la sociedad y su gobierno, señalando que en el estado de naturaleza se vive bien, pero se puede vivir mejor, pues en dicho estado falta una ley conocida, fija y promulgada para resolver cualquier controversia que se produzca entre los hombres, un juez conocido e imparcial con autoridad para determinar todas las diferencias, según la ley establecida⁵ y un poder que sostenga y ejecute la sentencia.⁶

En el capítulo XII trata de las características del Poder Legislativo, destacando, además de sus funciones de expedir leyes, el ejercicio temporal de las mismas y su integración colectiva, en tanto, el Poder Ejecutivo, encargado de ejecutar las leyes, deberá ser permanente y en una sola mano al igual que el poder federativo que se manifiesta al exterior en las cosas relativas a la paz y guerra.⁷

Concluyendo, en el capítulo XIV que en las monarquías moderadas los poderes legislativo y ejecutivo se hallan en distintas manos.⁸

1.3. MONTESQUIEU

Charles Louis de Secondant, barón de la Bréde y de Montesquieu escribe una de las obras más difundidas y admirables en el mundo, interpretada de diversas maneras y siempre citadas por sus grandes aportes a la ciencia política. Autor del principio de la división de poderes, inspirado en su vivencia en Inglaterra y su contacto con la constitución inglesa, que ya para entonces establecía el sistema de pesos y contrapesos.

La experiencia vivida le permitió saber y comprender que la libertad es el resultado de la adecuada organización del estado.

Con esos conocimientos pudo afirmar que la experiencia eterna nos ha enseñado que todo hombre investido de autoridad abusa de ella, que no hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación, y afirma, que para no abusar del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente, o aun, no hacer lo que expresamente no prohíbe, afirma Montesquieu, en el capítulo IV del libro XI del *Espíritu de las Leyes*,⁹ obra publicada en 1748.

La obra consta de 31 libros, en la que desarrolla su teoría de los gobiernos, de la libertad política y de la división de poderes, y otros importantes tópicos políticos, en tanto que, en el capítulo IV del citado libro, Montesquieu se ocupa de las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la constitución, y en el capítulo VI, al tratar la constitución de Inglaterra, desarrolló el famoso

⁵ *Ibidem*, p. 72.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p. 87 y ss.

⁸ *Ibidem*, p. 99.

⁹ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*; Oxford, México, 1999, p. 107.

principio de la división de poderes, afirmando que en cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil,¹⁰ agregando, más adelante, que no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea 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.¹¹

De la conclusión de sus afirmaciones, resulta la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹²

1.4. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Fue Estados Unidos de América, el primer país que a la luz de las ideas de Montesquieu, coloca en primer plano de su Constitución, la distinción de funciones, el equilibrio y el control recíproco de los poderes del Estado, como elemento nuclear de su organización política.

La interpretación del principio de la división de poderes por parte de los convencionistas americanos, no sólo expresa la separación de los órganos del Estado, sino también la relación entre las funciones, de manera que ningún órgano asuma por entero la función atribuida.

Así, correspondió a los padres de la constitución de 1789,¹³ concretar la división asignado al judicial la categoría de auténtico poder.

La Constitución americana es el texto más breve y conciso del mundo, consta de siete artículos originales y 26 enmiendas.

Su texto fue aprobado el 17 de septiembre de 1787, y entró en vigor el 21 de junio de 1789.

Las primeras diez enmiendas integran la Declaración de Derechos que fueron incorporadas al texto el 15 de diciembre de 1791. La enmienda XXVI, fue ratificada el primero de julio de 1971.

Los tres primeros artículos del texto constitucional citado, están dedicados a los tres poderes y sus funciones.

Así, en el artículo uno, primera sección, se estableció que “todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.¹⁴

¹⁰ *Ibidem*, p. 107.

¹¹ *Idem*.

¹² *Ibidem*, p. 110.

¹³ La Constitución de los Estados Unidos fue aprobada el 17 de septiembre de 1787 en la ciudad de Filadelfia y entró en vigor el 21 de junio de 1789.

¹⁴ Constitución de los Estados Unidos de América.

El artículo dos, dispone que el Poder Ejecutivo se depositará en un Presidente de los Estados Unidos que desempeñará el cargo durante el término de cuatro años junto con el vicepresidente designado para el mismo periodo y, el artículo tres, señala que el poder judicial de los Estados Unidos se depositará en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo.¹⁵

1.5. SANTIAGO MADISON

Uno de los más prominentes convencionistas de Filadelfia, autor del Plan de Virginia, y Presidente de los Estados Unidos (1809-1817), Santiago Madison, escribió en El Federalista XLVII (Correo de Nueva York, viernes 1 de febrero de 1788), que la acumulación de todos los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean estas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, autonombrados o electivos, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía. Por ello, la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos.

Al igual que Montesquieu, Madison, coloca la libertad como fin del gobierno, y señala que no puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, o si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo.

Efectivamente, Madison cita a Montesquieu, a quien sigue de guía y aclara la coordinación y la intervención que debe darse entre los multitudinarios departamentos, para lo cual hace breve referencia las constituciones de los Estados de Nuevo Hampshire, Massachusetss, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Georgia, concluyendo en el Federalista XLVIII qué si bien la convención de Filadelfia adoptó el principio de la división de poderes, no estableció una barrera entre ellos.

Este importante principio fundamental del Estado democrático de derecho constitucional, siguió siendo objeto de posteriores artículos tanto de Madison como de Hamilton en el Federalista.

1.6. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

El segundo documento constitucional al que se incorporó el principio de la división de poderes fue la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, discutida en las sesiones de los días del 20 al 24 de agosto de 1789 y aprobada el 27 del mismo mes y año citados y aceptada por el rey Luis XVI el 5 de octubre del año mencionado.

¹⁵ *Ibidem.*

La Declaración consta de 17 artículos y en el 16 estableció: “Toda sociedad en la cual la garantía de los Derechos no está establecida, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución”.

1.7. MIRABEAU

Finalmente, en este apartado teórico o doctrinario cito a Honoré Gabriel Riquetti, Conde de Mirabeau que aborda el principio de la división de poderes en la Asamblea Nacional en la sesión 20 de mayo de 1790, al tratar sobre el problema de hacer la paz y la guerra proponiendo la participación tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo.¹⁶

1.8. MÉXICO

Al constituirse el estado mexicano, a través del Acta de Independencia del 27 de septiembre de 1821, firmada por el auténtico Padre de la Patria, Don Agustín de Iturbide y una vez aprobado por el primer Congreso Constituyente Mexicano en 1822 el Imperio como una forma de gobierno, el principio de la división de poderes se incorporó a todos los textos constitucionales de país.

1.8.1. REGLAMENTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO

Ante la negativa del citado congreso constitucional de expedir la constitución, don Agustín de Iturbide lo disolvió y formó con diputados del propio Congreso la Junta Nacional Instituyente que elaboró el Reglamento Provisional Político, aprobado el 18 de diciembre de 1822 donde se consagró la división de poderes.

Así, el Reglamento estableció en su artículo 23 que el sistema de gobierno político del Imperio mexicano se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.

1.8.2. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN

El artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación del 30 de enero de 1824, señala que el Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Principio que con diversas formas gramaticales se reitera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824; con sus variantes, en el artículo 4 de las Bases Constitucionales, expedidas por el Congreso Constituyente de 15 de diciembre de 1835; en los artículos primeros de la

¹⁶ FAURÉ Christine, *Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, FCE, México, 1999, p. 105.

tercera ley (Poder Legislativo), cuarta ley (Poder Ejecutivo) y quinta ley (poder judicial) de las Leyes Constitucionales de 30 de diciembre de 1836; el artículo 5 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 15 de junio de 1843 promulgada por Antonio López de Santa Anna, Benemérito de la Patria, General de División y Presidente Provisional de la República Mexicana; en el Acta Constitutiva y de reformas de 21 de mayo de 1847, también publicada por el Presidente don Antonio López de Santa Anna, tácitamente se acoge el principio; el artículo 50 de la Constitución Política de la República Mexicana del 5 de febrero de 1857, y finalmente, en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

1.8.3. JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ Y LA DIVISIÓN DE PODERES

Voto particular y propuesta del diputado José Fernando Ramírez sobre proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836. Ciudad de México, 30 de junio de 1840:

División de poderes. Uno de los grandes descubrimientos de los políticos en contra de los avances del despotismo y en favor de las garantías de los pueblos, es la división de poderes. No es menos apreciable la garantía de que cada uno de estos se sujete a lo que le permite las leyes fundamentales de su estado.

Atento a lo anterior, propuso el texto siguiente:

El Ejecutivo no ejercerá facultades extraconstitucionales sino en el único caso de que peligre la independencia de la nación, por una invasión o Guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía.

En este caso, se reunirán ambas cámaras y después de una detenida discusión, se le concederán por el tiempo que sea necesario las facultades que basten para llenar el objeto.

1.8.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857 Y LA DIVISIÓN DE PODERES

En este texto constitucional, el principio de la división de poderes fue aprobado en dos momentos diversos.

En la sesión del 10 de septiembre de 1856 se puso a discusión el artículo 52 (que finalmente se incorporó al texto constitucional con el número 50) que establecía que se divide el Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, el cual se aprobó por unanimidad de 81 votos:¹⁷

“En la sesión del 11 de septiembre de 1856. El Sr. Ruiz presentó una adición al artículo 52 del proyecto de constitución, que fue admitida por la Comisión”.

¹⁷ Zarco, Francisco; *Historia del Congreso Constituyente de 1856*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992, p. 476.

Siguiendo el debate sobre el proyecto de constitución, se puso a discusión la adición del Sr. Ruiz al artículo 52. Dice así: «Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, no pudiendo ponerse a votación por falta de quorum».

En la sesión del 17 de septiembre de 1856 puesta a votación la adición señalada fue aprobada por 77 votos a favor contra 4¹⁸.

1.8.5. EDUARDO GARCÍA RUIZ

Eduardo García Ruiz en su obra *Derecho Constitucional* (1902) refiriéndose a la Constitución Política de 1857, explica en relación a la división de poderes, previo análisis del Espíritu de las Leyes, que la ciencia política que ha nacido de la experiencia de los pueblos, profesa como un dogma, que la separación de poderes es el principio que garantiza más eficientemente la libertad y la seguridad de las personas,¹⁹ agregando más adelante:

Esta división de los poderes no quiere decir que cada uno de ellos está independiente de los otros dos que pueden por sí solo llenar las funciones públicas de la soberanía. El Congreso expide las leyes, no las ejecuta. El Presidente las ejecuta, pero no las expide. El poder judicial las interpreta y aplica en cada caso particular, ni las expide ni las ejecuta: así es que en realidad, cada poder es el complemento de los demás en el ejercicio de la soberanía, cada uno de ellos tiene también un complemento en su respectiva esfera que consiste en ciertos actos administrativos que le sirven de medios en el desempeño de su misión.²⁰

1.8.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917, LA DIVISIÓN DE PODERES Y SUS EXCEPCIONES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue el resultado y coronación de los distintos episodios de la revolución de 1910-1913, liderada inicialmente por Don Francisco I. Madero conforme al Plan de San Luis y posteriormente por Venustiano Carranza y el Plan de Guadalupe, reformado en el Puerto de Veracruz, donde surge la idea de convocar a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución de 1857.

1.8.7. PROYECTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857

El primero de diciembre de 1916, Don Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista, presentó ante el Congreso Constituyente de Querétaro su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, y en relación a la

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ García Ruiz, Eduardo, *Universidad Autónoma de México*, México, 1978, p. 189.

²⁰ *Ibidem*, p. 190.

división de poderes expresaba que la división de las ramas del poder público obedece a la idea fundamental de poder precisos límites a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera de que el uno se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aún llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.²¹

1.8.8. SESIÓN ORDINARIA CELEBRADA EL MARTES 16 DE ENERO DE 1917

Lectura del dictamen sobre el artículo 49 del proyecto de Constitución.

Ciudadanos Diputados: La segunda Comisión de Constitución había dejado pendiente presentar el dictamen sobre el artículo 49 del proyecto, por hacer dicho artículo referencia al 29, y ser notorio que primero debía estar aprobado éste para conocer todo el alcance del citado 49. Como ahora ya está aprobado el segundo, la Comisión pasa a dictaminar sobre el referido artículo 49.

Trata éste de la división de los poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órgano de una misma soberanía: la del pueblo.

No obstante la consideración de carecer del Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aún contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al departamento Judicial el carácter de poder se realiza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia.

Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.

Por lo expuesto, la Comisión propone a la honorable asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos:

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.

Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, 16 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez. Hilario Medina. Heriberto Jara. Arturo Méndez.²²

²¹ Cámara de Diputados; *Derecho del Pueblo Mexicano*, Tomo V, México, 1967, p. 674.

²² *Ibidem*, p. 676.

Este dictamen suscitó el siguiente debate:

Puesto a votación el artículo, fue aprobado por 143 votos por la afirmativa y 13 votos en contra.

Este precepto ha sido reformado en dos ocasiones: la primera reforma, a iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, agregando al final del artículo la frase “En ningún otro caso se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”, publicándose la misma en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de agosto de 1938.

La segunda, promovida por el presidente Miguel Alemán, como consecuencia de la adición al segundo párrafo del artículo 131, cuyos textos son los siguientes:

Artículo 131.—...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida, y

Artículo 49.—...

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.

Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de marzo de 1951.

1.8.8.1. Nueva reforma al artículo 49 constitucional

Hoy vuelve a razonarse sobre una adicional al citado precepto en atención a varias condiciones, factores, necesidades y desde luego conveniencias políticas, partidistas y económicas.

Cómo premisa inicial, se afirma la crítica al principio de la división de poderes formulada por Montesquieu, dándole una proyección reduccionista y rígida propia para su tiempo afirman, pero no para el nuestro.

Para el caso de análisis del principio de la división de poderes de Montesquieu, debe recordarse que el mismo fue formulado a partir de la experiencia de la Constitución inglesa que como es sabido carece de rigidez.

A partir de lo anterior, el principio de la división de poderes no debe entenderse de manera aislada pues su interpretación y sentido están en referencia a todo el texto de su obra.

La validez y permanencia de la división de poderes se funda en que posee un contenido teórico que es susceptible de ampliación en cualquier circunstancia

histórica oponiéndose a toda forma de ejercicio de poder que reduzca la libertad, por lo que sigue teniendo plena vigencia de frente a las condiciones históricas presentes.

La necesidad de postular una ampliación de los órganos del estado y los mecanismos que actualicen la división de poderes para dar la relevancia constitucional a otros órganos de estado, es posible no sólo para mantener el equilibrio constitucional por medio de la articulación de dichos órganos, sino para asegurar la vigencia de los derechos humanos.

Porque como lo afirma Bruce Ackerman, la división de poderes es una buena idea, pero no hay razón para suponer que los autores clásicos hayan agotado sus bondades,²³ agregando más adelante, deberíamos también ser capaces de imaginar modos alternativos a nuestro esquema de división de poderes.²⁴

2. PLURALISMO Y ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

El pluralismo es el sistema por el cual se acepta o reconoce la diversidad de doctrinas o métodos en materia política, lo que se traduce en una tendencia que propone como modelo, una sociedad integrada por múltiples grupos o centros de poder, los cuales tienen como función primordial, limitar o contrarrestar el control de poder dominante que, históricamente, ha sido el Estado en cualquiera de sus manifestaciones.

Precisando el concepto, puede afirmarse que el pluralismo es la doctrina que se opone frontalmente a la concentración y unificación de poder que hoy es una realidad, proyectándose como idea distinta a la división de poderes.

El pluralismo se proyecta en varias versiones, desde el pluralismo del liberalismo clásico que se opone a la omnipotencia del Estado sustrayendo de sus funciones diferentes ámbitos como el económico, religioso y social y el pluralismo democrático que propone la participación más amplia posible de los ciudadanos en las decisiones colectivas.

Ambas doctrinas se oponen a aceptar al Estado como único centro de poder, de donde puede deducirse el Estado pluralista que propusieron George Douglas, Howard Cole y Samuel Georges Hobson, en el cual no exista una fuente de poder única, omnipotente y omnicompreensiva. Estado pluralista que supere el individualismo de la sociedad y del Estado, que enfrenta al individuo particularmente con el Estado, impidiendo o eliminando las formaciones sociales que ocupan el espacio intermedio entre el individuo y el Estado.

Atento al anterior, el pluralismo en sus diversas concepciones propone la creación de varios grupos de poder sujetos a la legislación.

²³ Akerman, Bruce; *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 124.

²⁴ *Ibidem*, p. 127.

Charles Luis de Secondat, señor de la Bréde y Barón de Montesquieu, integrante de la ilustración, desarrolló en su obra *El Espíritu de las Leyes* la doctrina de los cuerpos intermedios, fundándose en la distinción jerárquica de los sectores sociales, la nobleza, el clero, las corporaciones de profesionistas, artes y oficios, por ejemplo, que de alguna manera impedían la voluntad arbitraria del monarca.

Sin profundizar sobre el pluralismo del liberalismo democrático que impulsa a las asociaciones voluntarias; del socialismo libertario que considera la superioridad del hombre asociado sobre el hombre aislado y, del socialcristianismo organicista que privilegia las formas comunitarias como la sociedad familiar, la iglesia, la sociedad civil o política, las sociedades de profesionistas y sociedades internacionales, que si bien no pueden ubicarse en el mismo plano, se llega a la conclusión que el pluralismo implica una oposición al poder absoluto del Estado.

En el tema de pluralismo pueden desfilar un número importante de doctrinarios como Otto Friedrich Von Gierke y su doctrina de las corporaciones, Pierre Joseph Procidhon y la multiplicidad de las agrupaciones sociales, George Gurvitch y el derecho social y las formas de asociación funcional, George Douglas Howard Cole, del socialismo corporativo, Samuel George Hobson y el socialismo gremial, Adriano Olivetti y su comunitarismo, Alexis de Toqueville y la vida asociativa de los norteamericanos (pluralismo democrático) Robert y el pluralismo americano fundado en Arthur F. Bentley y su concepto de grupo.

Finalmente, hoy parece que la idea consiste en identificar el pluralismo con la policracia (prefijo poli, mucho, pluralidad, y Kratos, poder, autoridad) como sistema de gobierno integrado por múltiples sectores comprendiendo al gobierno, al mercado y a la academia, entre otros.

Siendo partidario del pluralismo considero como conclusión del desarrollo de este tema que en el caso de México resulta necesario la existencia de organismos constitucionales autónomos que siendo parte del Estado, estén desvinculados de cualquiera de los tres poderes clásicos, legislativo, ejecutivo y judicial con independencia funcional y orgánica, con autonomía y especialización que garanticen a la sociedad el mejor desarrollo de sus funciones.

El problema que resta resolver consiste en determinar o decidir qué funciones del Estado deben atribuirse a estos organismos.

Efectivamente, en el caso de nuestro país, México, el presidencialismo absorbente que hemos vivido durante tantos años tuvo que ir cediendo espacios, primeramente a la oposición por medio de las diputaciones de partido, después a los llamados entonces partidos de oposición, para brindarles oportunidad de manifestar sus ideas en el ámbito legislativo, federal y locales y siguiendo esta tendencia se estableció un sistema electoral mixto de mayoría relativa y representación proporcional hasta la irrazonable primera minoría representación proporcional en el caso de los Senadores.

Hoy tenemos en nuestra maltratada Constitución Política Federal, una Cámara de diputados integrada por 300 elementos electos por el principio de mayoría

relativa y 200 diputados por el principio de representación proporcional en el ámbito federal; un senado integrado por 64 senadores electos por mayoría relativa, 32 de representación proporcional y 32 de primera minoría. 500 diputados y 128 senadores, un órgano legislativo formado en gran parte por individuos que ni siquiera conocen el texto de la Constitución y la cual supuestamente aplican, órgano o poder donde los mexicanos en un número importante no nos sentimos representados.

Órganos legislativos federales y locales altamente costosos e inútiles pagados con los impuestos del pueblo. Este elemento del Estado requiere una revisión y una profunda reforma, cuando menos para establecer un sistema electoral mixto en general y reducir el número de integrantes de ese poder.

Sumado a lo anterior, otro aspecto que es importante revisar y modificar es el sistema de partidos. Multitud de partidos sin ideología propia, más que en sus documentos oficiales, de modo que realizan alianzas, coaliciones con partidos conservadores de derecha, partidos minúsculos que se adhieren a los de mayoría, con enormes presupuestos áridos por improductivos que solo benefician a los dirigentes.

La democracia no puede identificarse sólo por el número de partidos sino por la representación de los mismos y la oportunidad de renovar sus cuadros y permitir el acceso de sus militantes a los cargos de elección popular.

En México son los mismos individuos y sus familiares los que por años han permanecido en los cargos por medio de procedimientos fraudulentos. Por lo anterior, debe modificarse el sistema de partidos para limitar su número en atención a un alto número de militantes, que cuando menos representan el 25% de las listas nominales de electores, reducir al máximo los periodos de campaña y reducir los presupuestos.

En el ámbito administrativo el presidencialismo mexicano ha ido reduciendo su número de atribuciones, cediéndolas o compartiéndolas con los poderes legislativo y judicial y creando organismos constitucionales autónomos. Con funciones estado, que originalmente correspondía al poder ejecutivo. En relación a estos organismos intermedios considero que son necesarios para limitar en parte al titular del poder ejecutivo, para ejercer sus funciones objetiva e imparcialmente y para que sus atribuciones sean ejercidas por técnicos conocedores de la materia que van a ejercer, de no ser así, en nada beneficia al país y sólo representarán organismos obsoletos que absorben el presupuesto federal o estatal.

En México a partir de 1990 se han creado una serie de organismos que deben evolucionar en su estructura, limitar el gasto público y verificar y evaluar la eficacia, cuando menos para saber si deben permanecer como están, permanecer reestructurándolos en organización y funciones o eliminándolos.

Desde mi perspectiva, el sistema presidencial mexicano cuyo centro de decisión de los asuntos más importantes del país fue o es el titular del Poder Ejecutivo quien de hecho, constitucional o legalmente ha marcado las directrices a los otros poderes, legislativo y judicial, fue creando en la sociedad desconfianza

y falta de credibilidad, elementos que provocaron que ante el cúmulo de facultades y compromisos del Presidente de la República, se pensará en una forma de delegar las funciones gubernamentales que el tiempo, los procesos políticos, la complejidad de la administración pública, las presiones internacionales y las exigencias de la sociedad, cada vez más participativa por medio de las organizaciones no gubernamentales, ya como asociaciones, fundaciones o cooperativas, entidades independientes de la administración pública sin fines de lucro, en la necesidad de rediseñar la administración pública iniciando un proceso de desconcentración de sus actividades para pasar después a la descentralización, a los órganos autónomos, formando parte de la administración pública para culminar hasta ahora, con los organismos constitucionales autónomos que se supone ejercen sus atribuciones de manera técnica, independiente e imparcial.

Este rediseño constitucional tiene el defecto, en general, de no responder al principio de uniformidad, pues teniendo la misma naturaleza los multicitados organismos difieren en el procedimiento de creación, integración, relaciones entre sí y con los tradicionales poderes públicos, entre otros elementos que son necesarios precisar.

También es necesario aclarar cuáles son las funciones del estado o del gobierno que es necesario delegar en los citados organismos para lograr confianza y credibilidad en la sociedad, la forma de integrarlos en relación a su designación, supuestamente con ciudadanos imparciales, técnicos no sujetos a intereses políticos o empresariales, problema que en principio debe resolverse.

El resultado del ejercicio de sus atribuciones es relativo, la corrupción persiste y de alguna manera contamina e inunda a los mismos, lo que ha culminado con una farsa de contrapeso, imparcialidad y objetividad.

La desmedida burocracia, los ofensivos salarios de sus integrantes y los limitados resultados, exigen, como dice el Presidente de la República, una purificación de ese archipiélago de corrupción en mayor o menor medida, es decir, un rediseño para que cumplan con la función que tienen encomendada, cuestión que no es sencilla pero necesaria.

Esa ínsula de poder requiere una limpia como los establos del rey Eurias, trabajo encomendado a Heracles, labor ahora por hacer sin tener los atributos de aquel héroe mítico.

El estado de la cuestión es: ¿Han cumplido con la función? ¿Existe estabilidad económica? ¿Han disminuido la violación de los Derechos Humanos? ¿Tenemos educación de calidad? ¿Ya no existen monopolios? ¿Ha disminuido la pobreza? ¿Cuál es el estándar de México en los índices de corrupción internacional?, ¿Han desaparecido los fraudes electorales? ¿Hay avances significativos en el combate a la impunidad? ¿Se habrán dado datos estadísticos reales sobre infectados y muertos por el coronavirus 19?

La revisión, evaluación y purificación de los organismos constitucionales autónomos debe comprender los resultados de dichos organismos tan costosos económicamente, que ahora se asustan sus integrantes ante la política de austeridad

de la cuarta transformación, inventando el propósito del Ejecutivo de someterlos o desaparecerlos.

Y a propósito de la expresión presidencial de purificación de los organismos constitucionales autónomos, transcribo una brevísima parte del discurso de Antonio Villalobos, presidente del PRI (del 2 de diciembre de 1940 al 19 de enero de 1946) al observar el desvío de los principios de la revolución mexicana en la vida política del país:

“Es indispensable la autocrítica para fortalecer y purificar a los sectores revolucionarios. Hay que encender nuevamente, en el espíritu de la mayoría de los habitantes del país, la flama de la fe en los principios que inspiraron el movimiento reivindicador. Hay que reconstruir la mística revolucionaria”.

Purifiquemos los organismos constitucionales autónomos realizando una revisión y evaluación general para precisar su organización, funciones y renovar el espíritu del servicio.

3. NEOPRESIDENCIALISMO

3.1. EL EJECUTIVO OMNÍMODO

Los autores de la centenaria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se nutrieron para su labor, no sólo de las realidades que les tocó vivir, pobreza, ignorancia e injusticias, sino de las experiencias políticas del siglo del XIX, de los equívocos constitucionales, provocados por el afán de copiar instituciones extranjeras que no tenían cavidad en el país, como fue la vicepresidencia que por más de medio siglo provocó inestabilidad política, tal como lo reconoció Don Venustiano Carranza al presentar su iniciativa de reformas el primero de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente de Querétaro²⁵ la falta de cooperación de varias entidades federativas para enfrentar a los invasores yanquis, lo que produjo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, negando efectivo y reclutas, fundándose los feudelistas gobernadores en la soberanía de los estados que gobernaban, el parlamentarismo a la mexicana, las limitaciones geográficas de los presidentes para alejarse de la capital y la necesidad de solicitar permiso a un Congreso que no estaba en funciones o se negaba a otorgarlo en perjuicio del país, entre otros importantes factores que provocaron un desfile de presidentes, rebeliones, motines, levantamientos en general, la permanencia fraudulenta en la presidencia de la república, la intervención del Presidente de la Corte en cuestiones político-electorales, y una falta de solidaridad social, que afortunadamente se logró debido a la invasión francesa y a los intereses norteamericanos, que no aceptaban una potencia

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2005*, Porrúa, México, 2005, pp. 762 y ss.

européa en América, pues América para los norteamericanos, produjo el apoyo al gobierno juarista.

Todo lo anterior, impulsó nuevos principios e instituciones en la Constitución Política de 1917.

Una de esas instituciones fue el Presidencialismo, régimen político donde la figura más relevante es el titular del Poder Ejecutivo.

Recordemos que el artículo 80 de la Constitución dispone que se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un individuo de modo que el Presidente de México, es el único titular de un Poder que tiene legitimación nacional, pues es electo en todo el territorio nacional. Los diputados son electos en su distrito o circunscripción, los senadores en sus estados o en la circunscripción. Sólo el Presidente es electo por los ciudadanos de cualquier parte del país, es el único bien conocido por todos, que difunde su imagen por todos los medios de comunicación.

A la legitimación electoral nacional, del Presidente se agrega que es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, representante del Estado Mexicano, frente a la comunidad internacional con atribuciones importantes hacia el interior del país y hacia el exterior en sus relaciones con otros países, con un periodo fijo de gobierno de seis años.

Sin soslayar que se ha venido operando un proceso de transformación en las atribuciones del Presidente, no se presenta un debilitamiento al reducir o condicionar alguna de sus facultades, repasemos brevemente las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos otorga al presidente en los diversos artículos de su multireformado texto.

3.2. REFERENTE AL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo en México se deposita en el Congreso de la Unión, órgano bicameral integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, con 628 miembros de diversos partidos, cuya facultad primordial es la elaboración de las leyes.

a) En el ejercicio del Poder Legislativo, el presidente tiene la facultad de presentar iniciativas de ley y decretos y ahora, además, trámite preferente, aunque de hecho siempre lo tuvo, pero ahora conforme a la fracción I y segundo párrafo del artículo 71;

b) Resolver la fecha en que se concluyan las sesiones de las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando éstas no se pongan de acuerdo antes de las fechas expresamente señaladas en el texto constitucional, en el último párrafo del artículo 66;

c) Con fundamento en el artículo 68, resolver sobre el tiempo, modo y lugar de residencia de las Cámaras del Congreso cuando ambas deciden trasladarse al lugar distinto del establecido para sesionar y no se pongan de acuerdo;

d) De acuerdo con los incisos *a)* y *b)* del artículo 72, vetar las leyes o decretos aprobados por el Congreso;

e) Conforme a lo establecido en los incisos *a)* y *b)* del artículo antes citado, y 70, promulgar y publicar las leyes o decretos aprobados por el Congreso;

f) En relación con las facultades anteriores como la fracción I última porción normativa del artículo 89, faculta al Presidente a expedir reglamentos para la exacta observancia en la esfera administrativa de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Confirmando esta atribución con lo que dispone el artículo 92.

g) Proponer a la Comisión Permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o a una sola de las Cámaras, atento lo establecido en los artículos 68-IV y convocar al congreso cuando así lo acuerden conforme a la fracción XI el artículo 89;

h) Expedir leyes y modificar acuerdos generales en circunstancias especiales en uso de facultades extraordinarias conforme a los artículos 29 y 131.

i) Proponer al Senado la terna para nombrar al gobernador de un estado cuando los poderes del mismo hayan desaparecido.

j) Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por responsabilidad y hechos de corrupción de los servidores públicos federales, estatales y municipales, y de la Ciudad de México conforme el artículo 79, párrafo.

3.3. EN RELACIÓN AL PODER JUDICIAL

Sobre la integración, funcionamiento y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano colegiado de mayor jerarquía dentro de nuestro país con funciones jurisdiccionales, la Constitución Política faculta al Presidente para:

a) Intervenir en su integración, proponiendo una terna al Senado para el nombramiento de ministros. Sea por falta definitiva de ministros, muerte o conclusión del cargo o por licencia de más de un mes, de acuerdo a los artículos 96 y 98.

b) Conocer y resolver, en primer término, sobre las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte y aceptada se turnarán al Senado para su aprobación.

c) Conceder licencias de los ministros de la Corte cuando excedan de un mes con aprobación del Senado.

Las dos hipótesis antes señaladas tienen su fundamento en los párrafos tercero y cuarto del artículo 98.

d) Solicitar a la Corte sustanciar y resolver de manera prioritaria los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad justificando la urgencia atendiendo el interés social o al orden público de acuerdo al párrafo décimo del artículo 94;

e) Conforme al artículo 100, párrafo segundo, designar a uno de los siete consejeros que integran el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, que tienen a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del citado poder, con excepción de la Suprema Corte.

f) Facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones conforme al artículo 89, fracción XII.

g) Conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales conforme al artículo 89, fracción XIV.

A lo anterior, debe sumarse la facultad del Presidente para crear tribunales federales de naturaleza administrativa, supuestamente autónomos y con plena jurisdicción, cuyos nombramientos fueron hechos por el propio ejecutivo.

En el tránsito histórico encontramos el original tribunal fiscal de la federación, tribunal agrario, los tribunales laborales, entre otros.

3.4. EN RELACIÓN A LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Fiscalía General de la República tiene a su cargo la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, solicitar las medidas cautelares contra los imputados, buscar y presentar pruebas que acredite la participación de estos en hechos que las leyes señalan como delitos, procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, pedir a la aplicación de las penas e intervenir en todos los asuntos que la ley determina.

a) Designar al Fiscal General o proponer una terna al Senado, según las hipótesis que se presenten, conforme a lo dispuesto en los párrafos del cuarto al décimo del artículo 94.

3.5. EL ÁMBITO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Las fuerzas armadas se integran por el Ejército, la Armada y la Aviación, de tierra, mar y aire.

a) Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, de acuerdo al artículo 89, fracción IV.

b) Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, con arreglo a la ley, artículo 89, fracción V;

c) Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, Ejército y Fuerza Aérea, artículo 89, fracción VI.

d) Disponer de la Guardia Nacional con aprobación del Senado, artículo 89, fracción VII.

e) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

3.6. EN RELACIÓN A LA POLÍTICA EXTERIOR

a) Dirigir a la política exterior (89-X).

b) Celebrar tratados internacionales con aprobación del Senado (art. 89-X)

c) Nombrar con aprobación del Senado a los embajadores y cónsules generales (art. 89-III).

- d) Remover a los embajadores y cónsules generales (art. 89-III)
- e) Nombrar a Secretario de Relaciones Exteriores con aprobación del Senado (art. 89-II).

3.7. EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA INTERIOR (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL)

- a) Nombrar y remover libremente a los secretarios de estado (art. 89-II).
- b) Nombrar y remover libremente a los empleados de la Federación, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de algún modo en la Constitución o en las leyes (art. 89-II).
- c) Proponer al Senado el nombramiento de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones, artículo 28, fracción XII, p. 2°.
- d) Designar a los integrantes del Banco Central (México) con aprobación del Senado (art. 28).
- e) Objetar el nombramiento del comisionado del organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales (art. 89-XIX y art. 6)
- f) Someter al Senado la terna para la designación del titular del organismo descentralizado encargado de la función conciliadora en materia laboral (art. 123 apartado A).
- g) Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos investigar hechos que constituyan violaciones graves de los Derechos Humanos (art. 102 apartado B, último párrafo).

También es necesario tener en cuenta el enorme presupuesto que maneja el Ejecutivo y las autorizaciones que anualmente le autoriza el Congreso al Presidente para contraer tanta deuda interna y externa en cantidades difíciles de pronunciar.

3.8. RESPONSABILIDADES DEL PRESIDENTE

Sobre este rubro es de destacarse que el artículo 108 constitucional, solo hace responsable al Ejecutivo por traición a la Patria y delitos graves del orden común, interviniendo como acusadora la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores corresponde dictar la resolución respectiva.

3.9. EL ARTÍCULO 33 CONSTITUCIONAL

Aunque ya modificado el original contenido del artículo 33, también contribuyó a consolidar el presidencialismo mexicano.²⁶ El texto disponía:

²⁶ DOF 10 de junio de 2011.

Son extranjeros los que no posean las cualidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que les otorga el capítulo I, título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.²⁷

Esta disposición es similar a una de las cuatro infames leyes conocidas en los Estados Unidos como leyes sobre extranjeros y la sedición (Alien and Sedition Acts).

La ley sobre extranjeros (Alien Acts 25 de junio de 1798) disponía:

El Presidente de los Estados Unidos tiene el derecho de ordenar a todos los extranjeros que estime peligrosos para la paz y la seguridad de los Estados Unidos abandonar el territorio de los Estados Unidos. En tanto la ley sobre enemigos extranjeros (Alien Enemies Act 6 de julio de 1798) prescribía que todos los originarios, ciudadanos, habitantes e individuos de una Nación o de un gobierno hostil, varones y mayores de 14 años que se encuentran en el territorio de los Estados Unidos y aún no hayan adquirido carta de naturaleza, estarán sujetos a ser detenidos, encarcelados y deportados como enemigos extranjeros.²⁸

Estas leyes expedidas durante el gobierno de John Adams (30 de abril de 1798-4 de marzo de 1797 y del 4 de marzo de 1797 a 4 de mayo de 1801) fueron impulsadas por Alejandro Hamilton, destacado convencionista de Filadelfia que alguna vez dijera: “La energía en el ejecutivo es la característica primordial para la definición de un buen gobierno.”²⁹

Así, los constituyentes de 1916-1917, conscientes o no establecieron en modelo presidencial hamiltoniano,³⁰ lo complementaron y superaron. Presidencialismo que se presta a la manipulación, presión y al expansionismo.

3.10. ARTÍCULO 111

Otro importante precepto del Presidencialismo mexicano fue el artículo 111 que en principio autorizó al Presidente de la República a solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de

²⁷ El Presidente Manuel Ávila Camacho, con motivo de la Segunda Guerra Mundial y el uso del artículo 33 constitucional acordó la expulsión de treinta extranjeros a los que se le comprobó plena y previamente su culpabilidad merecedora de tal sanción.

²⁸ Dippel, Horst, *Constitucionalismo moderno*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 190.

²⁹ Mac Gregor Bums, James; *Gobierno Presidencial*, Limusa, México, 1967.

³⁰ Tres han sido los modelos del régimen estadounidense: Hamiltoniano, Jeffersoniano y Madisoniano.

los territorios, conforme a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928.

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de septiembre de 1944 se adicionó un séptimo párrafo al artículo 111 para facultar al Presidente de la República en el sentido de que antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial oiga a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

Disposiciones que estuvieron vigentes hasta 1983.

Como puede observarse, la Constitución Revolucionaria de 1917 y sus posteriores reformas, establecieron un régimen de gobierno en el que titular del Poder Ejecutivo tiene atribuciones superiores a los otros dos poderes. Un Poder Ejecutivo extraordinariamente poderoso, al grado de afirmarse que México es la única República del mundo que ha sido gobernada por una monarquía sexenal absoluta, completando la definición, Don Daniel Cosío Villegas precisa que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.³¹

Proceso hereditario que se realizó a través del entramado mexicano de dos momentos sucesivos: El tapado y la cargada, institucionalizado por más de 50 años por partido en el poder (PRI), que Li Aviani, especialista en ciencias sociales, analiza en su obra “tapado y tapadismo en México” destacando que este proceso ha permitido la transmisión institucionalizada y pacífica del poder político,³² y precisando que el “tapadismo no es una nota accesoria y dispensable del sistema político mexicano: Por el contrario, es una característica determinante, y su variación o desaparición provocaría un cambio fundamental en el conjunto de normas y comportamientos que vienen tipificando a México desde hace treinta años”.³³

Con tanto poder, podríamos reiterar que los constituyentes de Querétaro establecieron el poder ejecutivo que anheló Alejandro Hamilton para los Estados Unidos.

Así, cada presidente tiene su estilo personal de gobernar, como lo afirmó Don Daniel Cosío Villegas, refiriéndose al Presidente Luis Echeverría y su manera de dirigirse al pueblo, hablar ante cualquier auditorio impulsando el diálogo y la autocrítica,³⁴ poniendo énfasis en lo que consideran prioritario.

A pesar de las atribuciones constitucionales referidas y del poder que ello conlleva, el presidencialismo mexicano se estableció y consolidó gracias a las relaciones y entramados político-económico del Presidente y el partido al que pertenecía (PRI), lo que lo hizo líder del mismo, posición importante para decidir

³¹ Cosío Villegas, Daniel; *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1973, p. 31.

³² Aviani, Li; *Tapado y Tapadismo*, *Nuevo Mundo*, México, 1970, pp. 6-15.

³³ *Idem.*

³⁴ Daniel Cosío Villegas; *El estilo personal de gobernar*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1974, p. 120.

senadurías, diputaciones federales y locales, presidencias municipales, gubernaturas y decidir sobre su sucesor.

El manejo electoral hasta años recientes y el nombramiento de los integrantes de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales de entonces, fue el diseño del sistema presidencial mexicano. Todas estas facultades de derecho y de hecho le permitieron al Presidente minimizar las atribuciones de los otros poderes, así como anular la división de poderes tanto horizontal como verticalmente.

Como se ha dicho al inicio de este apartado, se ha producido un proceso que ha venido disminuyendo las atribuciones del Presidente, impulsadas por él mismo y trasladadas a la Cámara de Senadores y Diputados, a la Suprema Corte de Justicia y a los órganos autónomos, sin que esto signifique pérdida de su poder.

3.11. CONSTITUCIÓN POLÍTICA A LA MEDIDA DEL PRESIDENTE

A todo el poder descrito se agrega el de reformar el texto de la Constitución a voluntad del presidente.

Si vemos el número impresionante de reformas que se han introducido para nuestra Constitución a partir de su entrada en vigor en mayo de 1917, por iniciativa del titular del Poder Ejecutivo quedamos asombrados y pensamos que no puede ser la misma ley fundamental.

Tanta reforma ha producido un nuevo texto. De los 136 artículos sustantivos que la integran sólo los preceptos 8, 9, 12, 13, 23, 38, 39, 47, 50, 57, 64, 68, 80, 86, 91, 118, 126, 128, 129, 132 y 136 no han sido reformados, los demás han tenido número impresionante de adiciones, derogaciones y reformas.

El poder del Presidente para darse su propia Constitución y reformarla cuántas veces le resulte necesario, puede verse en el número impresionante que cada uno ha realizado.

Veamos la lista de los 6 presidentes del neoliberalismo:

Enrique Peña Nieto 155 reformas, Felipe Calderón Hinojosa 110 reformas, Vicente Fox Quesada 31 reformas, Ernesto Zedillo Ponce de León 77 reformas, Carlos Salinas de Gortari 55, Miguel de la Madrid 66.

494 reformas introdujeron estos seis presidentes. La gran contradicción entre la Norma y los hechos consiste en que teniendo un proceso especial para reformar la Constitución, que la califica como rígida, la experiencia nuestra es que es la más flexible del mundo.

Este inmerso poder político para reformar la Constitución, olvidó las máximas de la concepción constitucionalista de Thomas Paine esbozada en su libro *Rights of Man* (1791):

“el gobierno no tiene derecho a erigirse en parte en ningún debate sobre los principios o modos de formar o cambiar las constituciones. No es en beneficio de los que administran los poderes del gobierno para lo que se establecen las

constituciones y los gobiernos derivados de estas”³⁵ agregando, “una Constitución es propiedad de la Nación y no de los que administran el gobierno”.³⁶ Estos funcionarios sea cual sea su nombre, no tienen autoridad para añadir nada ni enmendar o acortar los artículos de la Constitución.³⁷

3.12. DEL FEDERALISMO AL CENTRALISMO

Con esos poderes también el Presidente transformó el federalismo que solo quedó plasmado en la Constitución sin ninguna realidad, arrebatando todos los poderes a los Estados, imponiéndoles limitaciones y obligaciones, además de las ya establecidas, en los artículos 116, 117, 118, 119 y 120, de la propia Constitución, construyendo un centralismo que los constituyentes de 1835 y 1842 nunca se imaginaron.

La transformación del federalismo al centralismo fue posible por la abierta complicidad del Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante este proceso y el actual estilo de gobernar del Presidente, que tiene el control del Congreso porque la mayoría de los integrantes de las Cámaras pertenecen a su partido y sus aliados, y su influencia en la Suprema Corte, dan razón para hablar de un nuevo presidencialismo, un ejecutivo omnímodo, o presidente imperial, como lo califica el Diario británico *Financial Times*, que llegó a la Presidencia de la República con un apoyo democrático que fulminó a los partidos políticos, lo que ha dado lugar a afirmar sobre la destrucción del pluripartidismo, que en realidad nunca ha existido, pues los supuestos partidos, con excepción de tres, representan un fraude para la democracia.

3.13. PRESIDENCIALISMO CARISMÁTICO

Al nuevo presidencialismo que conserva todo el poder señalado, se suma un elemento fundamental, el carisma del presidente actual.

Marx Weber se ocupa de afirmar que carisma es una cualidad de la personalidad que permite considerar a una persona como poseedora de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas o cuando menos no comunes o asequibles a cualquier persona, se reconoce como caudillo, líder o guía, esta es una consideración por el grupo o sector que lo sigue, es decir que dirige.³⁸

Así, el carisma produce una entrega plenamente personal y llena de fe, surge en el entusiasmo o de la indignación y la esperanza.

³⁵ *Los derechos del hombre*, Doncel, España, 1977, p. 188.

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibidem* p. 197.

La dominación carismática parte del sueño de la razón que conduce al culto de la personalidad en las sociedades que esperan una persona milagrosa que haga realidad sus esperanzas de salir de la pobreza, de la desigualdad, de la ignorancia que son los ingredientes que producen en mesianismo carismático.

En este sentido puede hablarse del presidencialismo carismático en México, país muy rico en los productos del suelo subsuelo y mares, con más de un 50% de población que vive en miseria moderada y extrema y que han anhelado la llegada de un presidente que haga realidad sus sueños de igualdad y prosperidad económica que le han negado los presidentes del neoliberalismo económico.

Por ello, el actual presidente a pesar de todas las críticas que se han hecho y se hacen diariamente, sigue teniendo un alto índice de respaldo popular y por ello, confiado en su carisma, propuso la ratificación popular en el cargo, por medio de la revocación del mandato.

3.14. PRIORIDADES DEL PRESIDENTE

El actual titular del Poder Ejecutivo siempre ha puesto su atención en la terrible corrupción que vivimos todos los mexicanos, qué beneficia, en diversos niveles, a unos cuantos inmensamente ricos y perjudica dramáticamente a la inmensa mayoría de los mexicanos, que viven en pobreza extrema, de ahí que para la cuarta transformación es urgente la necesidad de revisar, analizar, evaluar y reconstruir toda la organización del Estado para realizar las transformaciones necesarias, por lo que la política de evaluación de costos y resultados es de vital importancia para los mexicanos, razón por la que algunos, para no ser soberbios, aplaudimos y respaldamos esa política de austeridad, evaluación y reducción de los presupuestos, llevado esto al segundo rubro de esta colaboración, es decir, a los organismos constitucionales autónomos, ha asustado, entre otros, a los integrantes de dichos organismos.

Después de años de monopolio de un partido político y de las dos simulaciones de transición del panismo, llega a la presidencia de la República un movimiento político con una amplia legitimación democrática que se extiende a las cámaras de diputados y de senadores, lo que permite al Presidente tener el apoyo suficiente para llevar a cabo un estilo personal de gobernar a través de su proyecto de La Cuarta Transformación.

Dentro del citado proyecto están como temas fundamentales, el combate a la corrupción, a la impunidad y el de la austeridad económica. Respecto de los dos primeros considero que no hay oposición alguna por nadie, lo relativo a la austeridad asusta a muchos, implica reducción de salarios, sueldos, compensaciones, gratificaciones, prebendas, gastos superfluos, lujos, burocratismo excesivo, derroche, viajes improductivos o paseos, acompañantes, etcétera.

Desde mi perspectiva la austeridad puede ser positiva o negativa, según el área-actividad a la que se aplique.

Por lo que se refiere al presupuesto de los organismos constitucionales autónomos debe quedar limitado a sus funciones esenciales y reducir o limitar los superfluos viajes al extranjero con asistentes, viajes en avión en asientos de primera, hoteles de cinco o más estrellas, bebidas alcohólicas caras, secretarios y otros acompañantes innecesarios para la función.

Así, relacionando los temas del presente ensayo, el emperador sexenal ha sido una figura muy familiar para todos los mexicanos y hemos convivido de diversa manera con ello. Las atribuciones que ostentan las han utilizado todos los presidentes, pero tratándose del actual Presidente y su política de combate a la corrupción esa fortaleza produce la agresividad de diferentes grupos que presionan para salvaguardar sus intereses, utilizando distintos medios, por lo que al expresar el Presidente la necesidad de purificar los organismos constitucionales autónomos afecta intereses tanto de quienes integran esos organismos, como a las personas o corporaciones a las que sirven y protegen.

Finalmente quiero señalar que el principio de la división de poderes no es ni rígido, ni acabado, como lo han pretendido los intérpretes reduccionistas del mismo.

En primer lugar, debe tenerse presente que la teoría de la división de poderes de Montesquieu fue formulada a partir del análisis e interpretación de la flexible constitución inglesa.

También es necesario no abordar la interpretación del mismo de modo aislado, su formulación sólo tiene sentido por su referencia a toda la obra.

Para entender el principio, sus efectos y su éxito atemporal es necesario analizar y comprender su obra de manera integral y en especial los libros XI y XII que tratan sobre la libertad política y las relaciones con los ciudadanos y la Constitución, porque la libertad es el elemento constitutivo, específico y esencial de la organización del Estado.

La validez y permanencia de la división de poderes se funda en que posee un contenido teórico que es susceptible de ampliación en cualquier circunstancia histórica oponiéndose a toda forma de concentración de poder que reduzca la libertad, por lo que frente a las condiciones históricas presentes sigue teniendo plena vigencia.

Por lo que, sí para lograr la efectiva vigencia de derechos, como lo es estar debidamente informados, saber la verdad, acceder a la educación, vivir en un ambiente sano y a un mejoramiento económico, entre otras funciones del Estado, con la objetividad e imparcialidad de quienes tienen a su cargo esas importantes tareas, nada impide la ampliación de los órganos del Estado y de los mecanismos que actualicen la división de poderes atendiendo a la mayor complejidad del desarrollo, no sólo para mantener el equilibrio y la legalidad constitucional de las funciones de Estado, sino para asegurar la vigencia de los derechos humanos, con la relevancia constitucional que asuman esos otros órganos del Estado.

Recordemos que la vigencia efectiva de la Constitución depende entre otros factores, de la coherencia de todo el contexto constitucional, considerándolo como norma marco que puede desarrollarse evolutiva y orgánicamente y en ese sentido, su realización política admite que algunos de sus contenidos que han agotado su sentido histórico requieran un desarrollo constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce; *La nueva división de poderes*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- ACKERMAN, John; *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, *www.juridicas.unam.mx*.
- ÁLVAREZ MONTERO, José Lorenzo; *Presidencialismo Plebiscitario*, Monitor Democrático 2019, UNAM, México, 2019.
- Archivo general de la nación; *México y sus constituciones*, México, 1997.
- ARISTÓTELES; *Política*, Porrúa, México, 2010.
- AVIANI, Li; *Tapado y Tapadismo*, Nuevo Mundo, México, 1970, p. 6-15.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José; *Reforma electoral y división de poderes*, Crónica Legislativa, Cámara de Diputados No. 3. Junio-julio, México, 1995.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio; *Las Garantías Individuales*, Porrúa, México, 2015.
- Cámara de Diputados; *Derechos del pueblo mexicano*, Tomo V, México, 1967.
- Cámara de Diputados; *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995*, México, 1997.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio y otros; *Libertad, Igualdad, Fraternidad, 1789-1989*.
- COSIO VILLEGAS, Daniel; *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1973.
- , *El Estilo Personal de Gobernar*, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1974.
- , *La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín Martíz, México, 1975.
- DE AGAPITO SERRANO, Rafael; *Libertad y división de poderes*, Tecnos, Madrid, 1989.
- DIPPEL, *Constitucionalismo moderno*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- FAURÉ Christine; *Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- FAVOREU, Louis y otros; *La escritura del Poder Ejecutivo en la Constitución francesa de 1958*, UNAM, México, 2006.
- GARCÍA ROCA, Javier; *Del principio de la división de poderes*, Revista de Estudios Políticos 108, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- GONZÁLEZ, María del Refugio; *De la acumulación de funciones a la división de poderes*; Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, No. I. Marzo, 1995, México.
- GROS ESPIELL y otros; *El predominio del Poder ejecutivo en Latinoamérica*; UNAM, México, 1977.
- JELLINEK, George; *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, UNAM, México, 2003.
- LINZ, Juan; *Los riesgos del presidencialismo*; Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, No. 7. Febrero-marzo, México, 1996.

- LOCKE, John; Ensayo sobre el Gobierno Civil, 1690.
- MAC GREGOR, Burns; Gobierno Presidencial, Limusa Xiley, México, 1967.
- MADISÓN, Halmitón y Jay; El Federalista, Fondo de la Cultura Económica, México, 1974.
- MIRABEAU; Discursos en la Asamblea Nacional, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1989.
- MONTESQUIEU; El Espíritu de las leyes, (1748) Oxford, México, 1999.
- NAVA NEGRETE, Justo; Órganos Constitucionales Autónomos, Rehtikal, México, 2017.
- Organización de los Estados Americanos, Constitución de los Estados Unidos de América, 17 de septiembre de 1787.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Sasuna Thalía; Los órganos constitucionales autónomos, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, <https://goo.gl/9H8mrH>.
- Poder Judicial de la Federación; 100 aniversario Constitución 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos), México, 2014.
- PRITCHETT, Hernan; La Constitución americana, TEA, Argentina, 1965.
- RABASA, Emilio O.; Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, México, 1990.
- RÍOS VÁSQUEZ, Rodolfo; La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación Constitucional, Jus, México, 1991.
- RUIZ, José Fabián; Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora, Instituto de investigaciones sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2016.
- SAENZ, Liébano; La presidencia moderna, Taurus, México, 2006.
- SÁNCHEZ VIAMONTE; Instituciones Políticas en la Historia Universal, Omeba, Buenos Aires, 1962.
- TAUCBARD, Jean; Historia de las ideas Políticas, Tecnos, Madrid, 1977.
- TENA RAMÍREZ, Felipe; leyes fundamentales de México, 1808-2005, Editorial Porrúa, México, 2005.
- , Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2016.
- VELÁZQUEZ, Luis Eduardo; Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento, Revista Forbes, octubre, 2018, www.forbes.com.mx/author/forbes-staff/

CONTEXTO DE LAS ELECCIONES 2020-2021 Y SU INCIDENCIA RUMBO AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024

Julia Hernández García

I. INTRODUCCIÓN

En el presente previo a abordar el contexto de las elecciones 2020-2021, se destacan los antecedentes de las consideraciones vertidas en el tema contenido en el curso anterior que ahora forma parte del texto Monitor democrático 2020, esto es, cuál era el estado que guardaba la división de poderes, el Instituto Nacional Electoral como órgano autónomo, y el cómo estaba ejerciendo sus atribuciones el Presidente de la República y su relación con los otros dos Poderes, así como, cuál era la expectativa de la celebración de las elecciones que ahora se examinan.

De esta forma, se explican cuáles son las características del presidencialismo hegemónico en el sistema de partidos y su incidencia en la división de poderes, y la relevancia de las reformas constitucionales y legales que rigen el actual sistema de partidos.

Enseguida se describen los temas relevantes que reguló y en otros casos decidió el INE en las elecciones en curso, que nuevamente lo llevan a ser cuestionado por el partido mayoritario para ser objeto de una inminente reforma, ya que éste consideró que dicho árbitro en más de una decisión se extralimitó en sus atribuciones imponiendo obligaciones a los partidos políticos y sus candidaturas o aplicando sanciones desproporcionadas.

El comportamiento de los partidos, candidaturas, y ciudadanía en las elecciones, arrojan resultados preliminares, que llevan a cuestionar la eficacia del sistema de partidos, de cómo se coaligan para pretender ser un contrapeso al partido mayoritario y afines, y si en ese sentido, la celebración de elecciones concurrentes a la federal, puede o no propiciar el pluralismo o presidencialismo hegemónico.

En ese orden, se atiende a qué sostuvieron los partidos de oposición en las plataformas electorales registradas, sobre la división de poderes, el fortalecimiento de los órganos autónomos, en específico del INE, el sistema de partidos, y la

representación e integración de las cámaras de Diputaciones y Senadurías, y como es que aun cuando ningún partido de oposición logró la mayoría en estas elecciones, si los vincula a proponer o defender el sistema de pesos y contrapesos.

Finalmente, se estima que será la Legislatura electa, quien dará la pauta a que se materialicen las reformas que permitan el pluralismo o presidencialismo hegemónico de cara al próximo proceso electoral 2023-2024.

II. ANTECEDENTES

El presente, es la secuencia de las perspectivas expuestas del tema del curso anterior que ahora forma parte del texto Monitor democrático 2020, y que fue la antesala del que ahora nos ocupa, por ello, cabe recordar algunas de las consideraciones vertidas sobre elementos tales como la plataforma electoral de la Coalición que postuló al actual titular del Ejecutivo Federal.

Asimismo, que atribuciones habían ejecutado hasta entonces ambas cámaras, el cuestionamiento que había sobre el funcionamiento del Instituto Nacional Electoral,¹ no obstante, la entonces reciente incorporación de cuatro integrantes designados por la Cámara de Diputadas y Diputados, y la votación dividida de dicha autoridad electoral al aprobar el registro de una organización como Partido Político Nacional y negar el de seis más, cuyo desenlace ahora conocemos.

En esa fecha, la expectativa de cómo sería el comportamiento partidista respecto a la formación de coaliciones, y de la ciudadanía en las elecciones de este año, en el cual habría legisladores que buscarían la elección consecutiva, obligaba a revisar cómo habían sido los resultados de las elecciones intermedias de 2003, 2009 y 2015, se sostuvo, y se sostiene en el presente que, las elecciones son un canal de expresión de la aceptación o rechazo con determinadas políticas públicas del partido gobernante.

También se apuntó que el máximo debilitamiento del Presidente de la República en el ejercicio del poder, si bien se relaciona con la pérdida del control mayoritario, ello no implica que un gobierno dividido en los poderes resulte en una parálisis legislativa, sino que, por el contrario, exige los acuerdos y pactos para lograr las reformas y políticas que el País necesita.

Igualmente, que la eficacia de las funciones del INE, seguiría, como lo fue y es, sujeto a escrutinio y evaluación por la trascendencia que representa para la ciudadanía, de garantizar la organización de las elecciones conforme a los principios rectores, entre los cuales, la imparcialidad respecto al Ejecutivo y Legislativo sería crucial.

Asimismo, que, sin duda, sería la elección ahora celebrada, el mejor ejercicio de medición de la ciudadanía respecto a si el Presidente de la República

¹ En lo sucesivo INE.

podría superar las características del Presidencialismo de la época del partido hegemónico.

Para ello, cabe reiterar, conceptos básicos, como la división de poderes, ya que es uno de los principios fundamentales sobre los cuales se estructuran las democracias representativas, así, Locke y Montesquieu consideraban que, a través de la separación de poderes, además de lograrse un equilibrio entre los diversos órganos del estado, se limita al poder en beneficio del pueblo, para Montesquieu, se debe procurar que “el poder detenga al poder”.²

En ese sentido, Patiño considera que debe lograrse una distribución equilibrada de las funciones estatales entre los diversos órganos públicos, el ejercicio del poder debe estar supeditado a las facultades que en cada caso señalan las leyes.³

Un Estado organizado con apego al principio de la separación de poderes, de acuerdo a la manera y términos en que se aplique, dará lugar a un sistema parlamentario o presidencial. Cabe señalar, que este último es el que predomina en el continente americano, desde luego que los contextos hacen la diferencia como sostiene Dieter Nohlen.⁴

De acuerdo a Sartori, el primer criterio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado, el segundo, es que no puede ser removido por el Parlamento, y nombra o sustituye discrecionalmente a los miembros del gabinete.⁵

Otro concepto o elemento relacionado a considerar es el sistema de partidos, que se entiende como “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado”,⁶ y sus elementos constitutivos son, el número de partidos, su tamaño, la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o con grupos sociales, y su actitud frente al sistema político.

En ese sentido, Nohlen, quien cita a Palombara y Weiner, al analizar la clasificación de sistema de partidos entre competitivos y no competitivos; señala que, en los primeros, hay cuatro subtipos, con alternancia ideológica, con alternancia pragmática, ideológicamente hegemónico, y pragmáticamente hegemónico.⁷

² PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Constitucionalista, 3a. ed., 1996, p. 28.

³ *Ibid.*, p. 29.

⁴ NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales en su contexto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.

⁵ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª. ed., 2003, p. 97.

⁶ NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª. ed., 2004, p. 41.

⁷ *Ibid.*, p. 43.

En cambio, Sartori, citado por Nohlen,⁸ aplicando criterios como el número, tipo de partidos y relaciones que guardan entre sí y respecto al gobierno y la sociedad, propone siete clases de sistemas de partidos: único, hegemónico, predominante, bipartidista, de pluralismo limitado, de pluralismo extremo, de atomización; en los dos primeros, se incluyen los no competitivos, y en los cinco restantes, la competencia es real.

En un sistema de partido hegemónico, este es el que habitualmente obtiene el triunfo en las elecciones a todos los niveles, donde goza de relaciones con las instituciones del Estado mediante el ejercicio pleno del poder; no se excluye a otros partidos, pero estos tienen estructura fragmentada y funcionamiento inconsistente, obteniendo escasos triunfos, de ahí depende el éxito del partido hegemónico.⁹

Cabe señalar que, México fue clasificado dentro del sistema de partido hegemónico en el período de 1929-1988,¹⁰ en el que las reglas formales e informales garantizaban al partido el triunfo en los comicios en los que los votos no son relevantes, pues el triunfo electoral no estaba verdaderamente en disputa en el propio proceso.

Así, en los países en los cuales existe un partido predominante y el presidente es el jefe real de él, lo más probable es que el tipo responderá al presidencialismo hegemónico. No es lo mismo gobernar en un país con partido predominante que en uno con multipartidismo moderado o extremo, aunque, reitera, resulta importante la habilidad política del presidente, desde luego, hay que tener en cuenta al sistema electoral que constituye un factor trascendente para la conformación del sistema de partidos.

Ahora bien, siguiendo a Carpizo,¹¹ las características del presidencialismo hegemónico son:

- 1) Existe un partido predominante, bipartidismo o dos bloques de partidos y el presidente es el jefe de su partido.
- 2) El presidente cuenta generalmente con mayoría en el congreso.
- 3) Existe disciplina en los partidos políticos.
- 4) El poder se encuentra bastante concentrado.
- 5) Los controles constitucionales entre los poderes políticos funcionan con debilidad.
- 6) Las iniciativas y propuestas presidenciales son generalmente aprobadas por el congreso sin mayor dificultad, aunque su propia mayoría legislativa puede negociar con el Ejecutivo algunas modificaciones a las iniciativas.

⁸ *Ibid.*, p. 44.

⁹ ESPARZA Martínez, Bernardino, *Partidos Políticos. Un paso de su formación política y jurídica*, México, Porrúa, 2ª. ed., 2005, p. 14.

¹⁰ WOLDENBERG, José, *En defensa de la Democracia*, México, Cal y Arena, 1ª. ed., 2019, p. 137.

¹¹ CARPIZO, Jorge, "Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano", Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/3.pdf>, p. 48.

Woldenberg,¹² ha abordado cuáles eran las condiciones en México en la época del funcionamiento del partido hegemónico con el Presidente en el vértice de la pirámide, tales como un sistema electoral no competitivo, el control gubernamental de los comicios, la clausura de entrada del sistema de partidos, y la falta de canales adecuados para la representación de las oposiciones.

Lo anterior, previo a la histórica reforma constitucional de 1977, en la cual se reconoce el funcionamiento de los partidos políticos y se introducen las Diputaciones por el principio de representación proporcional; después vendrían las reformas de 1996, 2006, 2007-2008, 2014-2015, en las que paulatinamente se van ampliando los requisitos para obtener el registro como partido político, así como las prerrogativas, ya sea financiamiento público, acceso a radio y televisión; la garantía de la afiliación libre e individual de la ciudadanía; las restricciones para formar coaliciones; el incremento del umbral de votación para conservar el registro; el sistema de fiscalización; la sobre y subrepresentación, hasta la paridad y la sanción a los casos de violencia política de género.

Establecido dicho contexto, se apuntan las circunstancias en que se celebraron las elecciones intermedias 2020-2021.

III. ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ELECCIONES 2020-2021

En este apartado, el primer actor, es el INE, órgano autónomo facultado para organizar el Proceso Electoral Federal, en este caso, concurrente con 30 elecciones locales, y que en el marco de sus atribuciones emitió decisiones que fueron controvertidas por las partes interesadas, y de forma preponderante por el partido que ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, a partir de las cuales su funcionamiento como árbitro electoral fue criticado.

Algunas de las decisiones más relevantes fueron las siguientes:

- Reelección. Con el fin de ponderar y garantizar tanto el derecho a ser votada o votado de la persona interesada en reelegirse, así como el derecho a votar de la ciudadanía, y salvaguardar los principios constitucionales que rigen la contienda electoral; aprobó los Lineamientos sobre elección consecutiva de Diputaciones por ambos principios para el Proceso Electoral Federal 2020-2021,¹³ mismos que, entre otros aspectos, reguló que las legisladoras y legisladores podían permanecer en el cargo, sin

¹² WOLDENBERG, José, SALAZAR, Pedro, y BECERRA, Ricardo, *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 4ª. ed., 2011, pp. 20-21.

¹³ INE/CG635/2020, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS SOBRE ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, 7 de diciembre de 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115907/CG2ex202012-07-ap-2-SGaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y> y Lineamientos anexos, disponibles en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/115907/CG2ex202012-07-ap-2-a.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

dejar de acudir a las sesiones o reuniones por hacer actos de campaña, no podrían utilizar recursos públicos con fines electorales; dictó medidas para garantizar la equidad en la contienda, así quienes buscaran la reelección debían presentar a su partido, a la Cámara de Diputados y al INE, una carta de intención a más tardar un día antes del inicio de las precampañas electorales, que fue el 22 de diciembre de 2020; no podrían prometer o condicionar programas sociales, servicios u otro trámite ante instancias gubernamentales; debían entregar un calendario de actividades de precampaña para su verificación; y se estableció priorizar el principio de paridad frente al derecho de elección consecutiva.

- “3 de 3 contra la violencia”.¹⁴ A efecto de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en razón de género, el INE aprobó los formatos para vincular a los partidos políticos y sus candidaturas a contender, para que en el momento de solicitar el registro declararan bajo protesta que no habían sido condenados por violencia política, doméstica o sancionado por delitos sexuales, o condenado o sancionado como deudores alimentarios.
- Paridad en las postulaciones de Gubernaturas. En atención a la consulta inicial formulada por una aspirante a candidatura a Gubernatura por el Estado de Michoacán, y dos organizaciones de litigio estratégico ante el INE, mediante la cual solicitaron la emisión de criterios generales para garantizar el principio de paridad de género en la postulación de las candidaturas a las gubernaturas en los procesos electorales locales 2020-2021, y dada una primera respuesta emitida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que fue revocada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el citado Instituto determinó que para el citado proceso, los partidos políticos nacionales locales debían cumplir con la obligación de garantizar que sus procesos de selección y postulación de las candidaturas a los cargos de las 15 gubernaturas, al menos 7 se asignaran a mujeres, y que el cumplimiento de dicha obligación sería verificada por el propio Instituto.¹⁵

¹⁴ INE/CG691/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MODELOS DE FORMATOS “3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA” A EFECTO DE PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, 21 diciembre 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/116222/CGex202012-21-ap-7-Gaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Dicho Acuerdo tenía como antecedente el Acuerdo INE/CG517/2020, por medio del cual se emitieron los “LINEAMIENTOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, PREVENGAN, ATIENDAN, SANCIONEN, REPAREN Y ERRADIQUEN LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO”, 28 de octubre 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf>

¹⁵ INE/CG569/2020. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR SELENE LUCÍA VÁZQUEZ ALATORRE,

Cabe señalar, que dicho Acuerdo fue controvertido oportunamente, y revocado por la Sala Superior al considerar que el INE carecía de competencia para obligar a los partidos políticos a cumplir con el principio de paridad en la postulación de candidaturas e incluso se había sustituido a las facultades del Congreso de la Unión y las respectivas Legislaturas para adecuar la normativa; no obstante, dicha Sala en aplicación del control constitucional y convencional, en términos prácticos, sostuvo, al igual que el INE, la obligación a cargo de los partidos políticos de cumplir con el principio de paridad para la postulación de las candidaturas a la Gubernatura.¹⁶

- Caso Salgado.¹⁷ Con motivo del procedimiento administrativo sancionador oficioso en materia de fiscalización instaurado en contra del Partido Morena y diversos ciudadanos y ciudadanas, entre ellos, Félix Salgado Macedonio, en el cual determinó respecto a éste, imponer la sanción de pérdida del derecho a ser registrado como candidato, o en su caso, la cancelación del registro en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en el estado de Guerrero, en aplicación de lo previsto, de entre otras disposiciones, el artículo 229, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone tal sanción en caso de que un precandidato incumpla con la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña en el plazo de siete días siguientes al de la celebración del proceso electivo interno, y hubiese obtenido la mayoría de votos en éste.¹⁸

CIUDADANA Y ASPIRANTE A LA CANDIDATURA DE LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE MICHOACÁN POR MORENA, ASÍ COMO A LAS ORGANIZACIONES “EQUILIBRA, CENTRO PARA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL” Y “LITIGA, ORGANIZACIÓN DE LITIGIO ESTRATÉGICO DE DERECHOS HUMANOS”, RELACIONADA CON LA EMISIÓN DE CRITERIOS GENERALES QUE GARANTICEN EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A LAS GUBERNATURAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2020-2021, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-2729-2020, 6 de noviembre 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf>

¹⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-116/2020 Y ACUMULADOS, 14 de noviembre 2020, disponible en: https://www.te.gob.mx/medial/pdf/SUP-RAP-116-2020-EN-GROSE%20SGA_.pdf

¹⁷ En el mismo proceso electoral concurrente, se presentó también el caso del ciudadano Raúl Morón relacionado con la candidatura a la Gubernatura del estado de Michoacán, no obstante, el más mediatizado fue el de Félix Salgado Macedonio.

¹⁸ INE/CG327/2021, RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO MORENA, LOS CIUDADANOS YAIR GARCÍA DELGADO, JOSÉ FERNANDO LACUNZA SOTELO, FÉLIX SALGADO MACEDONIO, PABLO AMÍLCAR SANDOVAL BALLESTEROS Y LUIS WALTON ABURTO, Y LA CIUDADANA ADELA ROMÁN OCAMPO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COFUTF/69/2021/GRO, 25 de marzo de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/118522/CGex202103-25-rp-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Dicha determinación fue impugnada por el mencionado ciudadano ante la Sala Superior, quien en la sentencia respectiva ordenó al INE realizar una interpretación conforme del citado precepto, a fin de que la sanción fuera individualizada debidamente.¹⁹ Al respecto, el INE en cumplimiento a dicho mandato determinó imponer la misma sanción al ciudadano mencionado consistente en la pérdida del derecho a ser registrado como Candidato a la Gubernatura referida,²⁰ misma que fue nuevamente controvertida por el citado ciudadano ante la Sala Superior, quien la confirmó.²¹

- Sobrerrepresentación y verificación de afiliación. Con motivo del contexto de la integración de la cámara de diputaciones de los procesos electorales 2014-2015 y 2017-2018, que generaron controversia respecto de la postulación de candidaturas que realizaron diversos partidos coaligados de personas que eran militantes de otro partido de la misma coalición, es que para el proceso 2020-2021, el INE conforme a un criterio de verificación de afiliación efectiva, determinó que en la asignación de diputaciones por representación proporcional, analizaría la situación real de la militancia de las personas postuladas mediante el esquema de coalición, si esta era vigente o no en alguno de los partidos coaligados al momento del registro, si no existía la afiliación entonces se contaría de acuerdo al partido asignado en el convenio respectivo, y tratándose de reelección y sin afiliación efectiva, contaría para el grupo parlamentario al que pertenecía al momento del registro.²² Determinación que fue controvertida por los Partidos Encuentro Solidario, MORENA y Acción Nacional, ante la Sala Superior, quien confirmó tal criterio, adicionando una obligación para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que instalada

¹⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS, 9 de abril de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publicalejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0416-2021.pdf

²⁰ INE/CG357/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 Y SUP-JDC-432/2021, 13 de abril de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²¹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC- 751/2021, ACUMULADOS, 27 de abril de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publical_ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0108-2021.pdf

²² INE/CG193/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA EL MECANISMO PARA LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE LAS CURULES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, QUE CORRESPONDAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON BASE EN LOS RESULTADOS QUE OBTENGAN EN LA JORNADA ELECTORAL A CELEBRARSE EL SEIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO, 19 de marzo de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf>

la legislatura, informara tanto a esa Sala como al INE, si en la integración de las fracciones parlamentarias se habían respetado los límites de sobrerrepresentación.²³

- Acciones afirmativas en las postulaciones de candidaturas. En esta temática, si bien el INE inicialmente adoptó, al igual que en procesos anteriores las acciones afirmativas indígenas en 21 de los 300 distritos uninominales, también lo es, que derivado de diversas impugnaciones tanto de partidos políticos como de ciudadanas y ciudadanos, y no obstante lo avanzado de la etapa de preparación del proceso electoral, la Sala Superior ordenó al INE mediante dos sentencias, la inclusión de otras acciones afirmativas a favor de grupos vulnerables en los criterios para el registro de candidaturas a Diputaciones por ambos principios. Así, al final, se obligó a los partidos y coaliciones, a postular, además de personas indígenas, a personas afromexicanas, discapacitadas, de la diversidad sexual y migrantes, en los términos siguientes:²⁴

²³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS, 27 de abril de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf

²⁴ INE/CG572/2020. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, 18 de noviembre de 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; INE/CG18/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020,

15 de enero de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>; INE/CG160/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDOS INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, 4 de marzo de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, 29 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf; SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, 24 de febrero de 2021, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf

Tabla 1.
Acciones afirmativas Proceso Electoral Federal 2020-2021

Personas				
Indígenas	Afromexicanas	Discapacidad	Diversidad	Migrantes
<ul style="list-style-type: none"> • 21 fórmulas en 21 distritos. • 11 fórmulas de mujeres. • Postularse en bloques y sub-bloques de competitividad. • 9 fórmulas por Representación proporcional en orden de las circunscripciones, 1 (I)-1(II)-4(III)-2(IV)-1 (V)-observando el principio de paridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos. • 1 fórmula por representación proporcional, ubicada en los primeros 10 lugares, observando el principio de paridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos. • 3 fórmulas de representación proporcional en cualquiera de las 5 circunscripciones dentro de los 10 primeros lugares, observando el principio de paridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 fórmulas en cualquiera de los 300 distritos. • 1 fórmula en cualquier circunscripción dentro de los primeros 10 lugares, observando el principio de paridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 fórmula de personas migrantes y residentes en el extranjero, en cada circunscripción y dentro de los primeros 10 lugares. • 3 fórmulas deberán ser de distinto género.

Fuente: elaboración propia a partir de los Acuerdos INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021; y Sentencias SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS y SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS.

- Medidas cautelares vs Presidente de la República. El dos de junio del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE al resolver la solicitud de medidas cautelares formulada por Movimiento Ciudadano y su candidato a la Gubernatura de Nuevo León, por la presunta vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, ordenó la eliminación o modificación de las publicaciones que contenían los audiovisuales de las conferencias matutinas de los días 5, 6 y 7 de mayo del mismo año, al considerar bajo la apariencia del buen derecho que las expresiones del citado Presidente, si habían constituido una intromisión en el proceso electoral, prohibición contenida en los artículos 41 y 134 constitucionales.²⁵

²⁵ ACUERDO ACQyD-INE-127/202, COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS, Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/162/PEF/178/2021, 2 de junio de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/120607/ACQyD-INE-127-2021-PES-162-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

El segundo elemento a considerar, es el sistema de Partidos imperante, ya que en el proceso electoral federal participaron 10 partidos políticos nacionales, de los cuales 3 de ellos eran de reciente creación —Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas, y Fuerza por México—.²⁶

Ahora bien, de los 10 partidos, cobra relevancia la participación de 6 de ellos de forma coaligada; la primera denominada “Juntos Haremos Historia”, integrada por los partidos del Trabajo, MORENA y Verde Ecologista de México, quienes contendieron en 183 distritos;²⁷ la segunda, denominada “Va por México”, integrada por los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática;²⁸ la participación individual de Movimiento Ciudadano, y de los 3 partidos políticos de reciente registro.

Cabe señalar, que la competitividad se centró en las candidaturas postuladas por la coalición que formó el partido MORENA como postulante en su momento, del titular del Poder Ejecutivo, y en la coalición de oposición, sobre todo por el cuestionamiento que el propio Presidente de la República realizó sobre la unión de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, antagonistas en otros procesos electorales.²⁹

En dicha contienda, otro aspecto a destacar es el cómo debieron realizar actividades de campaña y difundir su propaganda electoral en una campaña electoral en el período de 60 días, y que en medio de esta pandemia debieron seguir recomendaciones del INE respecto a actos de campaña; además, les recomendó la utilización de plataformas digitales, y en ese sentido, si bien este proceso electoral podría caracterizarse por la explotación de esta vía de comunicación, ello no necesariamente fue equivalente a información de calidad o centrada en sus propuestas de campaña contenidas en sus plataformas electorales registradas, aunado a que, en más de un caso, las personas postuladas fueron objeto de crítica por incumplir con la declaración 3 de 3 vs la violencia; asimismo, por tratarse de perfiles del medio artístico, deportivo y otros; los

²⁶ Quienes también contendieron en los procesos electorales para elegir 15 Gubernaturas, 1,063 diputaciones locales en 30 Congresos, 1925 Ayuntamientos, esto es, en un total de 20,417 cargos, véase: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/>; ello sin contar la competencia con otras opciones locales, por ejemplo, en el estado de Veracruz con 4, véase: https://www.oplever.org.mx/partidos-asociaciones_politicos/, y en Morelos con 13 partidos locales, véase: http://imppepac.mx/wp-content/uploads/2021/DIRECT_PP-13-feb-2021.pdf.

²⁷ Instituto Nacional Electoral, Convenio de Coalición Electoral Parcial PT, MORENA, PVEM, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118544/CGor202103-21-rp-27-Anexo.pdf>

²⁸ Instituto Nacional Electoral, Convenio de Coalición Electoral Parcial PAN, PRI, PRD, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117345/CGex202115-02-rp-4-Anexo.pdf>

²⁹ Véase: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/11/30/tenia-la-razon-historica-sobre-el-prian-dice-amlo-tras-alianza-de-pri-pan-253612.html>, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/arremete-amlo-contra-alianza-de-la-oposicion>

cuales en su conjunto, con independencia de tales circunstancias representaron una variedad de opciones.

En este orden, podría considerarse que el electorado tuvo la oportunidad de elegir en la pluralidad de opciones, no obstante, de forma correlativa, se genera el cuestionamiento relativo a que la ciudadanía durante las campañas electorales ¿tiene la posibilidad de informar y formar su voto?, de conocer el perfil o trayectoria de 6 a 10 candidaturas, así como de conocer las propuestas que cada partido o coalición postulante registró en su plataforma electoral, que normativamente tienen la obligación de difundir en los tiempos de radio y televisión, y en general en la campaña, y que en el caso del proceso electoral concurrente, se suman las candidaturas locales, ya sea Gubernaturas, diputaciones o presidencias municipales, según el número de partidos contendientes, aunado a que, en algunos estados, la duración de las campañas duraron entre 30 a 60 días, dependiendo el cargo.³⁰

Por tanto, se considera que la concurrencia en la elección de cargos y pluralidad de opciones partidistas, no necesariamente tiene resultados benéficos en la integración de los poderes ejecutivos locales y legislativos federales y locales, y en su caso, los ayuntamientos, por lo que, debería ser objeto de análisis ante una inminente reforma político-electoral, de tal forma que, serán los resultados definitivos de este proceso histórico, que a la fecha, en su mayoría se encuentran sub judice, en la etapa de resultados y declaración de validez en el que se inscribe la etapa impugnativa, los que proporcionarán mayores elementos para examinar dicha reflexión.

Lo anterior, porque se estima que la concurrencia de la celebración de un mayor número de elecciones en los procesos 2017-2018 y 2020-2021 han incidido, aun de forma paulatina en el planteamiento que nos ocupa, es decir, si la apuntada concurrencia, ¿propicia el pluralismo o la hegemonía? Y por otra parte, si ¿el electorado vota por personas o por partidos?

De conformidad con los resultados de los conteos rápidos, el estimado de diputaciones para cada partido, es el siguiente: PAN 106-111, PRI 63-75, PRD 12-21, PVEM 40-48, PT 35-41, MC 20-27, MORENA 190-203, PES 0-6, RSP 0-0, FUERZA POR MÉXICO 0-0, CI 0-0.³¹

³⁰ Tal como se desprende del Acuerdo INE/CG289/2020, RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA AJUSTAR A UNA FECHA ÚNICA LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO PRECAMPAÑAS Y EL RELATIVO PARA RECABAR APOYO CIUDADANO, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CONCURRENTES CON EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2021, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-46/2020, 11 de septiembre de 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/114572/CGex202009-11-rp-2-Gaceta.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

³¹ Instituto Nacional Electoral, *Conoce las estimaciones de las diputaciones federales del #ConteoRápido de las #Elecciones2021MX.#Certeza2021ine.mx*, 6 de Junio 2021, disponible en: <https://twitter.com/INEMexico/status/1401764791623077890/photo/1>

Mientras que, de los resultados de los conteos rápidos de las 15 Gubernaturas, Morena encabezaría 11 estados, PAN 2, MC 1, y PVEM 1, de los cuales, cabe destacar que 7 de ellos, serían ocupadas por 7 mujeres, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, y Tlaxcala.³²

Respecto a los partidos Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México, de reciente creación, no obtuvieron el 3% de votación para mantener su registro, e incluso el 16 de junio del año en curso, el INE ya insaculó a los interventores que llevarán el proceso de liquidación.³³

Ante ello, el planteamiento es si las ideologías que sustentan no encuentran eco suficiente en la ciudadanía, ¿fue posible diferenciarlos de los 7 restantes nacionales? ¿Qué perfiles de candidaturas postularon?, sin duda que las respuestas a ello, excede los alcances del presente, no obstante, son planteamientos que también deberían atenderse ante una eventual reforma al sistema de partidos.

Otra circunstancia a tomar en cuenta es el número de diputadas y diputados que contendieron de manera consecutiva, y de qué partidos, así de acuerdo a los cómputos, se estima preliminarmente que en total fueron 139 del total de 500 curules, con la distribución siguiente: PAN 27, PRI 11, MORENA 77, PT 20, PVEM 2, PES 1, y MC 1.³⁴

Otro elemento importante a destacar, es el porcentaje de participación ciudadana del 52.7%, el cual se incrementó a diferencia de los tres procesos anteriores intermedios, de 47.7% en 2015, de 44.8% en 2009, 41.3% en 2003,³⁵ sin que por ello, se desestime al electorado restante del 47.3%, que no votó, ya que las causas del abstencionismo pueden ser diversas, entre ellas la desconfianza en las instituciones y en los partidos políticos, respecto a estos últimos y no obstante la pluralidad existente, genera otro cuestionamiento en el sentido de si estos no son suficientes o no logran encauzar las demandas e intereses de la ciudadanía.

IV. LA DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Señalado el contexto de las elecciones 2020-2021, cabe el cuestionamiento relativo a si en éstas fue objeto de decisión del electorado la garantía de la existencia de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público y el sistema electoral y de

³² Instituto Nacional Electoral, *Conteos rápidos 2021*, 7 de junio de 2021, disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/07/conteos-rapidos-2021/>

³³ Instituto Nacional Electoral, *Insacula INE a interventores que llevarán a cabo el proceso de liquidación de partidos políticos que no alcanzaron el 3% de la votación nacional*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/16/insacula-ine-interventores-que-llevaran-a-cabo-el-proceso-de-liquidacion-de-partidos-politicos-que-no-alcanzaron-el-3-de-la-votacion-nacional/>

³⁴ GARCÍA, Corina, *La Cámara de Diputados tendrá un 30% de diputados que alcanzaron la reelección*, 10 de junio de 2021, disponible en: <https://politica.expansion.mx/congreso/2021/06/10/camara-de-diputados-tendra-casi-30-diputados-reelectos>

³⁵ FAZ MORA, Martín, *Numeralia de la Jornada Electoral*, 8 junio de 2021, disponible en: <https://twitter.com/MartinFazMora/status/1402311547515392005>

partidos, ya que entonces, ello debió reflejarse en los resultados obtenidos de la participación individual y coaligada de los partidos de oposición, quienes en las plataformas registradas incluyeron dicha defensa e incluso fue parte de la justificación de la formación de la coalición formada por el PAN, PRI y PRD.

Los aspectos esenciales que propusieron sobre dichos planteamientos, son los siguientes:

i. *Partido Acción Nacional*³⁶

En el rubro de división de poderes, el federalismo y contrapesos democráticos, realizar las reformas constitucionales y legales para dismantelar el régimen presidencial concentrador del poder por el actual titular del Poder Ejecutivo; restaurar la división de poderes, sustentado en el modelo de pesos y contrapesos y en la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial, así como establecer la prohibición constitucional al Presidente de la República para utilizar indebidamente los medios de comunicación, y su aparición en procesos electorales para favorecer a un partido político.

En cuanto a los órganos constitucionales autónomos, fortalecerlos en su funcionamiento e integración para que quienes sean designados sean independientes frente al poder y los partidos políticos, para lo cual la duración de sus nombramientos sería transexenal a fin de que no sean objeto de cooptación de cada nuevo gobierno. Así como la prohibición a los poderes de la Unión para promover la eliminación de dichos organismos. Respecto al INE, fortalecer su ciudadanía y autonomía.

Con relación al sistema electoral, incluir la segunda vuelta para la elección del titular de la Presidencia, las Gubernaturas y la Jefatura de Gobierno; la proporcionalidad entre escaños y porcentaje de votación obtenida en la asignación de curules y escaños en las cámaras respectivas; impedir la creación de mayorías artificiales en la integración de los grupos parlamentarios de las cámaras, y la prohibición del transfuguismo político.

ii. *Partido Revolucionario Institucional*³⁷

En su plataforma, contiene un capítulo reservado a la Coalición con el PAN y PRD, y en el rubro de división de poderes, de forma similar al PAN, propuso el fortalecimiento de los órganos autónomos, la autonomía del INE; la independencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los mecanismos de designación de sus integrantes.

Asimismo, una reforma de Estado en la que el Poder Legislativo sea un contrapeso eficaz del poder presidencial, sostiene que debe existir equilibrio en

³⁶ Instituto Nacional Electoral, Plataforma electoral del Partido Acción Nacional, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116681/CGor202101-27-ap-20-1-a1.pdf>

³⁷ Instituto Nacional Electoral, Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116682/CGor202101-27-ap-20-2-A3-HV.pdf>

los tres poderes del Estado y en los tres órdenes de Gobierno. En el apartado de Democracia, revisar la proporcionalidad de la representación en el Congreso de la Unión y los Congresos locales a fin de que la integración corresponda a la voluntad de la ciudadanía; regular el transfuguismo político; y ampliar facultades de la autoridad electoral para que prohíba el uso de los programas sociales por los partidos políticos.

iii. *Partido de la Revolución Democrática*³⁸

En el apartado 2 relativo a Democracia Política, cuestiona el centralismo de la presidencia de la República, la desestructuración de los contrapesos constitucionales del Legislativo, Judicial y órganos autónomos, por lo que apuesta por fortalecer la república federal democrática, la instauración de la democracia en todo el sistema político nacional con el fin de encauzar la pluralidad política existente que evite las pretensiones hegemónicas del partido gobernante; se debe construir una ciudadanía democrática, crítica y participativa; propone el funcionamiento de un régimen político semi-parlamentario y un Estado social y democrático de derecho.

En dicho régimen el Poder Legislativo será un contrapeso eficaz al poder ejecutivo, fortalecerá la república federal y el equilibrio de los tres poderes del Estado y de las tres formas de gobierno, así como los órganos autónomos.

iv. *Movimiento Ciudadano*³⁹

En el capítulo 10 denominado “Un Nuevo Trato Para Dignificar la Vida Pública”, cuestiona la crisis del sistema político mexicano derivado de la concentración del poder, la actuación del Gobierno federal y la mayoría legislativa que se encamina a la restauración del centralismo y autoritarismo, por lo que, dice se debe construir para que exista equilibrio de poderes, también propuso garantizar la defensa y empoderamiento de los organismos autónomos e incluso impedirían cualquier intento de desaparecerlos.

También propuso fortalecer y ampliar los derechos de las minorías políticas en la vida parlamentaria, de manera que se frene la actuación arbitraria de las mayorías legislativas.

v. *Partido Encuentro Solidario*⁴⁰

En el capítulo II relativo al Fortalecimiento Institucional, propuso fortalecer los poderes del Estado, de tal forma que cada uno ejerza sus funciones y

³⁸ Instituto Nacional Electoral, Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116683/CGor202101-27-ap-20-3-A1.pdf>

³⁹ Instituto Nacional Electoral, Plataforma electoral del Partido Movimiento Ciudadano, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116686/CGor202101-27-ap-20-6-A1.pdf>

⁴⁰ Instituto Nacional Electoral, Plataforma electoral del Partido Encuentro Solidario, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116689/CGor202101-27-ap-20-8-A1.pdf>

atribuciones, si bien en el régimen presidencial los poderes deben coordinarse ello no implica la sumisión de alguno de ellos al Ejecutivo. Sostiene que debe haber un Presidente de la República respetuoso de las instituciones, de la autonomía de los poderes, órganos autónomos, partidos políticos y órdenes de gobierno.

Respecto al Poder Legislativo, cuestiona el funcionamiento actual en el que legisladores han migrado a partidos distintos a los que los postularon y fueron electos, distorsionando con ello la voluntad popular y disminuyendo a la oposición del régimen en turno. El número de legisladores de cada partido debe ser proporcional a los resultados electorales para que cada bancada tenga un peso congruente.

En el capítulo III denominado Sistema Electoral, en el apartado de Instituciones Electorales, propone un nuevo procedimiento para designar a los integrantes del INE, que provengan de la academia y sean independientes de los partidos, y de igual manera aplicarlo a la integración del Tribunal y la Fiscalía —se entiende electorales— para que con ello garanticen el cumplimiento de los principios rectores de los procesos electorales.

Con relación a los partidos políticos propone modificar las modalidades del financiamiento, para que no sea predominantemente público; igualmente, revisar los requisitos para otorgar el registro y para mantenerlo, que sea un criterio distinto a la obtención de una votación mínima.

vi. *Redes Sociales Progresistas*⁴¹

En el apartado titulado “Nuestra Propuesta Legislativa”, señala que el equilibrio de poderes debe fortalecer la democracia y el Estado de Derecho, y si bien el régimen es presidencial, debe haber soberanía de los poderes legislativo y judicial, por lo que, actuarán con responsabilidad para ejercer las facultades de control político sobre la del Ejecutivo Federal.

Con relación a los órganos autónomos, en el apartado de Democracia Total, refieren que generarán y consolidarán contrapesos institucionales y la autonomía de dichos órganos.

Conforme con lo anterior, los citados partidos en lo individual, y en específico los tres coaligados, incluyeron en sus plataformas electorales, los temas relacionados con la división de poderes, el fortalecimiento de los órganos autónomos y otras medidas para garantizar el pluralismo hacia el interior del Legislativo, sin embargo, se considera que ello no fue comunicado eficazmente, para que el electorado emitiera su voto en un porcentaje necesario que le permitiera materializar dichas propuestas o defensa como representación opositora al partido mayoritario, ya que con la información que se cuenta a la fecha como ya se dijo el Partido MORENA y coaligados, no tendrán la mayoría calificada para procesar las reformas que han anunciado desde la etapa de preparación

⁴¹ Instituto Nacional Electoral, Plataforma electoral del Partido Redes Sociales Progresistas, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116691/CGor202101-27-ap-20-9-A1.pdf>

del proceso, que implica la modificación del INE en cuanto a facultades e integración, la eliminación de los diputados de representación proporcional, la disminución de financiamiento público, entre otros.

En ese sentido, se estima que la diferencia, sin duda, la harán las minorías, y en específico, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, a quienes su plataforma los vincula, no obstante que no la hayan difundido o explicado expresa o directamente, por lo que, como se ha dicho en otros apartados, la circunstancia de que el partido del Presidente no tenga la mayoría requerida en el Congreso, no implica que se genere una parálisis legislativa, sino que obliga a consensuar, a dialogar y establecer acuerdos por el bien común, no de grupos, no sólo de mayorías dejando a un lado minorías.

Así, el ejercicio responsable de la representación conferida a dichos partidos será trascendente, no por oponerse en absoluto a las iniciativas del Poder Ejecutivo o las que impulsen el partido mayoritario, sino para acompañar las que puedan resultar óptimas o eficaces para el país, no debe olvidarse que cuando integran la Cámara no son ya solamente representantes de un distrito o de un porcentaje de electorado que votó a favor de su partido en el caso de los asignación por representación proporcional, ya que se convierten en representantes nacionales.

En el caso, se considera que existe una estrecha relación entre la división de poderes y en particular el principio de autonomía del INE como órgano autónomo, la cual está prueba, lo que no implica que el sistema electoral nacional cuya rectoría encabeza el INE no deba ser objeto de reforma, más bien, se estima que debe diferenciarse entre el procedimiento de designación hasta ahora vigente, entre las personas que lo integran y los procedimientos electorales que normativamente deben ejecutar en el marco de sus atribuciones.

Por tanto, ante el cuestionamiento, de si dicho órgano autónomo o sus integrantes, han excedido o no el límite de sus atribuciones en la emisión de acuerdos y resoluciones que permearon en el presente proceso como los descritos en el apartado III del presente, cabría entonces sostener que el Poder legislativo no ha adecuado la normativa constitucional y secundaria a la realidad política-electoral, de tal manera que fue la autoridad administrativa en la mayoría de los temas relevantes y en otros completados por la Sala Superior, quienes garantizaron el cumplimiento de los principios que rigen toda elección democrática en relación con el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Lo anterior, no implica, que hay tópicos o procedimientos que ameritan revisión, inclusión o reforma, como lo son el voto electrónico, las fórmulas de asignación de representación proporcional y de financiamiento público, o las facultades de los órganos electorales locales, lo cual debe valorarse de forma paralela a la función cumplida por el INE en el actual proceso electoral federal y 30 concurrentes, y en su momento, con los resultados de la organización de la consulta popular a celebrarse el próximo 1 de agosto del año en curso.

En tales condiciones, se estima que la respuesta al planteamiento del pluralismo o Presidencialismo hegemónico como se ha leído y vivido en otra época de la historia de México, será el resultado de la conjunción de los elementos que se materializarán una vez instalada la Legislatura electa, quien dará la pauta a las reformas que permitan uno u otro escenario de cara ya al próximo proceso electoral 2023-2024.

V. CONCLUSIONES

La división de poderes como principio esencial de las democracias representativas, es un elemento que se conjuga con el régimen de gobierno y el sistema de partidos, en el que se inscribe el funcionamiento de los órganos autónomos.

La etapa del partido hegemónico en México presentó características a partir de las cuales, se describe el contexto de las elecciones 2020-2021, cómo fue la actuación del INE como órgano autónomo facultado para organizarlas y cuáles fueron los temas más relevantes a partir de los que es cuestionado en el alcance del ejercicio de sus atribuciones respecto al partido mayoritario y sus candidaturas, e incluso sobre el propio Presidente de la República.

El funcionamiento de un sistema con 10 partidos políticos nacionales y su participación individual, y en coalición, además de la elección federal en los 30 procesos locales, con vista en los resultados preliminares, se estima que puede propiciar el pluralismo o presidencialismo hegemónico.

La valoración de los temas de división de poderes, el fortalecimiento de los órganos autónomos, el sistema de partidos, y la representación proporcional en las Cámaras y la expresión de la voluntad ciudadana, así como los límites al actual régimen presidencial, se incluyeron en las plataformas electorales registradas por los partidos de oposición, quienes no obstante ser minoría, con la representación obtenida en la Legislatura a instalarse, darán la pauta a las reformas que permitan dar respuesta al escenario del pluralismo o presidencialismo hegemónico con miras al proceso electoral 2023-2024.

VI. FUENTES DE CONSULTA

Textos

- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Partidos Políticos. Un paso de su formación política y jurídica*, México, Porrúa, 2ª. ed., 2005.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Constitucionalista, 3a. ed., 1996.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales en su contexto*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª. ed., 2004.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 3ª. ed., 2003.

WOLDENBERG, José, SALAZAR, Pedro, y BECERRA, Ricardo, *La mecánica del cambio político en México, Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 4ª. ed., 2011.

WOLDENBERG, José, *En defensa de la Democracia*, México, Cal y Arena, 1ª. ed., 2019.

Electrónicas

CARPIZO, Jorge, *Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano*, Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bju/libros/8/3634/3.pdf>.

GARCÍA, Corina, *La Cámara de Diputados tendrá un 30% de diputados que alcanzaron la reelección*, 10 de junio de 2021, disponible en: <https://politica.expansion.mx/congreso/2021/06/10/camara-de-diputados-tendra-casi-30-diputados-reelectos>

FAZ MORA, Martín, *Numeralia de la Jornada Electoral*, 8 junio de 2021, disponible en: <https://twitter.com/MartinFazMora/status/1402311547515392005>

Instituto Nacional Electoral, *Convenio de Coalición Electoral Parcial PT, MORENA, PVEM*, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118544/CGor202103-21-rp-27-Anexo.pdf>

Instituto Nacional Electoral, *Convenio de Coalición Electoral Parcial PAN, PRI, PRD*, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/117345/CGex202115-02-rp-4-Anexo.pdf>

Instituto Nacional Electoral, *Conoce las estimaciones de las diputaciones federales del #CensoRápido de las #Elecciones2021MX.#Certeza2021ine.mx*, 6 de Junio 2021, disponible en: <https://twitter.com/INEMexico/status/1401764791623077890/photo/1>

Instituto Nacional Electoral, *Conteos rápidos 2021*, 7 de junio de 2021, disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/07/conteos-rapidos-2021/>

Instituto Nacional Electoral, *Insaculada INE a interventores que llevarán a cabo el proceso de liquidación de partidos políticos que no alcanzaron el 3% de la votación nacional*, 16 de junio de 2021, disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/16/insaculada-ine-interventores-que-llevaran-a-cabo-el-proceso-de-liquidacion-de-partidos-politicos-que-no-alcanzaron-el-3-de-la-votacion-nacional/>

Instituto Nacional Electoral, *Plataforma electoral del Partido Acción Nacional*, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116681/CGor202101-27-ap-20-1-a1.pdf>

Instituto Nacional Electoral, *Plataforma electoral del Partido Revolucionario Institucional*, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116682/CGor202101-27-ap-20-2-A3-HV.pdf>

Instituto Nacional Electoral, *Plataforma electoral del Partido de la Revolución Democrática*, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116683/CGor202101-27-ap-20-3-A1.pdf>

Instituto Nacional Electoral, *Plataforma electoral del Partido Movimiento Ciudadano*, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116686/CGor202101-27-ap-20-6-A1.pdf>

Instituto Nacional Electoral, *Plataforma electoral del Partido Encuentro Solidario*, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116689/CGor202101-27-ap-20-8-A1.pdf>

Instituto Nacional Electoral, Plataforma electoral del Partido Redes Sociales Progresistas, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116691/CGor202101-27-ap-20-9-A1.pdf>
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/11/30/tenia-la-razon-historica-sobre-el-prian-dice-amlo-tras-alianza-de-pri-pan-253612.html>,
<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/political/arremete-amlo-contra-alianza-de-la-oposicion>

Acuerdos, Resoluciones y Sentencias

- ACUERDO ACQyD-INE-127/202, COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS, Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/162/PEF/178/2021, 2 de junio de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/120607/ACQyD-INE-127-2021-PES-162-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INE/CG289/2020, RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA AJUSTAR A UNA FECHA ÚNICA LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO PRECAMPAÑAS Y EL RELATIVO PARA RECABAR APOYO CIUDADANO, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CONCURRENTES CON EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2021, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-46/2020, 11 de septiembre de 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/114572/CGex202009-11-rp-2-Gaceta.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- INE/CG517/2020, “LINEAMIENTOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES, PREVENGAN, ATIENDAN, SANCIONEN, REPAREN Y ERRADIQUEN LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO”, 28 de octubre 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-Gaceta.pdf>
- INE/CG569/2020. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR SELENE LUCÍA VÁZQUEZ ÁLATORRE, CIUDADANA Y ASPIRANTE A LA CANDIDATURA DE LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE MICHOACÁN POR MORENA, ASÍ COMO A LAS ORGANIZACIONES “EQUILIBRA, CENTRO PARA LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL” Y “LITIGA, ORGANIZACIÓN DE LITIGIO ESTRATÉGICO DE DERECHOS HUMANOS”, RELACIONADA CON LA EMISIÓN DE CRITERIOS GENERALES QUE GARANTICEN EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A LAS GUBERNATURAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2020-2021, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-2729-2020, 6 de noviembre 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115152/CG2ex202011-06-ap-1.pdf>
- INE/CG572/2020. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTI-

- DOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, 18 de noviembre de 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>;
- INE/CG635/2020, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS SOBRE ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, 7 de diciembre de 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115907/CG2ex202012-07-ap-2-SGaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y> y Lineamientos anexos, disponibles en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/115907/CG2ex202012-07-ap-2-a.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- INE/CG691/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS MODELOS DE FORMATOS “3 DE 3 CONTRA LA VIOLENCIA” A EFECTO DE PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, 21 diciembre 2020, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/116222/CGex202012-21-ap-7-Gaceta.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- INE/CG18/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDO INE/CG572/2020, 15 de enero de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>,
- INE/CG160/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, SE MODIFICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, APROBADOS MEDIANTE ACUERDOS INE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, 4 de marzo de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- INE/CG193/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA EL MECANISMO PARA LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE LAS CURULES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, QUE CORRESPONDAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES CON BASE EN LOS RESULTADOS QUE OBTENGAN EN LA JORNADA ELECTORAL A CELEBRARSE EL SEIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO, 19 de

- marzo de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf>
- INE/CG327/2021, RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO MORENA, LOS CIUDADANOS YAIR GARCÍA DELGADO, JOSÉ FERNANDO LACUNZA SOTELO, FÉLIX SALGADO MACEDONIO, PABLO AMÍLCAR SANDOVAL BALLESTEROS Y LUIS WALTON ABURTO, Y LA CIUDADANA ADELA ROMÁN OCAMPO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/P-COFUTF/69/2021/GRO, 25 de marzo de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/118522/CGex202103-25-rp-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- INE/CG357/2021, ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-JDC-416/2021 y ACUMULADOS SUP-RAP-73/2021, SUP-RAP-75/2021, SUP-JDC-428/2021 y SUP-JDC-432/2021, 13 de abril de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119244/CGex202104-13-ap-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-116/2020 Y ACUMULADOS, 14 de noviembre de 2020, disponible en: https://www.te.gob.mx/media/pdf/SUP-RAP-116-2020-ENGROSE%20SGA_.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-121/2020 Y ACUMULADOS, 29 de diciembre de 2020, disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf,
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-21/2021 Y ACUMULADOS, 24 de febrero de 2021, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS, 27 de abril de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-108/2021, SUP-RAP-109/2021, SUP-JDC-630/2021, SUP-JDC-650/2021 Y SUP-JDC-751/2021, ACUMULADOS, 27 de abril de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0108-2021.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-416/2021 Y ACUMULADOS, 9 de abril de 2021, disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0416-2021.pdf

ELECCIONES 2020-2021 DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Lourdes Rodríguez Pérez

En 2021 se celebraron las elecciones más grandes de la historia de México, pues el 6 de junio se disputaron 500 cargos de elección federal y 20 mil 868 locales, así como 15 gubernaturas.

De acuerdo con el *Instituto Nacional Electoral* (INE), se renovará completamente la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; 15 gubernaturas (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas; 30 Congresos Locales excepto en Coahuila y Quintana Roo; mil 900 ayuntamientos y juntas municipales; se prevé la participación de 94 millones 800 mil ciudadanas y ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, para lo que será necesaria la instalación de 161 mil casillas y la contratación de más de 50 mil Supervisores y Capacitadores Electorales. El ensayo que se va a presentar es en relación con la elección de los 500 diputados del H. Congreso de la Unión, cámara que se integra por 300 según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Lista Regionales, votadas en circunscripción plurinominal.

Para iniciar nuestro estudio debemos partir de que se debe por entender ¿Qué es el proceso electoral...? Desde un orden doctrinal “Es una serie continua y concatenada de actos complejos y con efecto preclusivo, destinados a instrumentar y facilitar la realización de los comicios y la posterior asignación de cargos y bancas entre las distintas fuerzas políticas participantes en base al resultado por ellas obtenido”.¹

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Título Primero, De las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales, Capítulo I De las Disposiciones Preliminares, en su artículo 207, refiere al proceso electoral de la siguiente manera:

¹ Puede recuperarse en: https://www.joseperezcorti.com.ar/el_proceso_electoral.htm

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.² (Artículo reformado DOF 13-04-2020)

O bien es el conjunto de actos realizados en etapas y que la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales mandatan a las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos para renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Legislativos y Ejecutivo federal y de las entidades federativas, de los ayuntamientos en los estados de la República y de las alcaldías en la Ciudad de México.

José Woldenberg y Ricardo Becerra definen al proceso electoral como

[...] la condición y la expresión práctica de la democracia. En el proceso electoral se manifiestan las preferencias de los ciudadanos de una determinada comunidad política; está constituido por una serie de etapas en las cuales tiene lugar, característicamente, la designación de los titulares del gobierno y del Poder Legislativo. [...] En él se manifiestan las opciones, las ideas y la fuerza de los actores (partidos y agrupaciones) que aspiran al gobierno o a los cargos legislativos, pero también y sobre todo en el proceso electoral cristaliza la participación y la decisión de los ciudadanos en torno a quienes deben ser sus gobernantes y legisladores.³

Los fines y objetos es la realización de los comicios o elecciones, y la asignación de bancas o curules entre las distintas fuerzas políticas conforme a los votos obtenidos.

Los tipos y categorías de las elecciones son: ordinarias y extraordinarias. Las primeras son aquellas que son emanadas, la que al establecer su forma de gobierno y sus formas de integración, regula también la renovación periódica de sus autoridades políticas que los conforman; las extraordinarias son las que están destinadas a encausadas procesalmente el ejercicio libre el poder electoral en circunstancias especiales en las que el constituyente o el legislador han considerado devolver al electorado el libre ejercicio de la soberanía.

No debemos pasar por desapercibidos que si bien la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales (OPLES), en los términos que

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puede recuperarse en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

³ Woldenberg, José y Becerra, Ricardo. Proceso Electoral. México: En *Léxico de la política*, comp. Baca Olamendi, Laura; Bokser-Liwerant, Judit; Castañeda, Fernando; Cisneros Isidro; Pérez Fernández del Castillo, Germán, 2004. pp. 597-603. Ed. FLACSO, CONACyT, FCE y Fundación Heinrich Böll.

establece esta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, refiere a sus principios, al mencionar:

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.⁴

De igual forma la Ley General de instituciones y Procedimientos Electorales: El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.⁵

Todas las actividades del Instituto Nacional Electoral deben apegarse a los siguientes principios rectores:

- *Certeza*. Todas las acciones que desempeñe el Instituto Nacional Electoral estarán dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
- *Legalidad*. En el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, el Instituto Nacional Electoral debe observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.
- *Independencia*. Es la garantía y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.
- *Imparcialidad*. En el desarrollo de sus actividades, todo el personal del Instituto Nacional Electoral debe reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.
- *Máxima Publicidad*. Todos los actos y la información en poder del Instituto Nacional Electoral son públicos y sólo por excepción se podrán reservar

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede consultarse: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

⁵ Artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede recuperarse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

en los casos expresamente previstos por las leyes y justificados bajo determinadas circunstancias.

- *Objetividad.* La objetividad implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

Actividades fundamentales:

Además de realizar todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales federales, la Constitución y la legislación electoral le ordenan al Instituto Nacional Electoral realizar otras actividades, entre las que se encuentran las siguientes:

- Realizar labores de capacitación y educación cívica.
- Elaborar la geografía electoral del país.
- Garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticos nacionales.
- Elaborar el Padrón Electoral y las Listas de Electores.
- Diseñar, imprimir y distribuir los materiales utilizados en las jornadas electorales federales.
- Preparar las jornadas electorales federales.
- Realizar el cómputo de resultados electorales.
- Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y otorgar las constancias correspondientes.
- Regular la observación electoral, así como la realización de encuestas y sondeos de opinión.
- Administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales.⁶

El proceso electoral se encuentra conformado por cuatro elementos que son:

A) *Sujetos del Proceso Electoral*

Por sujetos entendemos aquellos que tienen parte en el proceso como autoridad o como actores del mismo cumpliendo roles fundamentales para el adecuado desarrollo de los comicios. Unos en cuanto organizadores y directores del proceso, otros como partícipes necesarios y finalmente quienes persiguen a través del mismo su objetivo principal, esto es la obtención de la mayor cuota de poder luego de la elección, del concepto señalado en el párrafo que anterior, se infiere quienes tienen la calidad de sujetos:

1. Los Organismos Electorales. Detentan la calidad de directores del proceso comicial en su doble aspecto, esto es judicial por un lado y administrativo u operativo por el otro. La tarea a desarrollar por estos organismos deberá

⁶ ¿Qué es el Instituto Nacional Electoral?, 9 de febrero de 1917. Puede consultarse en https://portal.anterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/

estar signada por la profesionalidad, objetividad y eficiencia de sus actos y de sus integrantes. También resulta fundamental la neutralidad que debe presidir toda su actividad, puesto que la falta de una actitud claramente objetiva y ecuánime no hace más que restarle legitimidad a los distintos actos llevados a cabo, disminuyendo su efectividad y transparencia y generando situaciones de desconfianza que repercutirán directamente sobre los mismos organismos electorales, que poco a poco irán perdiendo el control del proceso, con las graves consecuencias institucionales que ello implica. En materia electoral podemos decir que existe dos tipos de sujetos electorales: el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de carácter jurisdiccional, como se colige forma parte del Poder Judicial de la Federación.

2. El Cuerpo Electoral. Es el conjunto de personas que, cumpliendo con las exigencias requeridas por la normativa electoral vigente (Mayoría de Edad, Domicilio, etc.) y perteneciendo al ámbito geográfico común identificado por ese ordenamiento legal como una unidad electoral (Circuito, Sección, Distrito), se encuentra habilitado para ser incluido en los correspondientes registros electorales (Padrones) para ejercer su derecho a sufragio activo (Voto), de modo tal que sea computado a efectos de la asignación de cargos y/o bancas de los distintos órganos de gobierno correspondientes a la unidad político-electoral (Comuna, Municipio, Departamento, Provincia) a la que pertenecen.
3. Los Actores Políticos. Entre ellos encontramos a las fuerzas políticas y sus representantes, las que a través de la postulación de candidatos aspiran a acceder al control de los órganos políticos del Estado. En forma paralela a la presencia de las distintas agrupaciones que los promueven, los candidatos adquieren una relevancia intrínseca a su postulación. En ambos casos, unos y otros deben participar de la relación electoral observando pautas básicas e imprescindibles de buena fe, coordinación y colaboración, tanto en lo que respecta a la actividad a desarrollar entre ellos como en su relación con los órganos electorales a cargo del proceso.

Son prerrogativas irrenunciables que tienen los ciudadanos para participar en la integración de los poderes públicos, y que le permiten participar individual y colectivamente en las decisiones y vida de carácter político de su comunidad. Dichos derechos son propios y esenciales a la calidad de ciudadano e implica la capacidad de ejercicio frente al gobierno y dentro del Estado. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I, párrafos uno y dos, hablan de los partidos políticos como entes en la participación de los procesos electorales y cuyo fin es promover la participación del pueblos en la vida democrática.

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y

prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género” (Párrafo reformado *DOF* 10-02-2014, 06-06-2019).

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso 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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas 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.⁷

Párrafo reformado *DOF* 10-02-2014, 06-06-2019

4. Los ciudadanos. Igualmente las personas en su calidad de ciudadanos juegan un papel determinante en los procesos electorales, porque son ellos en esa calidad los que van a determinar la democracia en los procesos electorales, nuestra carta magna señala quienes son ciudadanos en su artículo 34 mismo que dice:

Artículo 34.—Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir⁸ (Artículo reformado *DOF* 17-10-1953, 22-12-1969)

Los ciudadanos para votar deben: Contar con credencial para votar con fotografía. Estar inscrito en el listado nominal de la sección electoral correspondiente al domicilio del ciudadano. En términos generales son los que integran el electorado quien se manifiesta a través del “voto” o “sufragio”, entendido éste como el único elemento objetivizador de la voluntad popular capaz de trasuntar las tendencias políticas individuales de cada ciudadano para convertirlas en expresión colectiva destinada a determinar quiénes resultarán depositarios del mandato popular para acceder al gobierno de la cosa pública. El sufragio el libre y secreto a nadie se le puede obligar a votar por un determinado partido político o coalición.

El electorado se manifiesta a través del “voto” o “sufragio”, entendido éste como el único elemento objetivizador de la voluntad popular capaz de trasuntar

⁷ Artículo 41, fracción I, párrafo uno y dos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

⁸ Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede consultarse: [ehhttp://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm)

las tendencias políticas individuales de cada ciudadano para convertirlas en expresión colectiva destinada a determinar quiénes resultarán depositarios del mandato popular para acceder al gobierno de la cosa pública. Por sistema electoral entendemos los distintos métodos utilizados en procura de interpretar las manifestaciones del poder electoral conformado por la voluntad popular y expresada a través del sufragio libre y soberano de los ciudadanos. Asimismo, son los encargados de fijar las reglas de distribución de poder dentro del sistema constitucional de transmisión de funciones y/o cargos existentes. En estas elecciones están convocados casi 95 millones de electores registrados, son “cinco millones de personas más que en 2018.”⁹

B) Medio de Participación.

Es el elemento y método de los cuales se valen el cuerpo electoral y los actores políticos para poder concretar su intervención en el marco del proceso electoral con posibilidades ciertas de cumplir sus objetivos alcanzando la mayor representación posible y su consecuente cuota de poder dentro del gobierno surgido de la elección. Identificamos como medios de participación encontramos a los siguientes:

1. *Sistemas Electorales.* Por sistema electoral entendemos los distintos métodos utilizados en procura de interpretar las manifestaciones del poder electoral conformado por la voluntad popular y expresado a través del sufragio libre y soberano de los ciudadanos. Asimismo son los encargados de fijar las reglas de distribución de poder dentro del sistema constitucional de transmisión de funciones y/o cargos existente.
2. *Postulación de Candidaturas.* El ejercicio del sufragio pasivo o derecho de ser elegido conforma otro de los medios por los cuales se concreta la participación ciudadana en el proceso electoral y que se instrumenta a través de la postulación de candidaturas.

C) Etapas del Proceso Electoral

Son cada una de las fases que tienen lugar en el marco de una elección y dentro de los cuales se va dando cumplimiento a los requisitos establecidos por la ley en reaseguro de las condiciones de legalidad, legitimidad e igualdad que deben regir toda actividad comicial. Las etapas de todo proceso electoral federal como fue en este caso en la elección de diputados al H. Congreso de la Unión.

De conformidad con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 225 el proceso electoral ordinario inicia en septiembre del año previo al de la elección, artículo correlacionado con el 40, numeral 2, donde se establece, que el Consejo General se reunirá dentro de la primera semana de septiembre del año anterior a aquél en que se celebren las elecciones federales

⁹ Comienza el proceso electoral 2021, el más grande de la historia de México. *Forbes Staff*, septiembre 7, 2020, puede recuperarse en: <https://www.forbes.com.mx/politica-comienza-el-proceso-electoral-2021-el-mas-grande-de-la-historia-de-mexico/>

ordinarias. Debo aclarar antes que nada que estamos hablando de elecciones federales intermedias, toda vez que únicamente se renovó a los representantes de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y si fueran ordinarias se elegirían a los integrantes de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, esto debe quedar bien claro. Siguiendo lo señalado por la disposición mencionada en electoral las etapas de los procesos son:

- a. Preparación de la elección;
- b. Jornada electoral;
- c. Resultados y declaración de calidez de las elecciones, y
- d. Dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo.

Esta última etapa no se abordara porque fueron elecciones intermedias donde únicamente se eligieron a los integrantes de la Cámara de Diputados, no así ni al Poder Ejecutivo ni a la Cámara de Senadores, toda vez que su periodo de duración de ambos poderes es de seis años. Pasaremos a comentar cada etapa a continuación.

La preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General que se celebra durante la primera semana de septiembre del año previo a la elección, en esta ocasión fue el 7 de septiembre de 2020 y concluye al iniciarse la jornada electoral.

La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla.

La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.

La etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el Secretario Ejecutivo o el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

Una vez señalada las diferentes etapas del proceso electoral indicaremos algunos actos de relevancia que se dan durante estas etapas. Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente de INE, manifestó que a partir del principio aleatorio denominado insaculación es uno de los pasos más importantes del proceso electoral, ya que representa la cadena de confianza de las elecciones, para asegurar la selección de más de un millón 469 mil personas que habrán de

fungir como funcionarias y funcionarios de casilla. Cada una de las mesas directivas de casilla se integra por una presidenta o presidente, dos secretarias o secretarios, así como por tres escrutadores y tres suplentes generales, quienes se encargaran de recibir y contar los votos tanto de la elección federal como local, no debe pasar por desapercibido el registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y de los representantes generales se hará ante el consejo distrital correspondiente.

Las y los ciudadanos que nacieron en agosto y septiembre fueron convocados para integrar las mesas directivas de casilla y contar los votos en el Proceso Electoral Federal y concurrente 2020-2021 del próximo 6 de junio, en la que fue la elección más grande de la historia de México.¹⁰

Las y los ciudadanos cuyo primer apellido inicie con la letra “A” fueron los primeros a considerar para la integración de las Mesas Directivas de Casilla en los comicios Federal y 32 locales concurrentes del pasado 6 de junio. Este paso a la designación de 1 millón 469 mil ciudadanas y ciudadanos que fueron notificados y de los que se definieron a quienes integraron las más de 163 mil casillas que se instalaron el pasado 6 de junio en todo el país.

De acuerdo con los datos reportados por el Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE), las personas tomadas de la fila el mismo día de los comicios fueron de apenas 72 mil 956, lo que representa el 7.5% de las 968 mil 874 que las integraron.

A nivel nacional las 300 Juntas Distritales del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobaron la instalación de 162 mil 570 casillas, de las cuales 162 mil 374 fueron debidamente reportadas ante el SIJE durante el 6 de junio.

Con estos datos se pudo verificar que, al cierre de la jornada, se culminó con la instalación del 99.93% de las casillas que fueron reportadas en el SIJE y sólo en 45 mil 856 casos requirieron de algún funcionario tomado de la fila; es decir, en el 28.27% del total de las casillas reportadas.

Por el contrario, el 71.73% de las casillas, 116 mil 343, contó con ciudadanas y ciudadanos que fueron doblemente insaculados y posteriormente capacitados para recibir y contar el voto de sus vecinos el día de las elecciones.

Para la integración de las 162 mil 570 Mesas Directivas de Casilla se contó con el nombramiento de 1 millón 462 mil 672 personas entre propietarios y suplentes que recibieron su nombramiento expedido por los Consejos Distritales del INE en todo el país, mismos que aceptaron de puño y letra.¹¹ Una vez cerrada el acta la votación y llenada y firmada correspondiente del acta de jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva al escrutinio. Los artículos 287,

¹⁰ Córdova, Lorenzo. *La insaculación representa la cadena de confianza de las elecciones*. Número 405. 15 de diciembre de 2020. Puede recuperarse en <https://centralelectoral.ine.mx/2020/12/15/convocara-ine-a-ciudadania-nacida-en-agosto-y-septiembre-para-integrar-las-mesas-directivas-de-casilla-en-elecciones-2021/>

¹¹ INE. *93 de cada 100 mexicanos cumplió con su nombramiento como funcionaria o funcionario de casilla*. No. 304. Puede recuperarse en <https://centralelectoral.ine.mx/2021/06/11/el-6-de-junio-se-demostro-el-compromiso-de-la-ciudadania-para-integrar-las-mesas-directivas-de-casilla>

288, 289, 290 y 291 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen el proceso del escrutinio y cómputo ante la mesa directiva de casilla. Concluido el escrutinio y cómputo de todas las votaciones se levantarán las actas correspondientes de cada elección. Posteriormente se clausuraran las casillas, el secretario levantará constancia de la hora de la clausura y de los funcionarios, representantes de partido y de candidatos independientes que harán entrega del paquete que contenga los expedientes.

Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al consejo distrital que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

a) Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito;

b) Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito, y

c) Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.¹²

Plazos que pueden ser ampliados previamente al día de la elección por los consejos distritales, los cuales podrán acordar que se establezca un mecanismo para la recolección de la documentación de las casillas cuando fuere necesario en los términos de esta Ley. Lo anterior se realizará bajo la vigilancia de los partidos políticos que así desearan hacerlo.

Otra de las etapas es la de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral, como ya se indicó en párrafos anteriores.

El miércoles 9 de junio de 2021 siguiente a la jornada electoral, tuvieron lugar los cómputos distritales y de la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa. Los 300 Consejos Distritales inician a partir de las 8:00 horas, realizarán el cómputo de cada una de las elecciones: Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para diputados, para senadores. El artículo 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece diferentes supuestos jurídicos para el procedimiento del cómputo distrital.

¿Qué son los cómputos distritales? Es la suma que realizan los Consejos Distritales con el acompañamiento de las representaciones de los partidos políticos y candidaturas independientes de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo que provienen de las casillas de la jornada electoral.

En otras palabras el cómputo distrital, es el método que otorga fiabilidad jurídica a la contienda. Su obtención consiste en sumar los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de cada una de las casillas.

¹² Artículo 305 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Puede recuperarse: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBibliolindex.htm>

De esta manera se obtienen resultados definitivos, ya que es un conteo más preciso realizado en cada uno de los distritos electorales y en donde incluso se pueden abrir paquetes para volver a contar voto por voto.

Durante este proceso se cotejan cada acta recibida con la de los representantes de los partidos, por lo que, en dado caso de que las cifras no coincidieran se debe abrir el paquete electoral para hacer un recuento voto por voto.

Los cómputos tienen validez oficial y al final del conteo se entrega la constancia de mayoría al ganador de la jornada electoral.

¿Cuándo se realiza un recuento de votos en los cómputos distritales?

De acuerdo a lo mencionado, el INE realizará un recuento de votos cuando: No coincidan los resultados del Acta de Escrutinio y Cómputo del expediente de casilla con los resultados del Acta que obre en poder del presidente del Consejo Distrital o de los representantes de los partidos políticos.

Se detecten alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla.

No exista el Acta de Escrutinio y Cómputo en el expediente de la casilla ni obre en poder del presidente del consejo distrital.

Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos, a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.

El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y el segundo lugares de la votación. Todos los votos depositados hayan sido a favor de un mismo partido político.

Sin embargo podemos afirmar que entramos a la etapa jurisdiccional, es decir de impugnaciones, que serán interpuestos ante los propios Consejos Distritales y los enviará al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo a la jurisdicción.

D) Resultados por fuerza política

La coalición Juntos Hacemos Historia (JHH), integrada por Morena, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), fue la fuerza política que ganó el mayor número de distritos (121) en las elecciones del 6 de junio pasado.

Más atrás, casi con la mitad de distritos ganados, se ubican Morena (64) y la coalición Va por México (VxM, 63), conformada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En cuarto lugar se ubica el PAN (33), seguido del PRI (11), Movimiento Ciudadano (MC, 7) y el PVEM (1).

Mientras que Morena y los otros partidos que integran su coalición ganaron conjunta o individualmente el 62% de los distritos en disputa (186 de 300), el PAN, PRI y PRD obtuvieron el triunfo (independiente o colectivamente) en 35.7% de los distritos (107).

Si nos concentramos exclusivamente en el desempeño de las coaliciones, la encabezada por Morena obtuvo el triunfo en 66.1 % de los distritos en donde

compitió (121 de 183). Por su parte, la integrada por el PAN, PRI y PRD lo hizo en 28.8 % de los distritos (63 de 219).

La LXV legislatura de la Cámara de Diputados, que inició funciones el 1 de septiembre de 2021, es paritaria pues quedó integrada por 250 mujeres y 250 hombres.

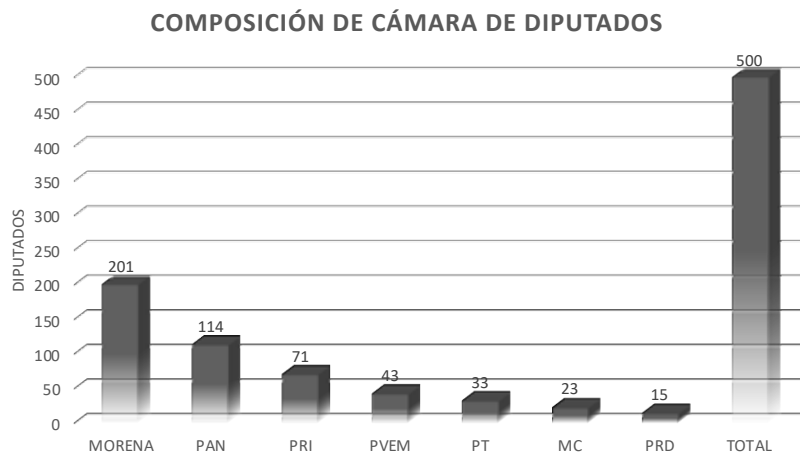
Con la medida de ajuste implementada en la asignación de diputaciones de Representación Proporcional, se dio un paso relevante en la paridad en todo y permitió que, por primera vez en la historia del país, la Cámara quedara conformada paritariamente.

En seguida se presentara como quedo debidamente integrada la Cámara de Diputados XLV.

Composición por tipo de elección y Grupo Parlamentario											
G.P.	M.R.	%	1a.	2a.	3a.	4a.	5a.	R.P.	%2	Total	%3
MORENA	125	62.2	15	11	18	16	16	76	37.8	201	40.2
PAN	73	64	8	13	5	9	6	41	36	114	22.8
PRI	31	43.7	7	8	7	7	11	40	56.3	71	14.2
PVEM	31	72.1	1	3	4	2	2	12	27.9	43	8.6
PT	26	78.8	1	1	2	2	1	7	21.2	33	6.6
MC	7	30.4	7	3	2	2	2	16	69.6	23	4.6
PRD	7	46.7	1	1	2	2	2	8	53.3	15	3
TOTAL	300	60	40	40	40	40	40	200	40	500	100

Datos al: 05/10/2021

Elaborado por: María de Lourdes Rodríguez Pérez.



Después de haber concluido el proceso electoral 2020-2021, podemos darnos cuenta como quedó integrada la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, no obstante que participaron dos coaliciones: “Juntos Haremos Historia” integrada por los partidos políticos Morena, Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista, así como la coalición “Va por México” compuesta por el Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. De lo que se infiere que Morena y sus aliados alcanzaron una mayoría simple, no logrando la mayoría calificada para sus fines legislativos. De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, la mayoría calificada es aquella que exige un porcentaje especial para alguna votación en la Cámara de Diputados.

En México corresponde mínimo a las dos terceras partes del Congreso. Es decir, se requieren 334 votos para alcanzar la mayoría calificada durante una sesión en el pleno al momento de tomar una decisión o realizar una votación. Al partido del presidente le faltarían 42 legisladores para alcanzar esta.

En general, se considera mayoría calificada a aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes. Su significado se explica en la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes, que vayan más allá de la simple mitad más uno de los votantes, sobre todo cuando se trate de determinadas reformas legales o asuntos trascendentes, donde se requiera por su importancia un apoyo considerable del cuerpo que integra un Parlamento o Poder Legislativo.¹³

Este tema encuentra su fuente en los artículos 9, 17, 19, 48 y 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo del Reglamento del Senado de la República y artículos 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

CONCLUSIÓN

Al Señor Manuel López Obrador, le interesa contar con una mayoría calificada para que las iniciativas de reforma que presente como son: la de Comisión Federal de Electricidad (CFE), otra en materia electoral, que incluye garantizar un órgano electoral independiente y eliminar los diputados plurinominales, y una más para incorporar a la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

Respecto a la reforma energética el 6 de octubre de este año, en el periódico Reforma, el Consejo Ejecutivo de Empresas Globales (CEEG) hizo un llamado al Gobierno federal para que reconsidere su posición sobre la iniciativa de reforma a la industria eléctrica porque, de lo contrario, se incrementarían los

¹³ <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=152>

costos de las tarifas eléctricas y limitaría el acceso a la energía.¹⁴ Lo que podemos ver en los antecedentes de esta reforma que se inició con Carlos Salinas de Gortari y se concretó con Enrique Peña Nieto, toda vez que al privatizar las comunicaciones se favoreció una clase social como sucedió.

El presidente y Morena han planteado la necesidad de realizar una reforma en materia electoral, pues consideran que el INE es un obstáculo para la democracia, órgano autónomo que pasaría a formar parte del poder judicial, el cual ya es parte de este. Así mismo desea la eliminación de 200 diputados y de 32 senadores plurinominales.

En materia de seguridad pública: se propone que la Guardia Nacional deje la Secretaría de Seguridad Pública y pase a formar parte de la Secretaría de la Defensa Nacional de forma definitiva.

La conformación de la cámara de diputados es el eje que va a determinar este tipo de iniciativas de leyes, es por ello que el presidente y el Partido Morena necesitan de una mayoría calificada. Pero si nos damos cuenta necesita del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual se vería muy mal en aprobar la Reforma de la Comisión Federal Electoral, como es posible que durante el mandato de Ernesto Peña Nieto la haya aprobado y ahora se adhiriera a los fines de que pretende este gobierno, debemos demostrar como ciudadanos que los representantes que elegimos sean personas pensativas y no corruptas, y sobre todo se dejen llevar por la corriente que en un momento les convenga.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- WOLDENBERG, José y BECERRA, Ricardo. Proceso Electoral. México: En *Léxico de la política*, comp. Baca Olamendi, Laura; Bokser-Liwerrant, Judit; Castañeda, Fernando; Cisneros Isidro; Pérez Fernández del Castillo, Germán, 2004, pp. 597-603. Ed. FLACSO, CONACYT, FCE y Fundación Heinrich Böll.
- CÓRDOVA, Lorenzo. *La insaculación representa la cadena de confianza de las elecciones*. Número 405. 15 de diciembre de 2020. Puede recuperarse: <https://centralelectoral.ine.mx/2020/12/15/convocara-ine-a-ciudadania-nacida-en-agosto-y-septiembre-para-integrar-las-mesas-directivas-de-casilla-en-elecciones-2021/>

Hemerografía de revistas

- ¿Qué es el Instituto Nacional Electoral?, 9 de febrero de 1917. Puede recuperarse: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/
- Comienza el proceso electoral 2021, el más grande de la historia de México. *Forbes Staff*, septiembre 7, 2020, puede recuperarse: <https://www.forbes.com.mx/politica-comienza-el-proceso-electoral-2021-el-mas-grande-de-la-historia-de-mexico/>

¹⁴ Grupo Reforma. 6 de octubre de 2021. Recuperarse en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preaccesolarticulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=advierten-que-reforma-electrica-afectaria-competitividadlar2272345

INE. *93 de cada 100 mexicanos cumplió con su nombramiento como funcionaria o funcionario de casilla*. No. 304. Puede recuperarse: <https://centralector.ine.mx/2021/06/11/el-6-de-junio-se-demostro-el-compromiso-de-la-ciudadania-para-integrar-las-mesas-directivas-de-casilla/>

Grupo Reforma. 6 de octubre de 2021. Puede recuperarse: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/advierten-que-reforma-electrica-afectaria-competitividad/ar2272345

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede consultarse: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede recuperarse: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Universidad La Salle campus Pachuca

PROLEGÓMENOS DE UN ENTENDIMIENTO DE LA TENSIÓN ENTRE PLURALISMO POLÍTICO Y DIVISIÓN DE PODERES

Enrique Serrano

Particularidad y generalidad del interés son pues los criterios clave que subyacen a la decisión en el proceso político.

R. DE AGAPITO SERRANO

I

En esta vez, el tema central que se somete a revisión es el de “Elecciones 2020-2021. Pluralismo o presidencialismo carismático. División de poderes y organismos constitucionales autónomos”. Y, desde mi perspectiva, lo que está de fondo de este tema es la tensión entre el momento institucional y el momento del dinamismo político de un Estado. Mi propuesta es abundar en tal asunto a partir de la definición de Estado, como “(...) una sociedad en la que hay leyes”, dice Montesquieu.

Ahora bien, aquella es una primera vista de la idea de “Estado” a la que el propio Montesquieu da más proyección. Y es que luego de afirmar que el Estado se hace presente en una sociedad en la que hay leyes, da un complemento a esa primera afirmación que deja ver que el Estado es algo más que un poder fáctico cuya posible orientación moral va más allá de la *racionalidad utilitarista* que domina en el “pacto de sujeción” de inspiración hobbesiana.

El complemento al que me refiero es este: Las leyes del Estado tienen que ser tales que den cumplida cuenta de que “(...) la libertad sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer”.

De modo que, las leyes que tienen como fuente el poder estatal, no cualquier otro poder, imponen, fundamentalmente, un deber de tipo abstracto que hay que adecuar a cada caso. Y esta referencia a un Estado como poder que vincula sus leyes con ese *contenido fundamental de libertad*, ya apunta hacia una cualificación “constitucional” del propio Estado. De esto se deriva una consecuencia que aquí interesa destacar y que supone el desarrollo de esta aportación, a saber, que el *proceso político* tiene que ser un *espacio constitucional*

de adecuación de ese contenido fundamental de libertad en medio de lo que en cada sociedad se presente como problemática actual.

Entiendo que esa referencia a un “Estado” pone de relieve dos cosas: Por un lado, pone de relieve la pretensión de que las *leyes positivas* tienen que reflejar la estabilidad alcanzada en las relaciones de libertad y de poder en un determinado momento y geografía. Si esto es así, “lo social” equivale a lo estable de tales relaciones, y el Estado supone el sistema de garantías de esa estabilidad.

Por otro lado, se pone de relieve que la garantía de esa estabilidad no reposa en uniformar intereses de los individuos y en cancelar o amañar los procesos para la manifestación y la satisfacción oportuna y razonable de una pluralidad de intereses de libertad y de poder. Si la estabilidad se consigue de este modo, lo que aparece como Estado es una dictadura. Frente a esto, lo que se *debe querer como Estado constitucional es la formación de una conciencia de lo público a partir de una estructura de soberanía que garantice la participación de los gobernados en la definición de los contenidos de su libertad*. Si nos situamos en el supuesto de un Estado constitucional cimentado en la doctrina contractualista, han de ser los propios gobernados quienes pondrán en claro lo que *deben querer como libertad concreta* en sus relaciones para evitar imposiciones arbitrarias entre ellos mismos y de parte del Estado.

Interesa detenerse en ese señalamiento porque con él aparece una idea de *deber que presenta tensión entre lo trascendente y lo concreto*. Es decir, lo que se *debe querer como “libertad” en espacios de vida en común no debe tener la medida de una sola de las partes, sino la medida de “lo general”*. Pero ésta no queda fija, no queda estática, como una estampa de *lo ya acordado*. Cabe añadir que “lo general” no es lo definitivamente *constituido como vida en común*, sino que es algo en *constante aunque reposada constitución*.

Lo anterior va de la mano con que el objetivo de estabilidad de una Constitución no se reduce a codificar relaciones entre los órganos de gobierno para la garantía de un cuerpo de derechos prevalentes como *derechos humanos* (en los que está supuesto lo que *trascendentalmente se debe querer*). Sin dejar esto de lado, una Constitución también tiene que dar noticia de que se pudo desenmarañar suficientemente la complejidad de lo social, lo que implica la integración del proceso político en el propio esquema constitucional de garantías de los derechos humanos.

Lo que quiero decir es que, la estabilidad que supone “lo social” está comprendida en una Constitución que habilita y garantiza cauces de participación ciudadana orientada a proponer actualizaciones razonables de las propuestas de poder, de libertad y de justicia contenidas en un cuerpo de derechos humanos. En sentido similar, cabe decir que el objetivo de esa participación es *poner al día un “derecho común” en el que aparecen mandatos de libertad históricamente decantados y que, por lo mismo, no pueden considerarse como un mero obsequio de los poderes fácticos de cada momento*. También interesa destacar

la consecuencia de que, paralelamente, esa participación tendrá que orientarse en el sentido de replantear las garantías institucionales para que den cobertura a tales actualizaciones.

Si *la vida en Constitución* no transita en ese sentido, se desvaloriza *lo político* como componente ineludible de la capacidad normativa de un *orden fundamental*. La Constitución tendría entonces el oropel de su *status de voluntad soberana* pero sin ser reflejo de los contenidos históricos de tal voluntad. Si esto es así, la capacidad normativa de una Constitución estaría desfasada de la complejidad social que pretende organizar. Estaríamos, pues, frente a una Constitución de derecho, pero no de hecho, diría Montesquieu. Esta idea llama la atención por su contundencia y conviene ponerla en los términos de su literalidad: “No basta con tratar la libertad política en relación con su constitución; hay que estudiarla también en su relación con el ciudadano (...) en el primer supuesto, la libertad se basa en cierta distribución de los tres poderes; pero en el segundo hay que considerarla partiendo de otra idea. En este sentido consiste en la seguridad o en la opinión que cada uno tiene de su seguridad”.

No es difícil advertir en esas líneas un llamamiento a ampliar el sentido de una Constitución vinculando a ésta con la libertad política de los gobernados. Y esta libertad, independientemente de sus contenidos históricos, tiene que suponer la opinión de los propios gobernados de que tales contenidos no les han sido impuestos violentamente. Es decir, el componente maestro de la imperatividad de una Constitución tiene que ver con que los individuos estén seguros de que la representación de sus intereses tendrá el tratamiento equilibrado con el que están comprometidos los órganos de poder público.

Hasta donde alcanzo a ver, esa pérdida del sentido de *lo político* en una Constitución es lo que conduce a confrontarla con el propio “pueblo” del que se entiende que es expresión normativa. En tal situación el pueblo aparece como una sociedad que se auto-organiza para ensayar la satisfacción de sus intereses muy diversos distanciándose de su foro o plaza constitucional, si así cabe decirlo. Pero hay algo que no queda claro: ¿Qué garantiza que una sociedad se auto-organice para la mejor atención de sus intereses, para lograr el tejido más fino entre estos mismos. ¿Qué garantiza que tal empresa no desvirtúe en la *desorganización de la propia sociedad*, esto es, en la *proliferación desbordada* y en el *consecuente desconocimiento de las claves o códigos de funcionamiento de “lo social”*?

Pensando en ese estado de cosas, *pensando en ese desacomodo entre lo político y lo constitucional*, cobra peso esta afirmación: “La constitución del estado se presuponía como un *master code* de esta organización. Las sociedades pluralistas se estructuran en términos complejos —complejidad— que hace inconsistente una construcción teórica o un *artefacto semántico* asentado en estas premisas. La teoría de la constitución se basaba en la intencionalidad constructivista de la política; la complejidad social apunta hacia la *autoorganización*. Además, la complejidad social genera *diferenciaciones funcionales* con lo que

cada sistema diferenciado (político, económico, científico) dispone de un *código funcional* (p.ej.: el voto en el sistema político, la moneda en el sistema económico) que determina el significado y la significación de las acciones de cada sistema social. Esto conduce a crecientes grados de especialización, impersonalidad y abstracción en el conjunto del sistema social. De ahí la imposibilidad de formación de un código unificador de los diferentes sistemas sociales”.

Quizá, el complemento que hay que dar a lo antes señalado sea este: Si las sociedades complejas tienen que ver con la proliferación de *sistemas cada vez más especializados en los que se organizan intereses cada vez más sectoriales*, cabe preguntar en qué momento y de qué modo se decide sobre la puesta en marcha de tales sistemas.

Más todavía: ¿Quiénes y bajo qué lineamientos deciden sobre las claves de accesos de tales sistemas? ¿O todo ello se da por pura inercia? Con estos interrogantes, quiero señalar cuán conveniente es recuperar el tono político de una Constitución para posicionarla no como un orden total de “lo social” pero sí como un cauce de organización de sociedades aun altamente complejas. Si la Constitución no ofrece el cauce de su *modo político para resolver sobre la mejor puesta en marcha de cualquier micro sistema social*, o bien, de *cualquier sistema hiper-especializado de “lo social”*, lo que puede ocurrir es que los actores de cualquiera de estos sistemas impongan sobre la *Constitución fundamental* lo que ellos tengan por *Constitución de su sistema*. En este supuesto, el peso de una Constitución fundamental (la que debe regir en toda la red de sistemas sociales) será de hecho, pero no de derecho.

Es decir, la Constitución fundamental supondrá, entonces, un acomodo subjetivo a la Constitución de cualquiera de los microsistemas de “lo social”. Lo justo es que se logre este acomodo, lo injusto es que éste sea forzado subjetivamente. En este sentido, lo que finalmente importa es que la pluralidad de sistemas que conforman “lo social” no curse en el sentido de que cada uno de éstos identifique el criterio de la objetividad con el hecho de anular la referencia al “observador”, *id. est.*, a los gobernados interesados en definir los contenidos y sentido de su libertad en sus diferentes relaciones de poder.

Aun manteniendo el criterio de la “objetividad” como criterio rector del funcionamiento adecuado de cada (micro) sistema social, *el entendimiento del mismo tendrá que ver, ahora, con la prohibición de fundamentar una afirmación en magnitudes inobservables*. Concluyo que tal objetividad se desvanece cuando desde cualquiera de los (micro) sistemas sociales se quiere imponer la medida de *todo ‘lo social’*, aquí, de todo lo que pueda acontecer en la intersubjetividad a partir de las expansiones o contracciones del poder de cada persona o sector social.

El propio fundamento de cualquier pretensión de objetividad tendrá que ver con prestar la suficiente atención a los movimientos en que tiene curso la intersubjetividad. Y aquí hay lugar para introducir una idea de poder Soberano que tiene que ver con un cuerpo de instituciones de poder público que aportan

garantías para que ninguna afirmación acerca de los movimientos registrados en la intersubjetividad sea ajena a los protagonistas de los mismos. La objetividad que pudiera actualizarse en tales circunstancias, se justifica entonces en el sentido de que lo que se pueda afirmar como el mejor rumbo o desarrollo que pueda tener la intersubjetividad no tiene que afirmarlo, sólo, cualquiera de los poderes fácticos influenciados por sus intereses particulares.

Pues bien, en el caso de un *forzamiento subjetivo de lo objetivo*, no se está lejos de que vuelva por sus fueros un escenario de arbitrariedad que quiero esbozar con este trazo elocuente de Montaigne: “(...) las leyes mantienen su crédito, no porque sean justas, sino porque son leyes. Ésta es la piedra de toque de su autoridad. No disponen de ninguna otra. Quienes las hicieron han podido ser tontos, y con mayor frecuencia gente que odiaba la igualdad; pero siempre han sido hombres, y, como tales, autores vanos e irresolutos. Nada hay tan grave ni tan sujeto a error como las leyes. Quien las obedece por justas no las obedece precisamente por lo que debe acatarlas. Las nuestras, las leyes francesas, nos sirven, en cierto modo, precisamente por su desbarajuste y por el desorden y corrupción que presiden a su promulgación y cumplimiento. Su autoridad es tan turbia, que excusa hasta cierto punto la obediencia y la viciosa interpretación en su observancia”.

Paralela a la idea de Montaigne que acabo de transcribir, es la que Rousseau formula en una carta dirigida al marqués de Mirabeau, fechada en 1767. En esta carta, el “Gran ginebrino” se asoma con desencanto a los planteamientos centrales de su *Contrato social*. A poco tiempo de la publicación de dicha obra, Rousseau mantiene su sospecha de que el planteamiento de soberanía en ella contenido no tienen los operadores más adecuados aun en los propios “ciudadanos”.

¡Hace falta que, efectivamente, haya ciudadanos, con todo el peso que tiene esta calidad, para articular *aquella forma de gobierno que ponga a la ley por encima del hombre*; Tal es la aspiración que pone broche de oro al *Contrato social*, pero que Rousseau ve lejana en su realización; por esto mismo hay tintes de pesimismo, aunque también de cierta ironía, en la carta que dirige a Mirabeau:

Ciertamente, en aras del criterio de igualdad es deseable una forma de gobierno que ponga a la ley por encima del hombre. Hasta aquí el señalamiento de la base en que debe sostenerse una “verdadera” soberanía. Pero, enseguida hay que atender a lo que se añade en aquella carta: “Si esta forma es encontrable, busquémosla y tratemos de establecerla; si desgraciadamente esta forma no es encontrable, y confieso ingenuamente que creo que no lo es, mi opinión es que hay que pasar al otro extremo y poner de una vez al hombre tan por encima de la ley como pueda estarlo; por consiguiente, establecer el despotismo arbitrario y el más arbitrario que sea posible: yo querría que el déspota pudiese ser Dios, *En una palabra, no veo término medio soportable entre la más austera democracia y el hobbismo más perfecto*, pues el conflicto de los hombres y

de las leyes, que pone al Estado en una guerra intestina continua, es el peor de todos los estados políticos”.

En suma, la *virtud ciudadana* no es lo que precisamente iguala a los sujetos políticos, sino que queda en la mera condición de un supuesto normativo de orientación del poder soberano. Y en la medida en que no es practicada por todos resulta menos asequible el objetivo de poner a la ley por encima del hombre, y esto en el entendido de que la ley no tiene que ser un mero mandato sin nervio normativo, y que si lo tiene no se agote en un mero “utilitarismo”.

II

Llegamos a un punto en el que cabe decir que es deseable que “lo justo” de las leyes tenga este filtro: El del *modo “constitucional” de constituir (de poner en marcha) sistemas especializados de tratamiento de intereses en sociedades altamente complejas*. Y, hasta donde alcanzo a ver, esto es lo que sostiene la idea y la praxis de “Estado”.

Así pues, el Estado “es” según, o de acuerdo con, un modo constitucional de resolver conflictos de intereses. Y, el modo constitucional que aquí se pondera tiene que ver con garantizar la atención a intereses históricos y concretos de los individuos para establecer en medio de ellos *la medida de lo general*. Las *leyes positivas* tienen que ser, en medio de cada conflicto de intereses, esa *medida de lo general* y no imponerse como *concepciones totales de “lo justo” y que marginan irracionalmente algunos de los intereses en pugna*.

Así pues, esa dimensión dinámica del “Estado Constitucional” se puede entender en estos términos: como una renovación del derecho vigente cuando éste ya no responde a *intereses actuales* y, por lo mismo, esté operando como un *modelo prejuicioso de “lo justo”*.

Afirmar que hay Estado, sólo porque hay instituciones que disponen sobre leyes que vinculan a determinadas partes en conflicto a una determinada composición entre ellas, implica dar cabida a cualquier tipo de Estado y esto no es lo que interesa. Más allá de esto, hay que preguntar sobre la fuente de la vinculatoriedad de tales leyes y, complementariamente, preguntar sobre la fuente de su legitimidad.

Pues bien, en lo inmediato cabe responder que tales leyes vinculan porque son dispuestas por un Soberano. Pero ¿sólo por eso ya son legítimas? La intención de este interrogante tiene que ver con advertir que el tipo de convivencia que cabe denominar como “lo social” es aquel en el que las relaciones bajo leyes positivas implican la aceptación de éstas por aquellos que posiblemente serán afectados por su mandato. Hasta aquí, se advierte que el asunto de la legitimidad de tales leyes es un asunto político en el expediente de “lo social”. Es decir, “lo social” equivale a las garantías de estabilidad que cada ley ofrece en tanto que *medida de lo general* en medio de intereses que entran en pugna desde sus muy variados contenidos e intensidades.

Más todavía, “lo social” implica la corresponsabilidad establecida entre un público políticamente activo y los poderes públicos institucionales. ¿En qué sentido esta corresponsabilidad? Respondo a esto con la cita que sigue:

“En el plano de la intersubjetividad y en el del poder público la adjudicación de responsabilidades estaría basada “(...) en la *co-responsabilidad*, practicada definitivamente en el discurso, de todos aquellos que se encuentran en una relación primordial mutua de *reciprocidad solidaria*, precisamente porque aún no se les ha atribuido ninguna responsabilidad individual. Pero la mediación —o la transferencia— entre la reciprocidad de esta co-responsabilidad primordial de todos los participantes en el discurso y la responsabilidad de aquellos a quienes también se les pueden pedir cuentas debido a su ventaja específica de poder ante los demás representa realmente la tarea de una *democracia cosmopolita* que aún no existe”.

Por lo pronto, la tarea que tenemos más a mano tiene que ver con esclarecer y afianzar la racionalidad de cualquier democracia, al menos, de toda aquella democracia que haya tenido cuna en la tradición del “constitucionalismo occidental”. Y uno de los criterios para el desahogo más afortunado de tal tarea es el de aquella *co-responsabilidad*. Aquí, doy la siguiente adecuación a tal criterio: estar bajo leyes que no han sido impuestas unilateralmente, pero que sí tienen que hacerse observar o ejecutar con los modos y bajo la figura de un Soberano, sí tienen que hacerse observar sin dar paso al debate de “cumplirlas o no cumplirlas”. Esto implica que la observancia de esas leyes, una vez que han sido convenidas por los posibles afectados, ya no será objeto de convenio. Y, la presencia del Soberano palidece si hay que estar sometiendo a consenso la ejecución de cada una de las leyes ya legitimadas, esto es, ya vinculadas, a través del mecanismo de la representación, a intereses históricos y concretos de los individuos.

Más que en ningún otro momento, el Estado se tiene que hacer sentir haciendo efectivas las leyes ya aceptadas por el público de gobernados en el que éstas han de tener efecto. Desde luego, posterior a la ejecución de las leyes, el gobernado afectado por la ejecución en sí o por el contenido de la ley que le fue aplicada, puede tomar de nuevo la palabra para hacer notar las deficiencias en cualquiera de esos supuestos, pero lo hará a través de la institución correspondiente, la de la jurisdicción.

Enseguida, cabe decir que esta secuencia representación-legislación-ejecución y jurisdicción tiene como hilo conductor la *libertad política* de los gobernados, aquella que, a decir de Montesquieu, se refleja en la seguridad, en la *tranquilidad de espíritu* con la que los individuos se disponen a tejer relaciones de libertad y de poder. Sólo en este ambiente de confianza es posible la expansión educada de la libertad y el requisito para que esto se dé es que “(...) el Gobierno sea tal que ningún ciudadano pueda temer nada de otro”. Cabe añadir que tal cosa supone que ningún ciudadano, ni poder fáctico alguno, puede imponer unilateralmente la medida de la libertad de algún otro ciudadano. Y el

momento de “lo político” aparece aquí como espacio del consenso de esa medida, aparece como escenario en el que empieza a articularse una “voluntad general”.

A fin de cuentas, ese componente de “lo político” aparece como ingrediente de las garantías institucionales que hacen posible y que refuerzan el momento de estabilidad de “lo social”. El antecedente teórico de esta percepción está en la forma en la que Montesquieu trata el concepto de *justicia* y la vivencia o concreción de este mismo en la intersubjetividad. Siguiendo a De Agapito Serrano, hay que decir que Montesquieu revaloriza el momento de “lo político” como un momento ineludible en la composición de relaciones *justas* de libertad y de poder.

En palabras del propio De Agapito Serrano, Montesquieu hace ver que “La socialidad en su sentido originario equivale a la ‘juridicidad’, a un cierto grado de satisfacción común, sea cual sea el nivel de satisfacción recíproca que se alcance con ella. Y *sólo dentro de esta realidad (relativa e histórica) de la vigencia del concepto de justicia cabe establecer la distinción entre lo social y lo político*. Dentro de este contexto puede, pues, interpretarse la ‘política’ en un sentido enfático, esto es, *como la garantía y el desarrollo de ese ámbito de relaciones que asegura una libertad recíproca (...)*”.

Ese criterio de la reciprocidad ya indica sobre un componente moral del concepto de justicia, a la vez que remite a intereses en específico que tienen que compensarse para no caer en conflicto o para no radicalizarlo. “Ello implica, en primer lugar, que la Justicia actúa como elemento crítico que trasciende lo vigente y, en segundo lugar, que ese concepto, en cuanto capacidad, disposición o posibilidad en la conciencia de los hombres, y en sus relaciones forma parte de la realidad empírica (...) El concepto de Justicia se da en la historia, y en consecuencia la justicia aparece a través de contenidos que difieren social e históricamente”.

Con todo ello, se alcanza la claridad suficiente respecto a que las relaciones de libertad y de poder son “justas” si en ellas tiene lugar el momento de “lo político”, esto es, el momento en que se acuerda el contenido de las leyes que mejor permita un tratamiento razonable de los intereses que entren en conflicto. Aquí, “lo político” queda incorporado al concepto de justicia admitiendo que éste también comprende el modo consensuado y moderado de dar contenido a las leyes positivas.

Dicho de otro modo, *la justicia institucional* tiene que dar razón de los acuerdos que orientan la praxis de la libertad de cada gobernado; y, si bien, estos acuerdos se reflejan en la vigencia de las leyes positivas, por esto mismo, *la justicia institucional tiene que ser comprensiva del modo de lograr tales acuerdos, tiene que dar razón de la legitimidad con la que éstos se ponen en marcha como leyes positivas*. Es en este punto que aparece la importancia de una regulación de “lo político”, y esto significa reducir la subjetividad con la que se orientan las pretensiones de libertad y de poder en la búsqueda de su

satisfacción. Y una vez que se logra esa regulación del episodio fáctico de lo político se pone de relieve *una estructura constitucional de la soberanía*.

Entonces, la Soberanía no puede no pasar por el momento de “lo político” para concretarse en leyes efectivamente vinculantes, y esto, por principio de cuentas, hay que entenderlo como que las leyes no quedan lejanas de tradiciones o componentes histórico-culturales, ni tampoco quedan lejanas de intereses particulares y actuales que dan ocasión para ajustar el sentido histórico-cultural de la idea de pueblo. Y aquí es fácil reconocer una de las advertencias más enfáticas de Montesquieu: “Hay dos clases de tiranía: una real que consiste en la violencia del Gobierno, y otra, de opinión, que se deja sentir cuando los que gobiernan ordenan cosas opuestas a la manera de pensar de una nación”.

Por otro lado, el tratamiento y desarrollo de lo político fuera de una estructura de soberanía se reduce a un mero reflejo del cruce afortunado o no de intereses de libertad y de poder cada vez más sofisticados. De ser así, lo político sólo cursaría como altavoz de la insatisfacción de algunos de esos intereses dejando de lado la atención más razonable posible de los mismos. Incluso, esta *educación de lo político dentro de una estructura de soberanía (aquí con los signos de una estructura constitucional)* es necesaria para que —y volvemos a Montesquieu— los ánimos de los gobernados estén preparados para las mejores leyes.

Pensando en ese *modo soberano* conque lo político alcanza su mejor cobertura, el que aquí interesa, es, lo repito, el *modo constitucional*. Me refiero a un modo de *ser de la fuerza soberana* que tiene como centro de gravedad la garantía de que nadie será obligado a hacer lo que las leyes no permiten, ni quedará impedido de hacer lo que sí permiten. Y esa garantía tiene que aportarla una “Constitución” entendida como contexto de una ejecución moderada de la voluntad y fuerza soberana. “La Constitución ha de ser tal que —dice Montesquieu— nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley, y a no hacer las permitidas”.

Cabe añadir que, las leyes han de ser tales que vinculen por su legitimidad, y ésta se da por hecho cuando el contenido de aquellas “(...) sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer”. Luego, *cuando hay garantías institucionales que hacen posible esa coherencia entre poder público y lo que se debe querer, cuando hay tales garantías se está en “Constitución”*, y es en este contexto que hay que re-valorar la afirmación de Montesquieu, ya citada, de que “un Estado es una sociedad en la que hay leyes”.

Afirmar la presencia de leyes en una sociedad, sería, pues, suficiente para afirmar la existencia de un “Estado”. Sin embargo, como ya se vio, Montesquieu va más allá y teje la relación de las leyes positivas con una idea de libertad en la que aparece el delicado juego entre lo que se puede hacer y lo que se debe querer. A partir de esto, la indagación de Montesquieu se orienta como un tratamiento de la adecuación de procesos institucionales para la mejor garantía posible de esa libertad.

En fin, ya se hizo una exposición breve de la legitimidad que aporta el *momento político* a la presencia de la fuerza soberana señalada como “Estado”. Me interesa hacer algún avance más sobre este punto, y lo haré en lo que sigue.

III

Con el ánimo de afinar lo antes expuesto, diré que el “Estado” implica, en términos generales, *un estar como entes políticos, en un espacio y tiempo determinados, de acuerdo con leyes dispuestas por un poder soberano*. El “Estado” deviene entonces con la elevación o con la afirmación de un Soberano que, como tal, no aparece en el supuesto de un “estado de naturaleza”, a lo más, lo que aparece son composiciones, más o menos duraderas, entre actores sociales, o bien, entre poderes fácticos. Pero de ningún modo, en medio de tales composiciones se puede afirmar la presencia de un Soberano ni, consecuentemente, de un Estado.

A tal respecto, interesa hacer pie en este planteamiento de Locke: “lo que saca a los hombres de un Estado de naturaleza y los coloca dentro de una sociedad civil (...) es el hecho de establecer en este mundo un juez con autoridad para decidir todas las disputas y reparar todos los daños que pueda sufrir un miembro cualquiera de la misma (...) este juez es el poder legislativo”.

El “estado de naturaleza”, según Locke, y a diferencia de Hobbes, ya deja ver la disposición de los individuos de otorgarse confianza y, por lo mismo, de movilizar sus relaciones en un ambiente de certeza relativa que sirve, al menos, para poner en pausa al “estado de guerra” hobbesiano. Sin embargo, la reciprocidad en la confianza otorgada no es *garantía objetiva* de paz pública, esto quiere decir que, de un momento a otro, aquella certeza posible en el “estado de naturaleza” puede desvanecerse en medio de los cambios de ánimo de los individuos, con lo que se estaría abriendo la puerta al “estado de guerra”.

Locke propone como solución a ese problema posicionar a un Soberano que imponga el equilibrio entre los ánimos y los intereses de los individuos. El Soberano aparece así como el referente de la *garantía objetiva* de que el nivel de convivencia alcanzado en el “estado de naturaleza” se estabilizó y de que esto ha servido para mejores desarrollos de lo social. Esa elevación de un Soberano, o bien, el reconocimiento y legitimidad de éste, tiene, pues, el resultado de aplazar, lo más que se pueda, el riesgo de caer en “estado de guerra”.

Y esa operación de imponer a un Soberano que garantice el mantenimiento de ese nivel de convivencia para tenerlo como soporte de otros desarrollos de “lo social” es, por esto mismo, la operación con la que se inicia la organización política en la intersubjetividad. A partir de esto, “lo social” ya no se reduce a un intercambio de satisfactores más o menos estable con el consecuente y suficiente contentamiento de las partes que interactúan. Más allá de esto, “lo social” se proyecta como la capacidad de los individuos de integrar una mayoría que dé origen a un gobierno legítimo.

El acento recae aquí en que esa mayoría ni es soberana ni tampoco da origen a un soberano, sino que, el “Soberano” supone el estado de cosas en el que esa mayoría conviene en que haya quienes procuren la realización de la primera ley natural que tiene que ver con la conservación de la sociedad y de cada uno de sus miembros hasta donde lo permite el bien público. La idea y la praxis de un “Soberano” recoge entonces la preexistencia de esa *primera ley natural* así como la posibilidad de integrar una mayoría que disponga sobre quiénes y cómo realizar tal ley.

Entonces, el eje vertebrador de un “Soberano” tiene que ver con algo que lo trasciende, que le es preexistente, esto es, un cuerpo de leyes naturales, y también tiene que ver con su presencia histórica a través un proceso de atención a intereses históricos y concretos de los individuos en el que la formación de una mayoría es asunto ineludible. El “Soberano” da noticia, digámoslo así, de que se ha logrado el justo equilibrio entre la realización de leyes naturales y la atención y desahogo de intereses históricos y concretos de los individuos. Y, finalmente, una mayoría es la que pone en marcha ese proceso de adecuación del que resulta la praxis de la Soberanía.

Esa praxis va más allá de una “declaración” de la preexistencia de un derecho natural “evidente” y de la puesta en marcha de las garantías de su observancia. Precisamente, esa pieza o nota política de la formación de una “mayoría”, hace pensar en que está, a partir, de ese derecho natural “evidente”, integra la peculiaridad de “lo político” en la formación de leyes positivas. Es decir, la formación de una mayoría es respuesta a un bloque de intereses que dominan en las relaciones sociales y que tienen que ser avalados imponiendo las leyes correspondientes pero cuidando de que éstas no contravenga el orden *ya recibido* como *derecho común*.

Ese orden que puede entenderse como *ya recibido*, afirmado tradicionalmente y al margen del juego de poderes fácticos, tendrá desarrollo en el quehacer legislativo del Soberano, por lo mismo, éste no puede operar como una mayoría que dispone a su antojo de ese quehacer. Por encima de esto, el Soberano tiene que expresarse en la sujeción de la mayoría parlamentaria al criterio de “lo general” del que da referencia un “derecho común”.

Enseguida hay que decir que la orientación general de la legislación positiva es el signo de una igualdad básica entre individuos, a saber, la de que cada uno de éstos es titular indiscutible de las posibilidades de libertad contenidas en un “derecho común” sin que para esto hayan tenido que satisfacer condiciones previamente impuestas por el Soberano. Así pues, esta igualdad básica, o bien, esta igualdad “natural” (si así se prefiere) tiene que verse reflejada en la legislación positiva, y es por esto mismo que el Soberano queda exigido de que al resolver conflictos de intereses ya no se identifique “irracionalmente” con alguno de éstos. En vez de ello, el Soberano *deberá disponer sobre los causes procesuales en que los individuos adquieran la condición de sujetos políticos, esto es, sujetos que nutren conscientemente y activamente el diálogo generador de*

leyes. Y hacen esto, o tienen que hacerlo, a partir de que son titulares indiscutibles de un cuerpo de derechos que preexisten a cualquier formación soberana.

IV

Como se puede apreciar, en el paso del “estado de naturaleza” al Estado civil o político, opera un *diálogo que trasciende impulsos meramente subjetivos y que se concreta en la forma de un Soberano institucional*; en lo sucesivo, éste queda exigido de garantizar ese tipo de diálogo. Interesa clarificar este punto y lo hago apoyándome en la cita que sigue.

La teoría de Locke pone a la vista la dimensión política en el concepto de Estado, pone a la vista que esta dimensión “(...) no se agota en la idea de la estabilidad de las instituciones de gobierno que está sirviendo hoy día de criterio legitimador teórico y práctico, ni en el desarrollo de los contenidos del status quo. Están aquí presentes también la idea de generalidad, como criterio de legitimación y actuación del Estado, y la de la organización de un proceso legislativo a través de la participación política”.

Entonces, se puede apreciar que el diálogo de índole política que desemboca en el proceso legislativo tiene en su guión unas primeras líneas cuya observancia es ineludible. Ese diálogo no parte de cero, ese diálogo se construye y se orienta bajo la supremacía de un cuerpo de derechos consolidado históricamente y refrendado como tradición de racionalidad. Piénsese en derecho común, derechos naturales, derechos humanos, derechos fundamentales, sea cual sea la denominación que se acoja, estamos hablando de la líneas orientadoras del diálogo político que se concreta en leyes positivas. Pero hay que ver que se trata de *líneas orientadoras de los contenidos de lo ya visto como libertad política, no se trata de líneas que ya dan por resueltos todos los contenidos posibles de esa libertad*. Esto es algo que se desprende de la propia teoría de Locke y que hay que afinar en los términos siguientes.

“Es cierto que la ‘legislación’ se mantiene vinculada al derecho común: se mantiene vinculada a éste de un modo material, porque la legislación no puede ir en su contra, e incluso las nuevas regulaciones jurídicas se valoran desde el criterio y realidad de la libertad general acogida en este derecho común. Sin embargo, hay que tener en cuenta que este ‘derecho común’ (...) se define en principio por la *idea de lo general*, y en esta medida tiene que *admitir la posibilidad de una relativización y desarrollo de sus propios contenidos*, cuya formulación como generales depende a partir de ahora de su elaboración legislativa a través de la participación política de los individuos y de la gestión de los representantes. No cabe pues pensar en un desarrollo ‘inmanente’ del derecho, sino que este desarrollo se explicita ahora a través de la *relación histórica entre sus contenidos generales y el sentido que estos tengan para los individuos*, e.d. para el público políticamente activo”.

CONCLUSIONES

1. De acuerdo con lo dicho hasta ahora, el “Estado” ya supone moderación, supone que las partes en un conflicto determinado han convenido en no ejecutar por propia mano la solución que a cada una de ellas más le acomode. Sin embargo, ¿qué garantiza que el “Estado” no se identifique con una de esas partes al momento de orientar la solución de un conflicto en concreto? El Estado también tiene que moderarse en su función de orientar la solución de conflictos según los casos en que éstos se presenten. Y, para que esto sea así, hay que garantizar que el Estado no eche por tierra la moderación que ya lo informa. El Estado tiene que mantener su posición moderada y, por lo mismo, no ha de identificarse con alguna de las partes conflictuadas, no ha de identificarse, *a priori*, ni con el fuerte, ni con el débil.

En tal supuesto, hay que seguir afinando el enfoque de la idea de “Estado” conseguido hasta ahora. Hasta este punto, he afirmado que el “Estado” supone la presencia de un Soberano que dispone leyes para una sociedad y esto de conformidad con una *Ley Fundamental* que lleva en sus genes el compromiso de los actores sociales de no imponerse arbitrariamente para satisfacer sus intereses particulares. De ser así, el “Estado” implica que los “actores sociales” están ya en *modo de moderación*. Por otro lado, y aquí hay que afinar el enfoque, el “Estado” también tiene que implicar la garantía de que al ejecutarse la Soberanía para resolver el conflicto de cada caso, no vaya por delante la identificación del Soberano con una de las partes en conflicto. Así aunque el Soberano tiene que suponer un poder concentrado, su ejecución tiene que desplegarse a través de funciones que se contrapesen para evitar ese riesgo de identificarse con alguna de las partes conflictuadas.

2. Simple y sencillamente habría que pensar en el Estado como un ente capaz de imponer leyes y de obligar a su observancia. Habría que pensarlo como un paso necesario de la vida en común para evitar que ésta se desgaste en conflictos unilateralmente resueltos, es decir, desde la mayor ventaja de uno de los poderes fácticos en conflicto. Así, el Estado se eleva por encima de cualquier poder fáctico para imponer leyes y disponer sobre la ejecución de las mismas independientemente de la injerencia de cualquiera de esos poderes. En este sentido, a decir de Bloch, el Estado sería el único lobo que quedaría.

Quedaría disminuido o desplazado el “estado de guerra” hobbesiano con el Estado-lobo, que no tiene par alguno. La paradoja queda servida: el depredador supremo, por encima de cualquier otro, evita la depredación en el cara a cara entre poderes fácticos; incluso, el Estado-lobo tiene que reducir o anular los riesgos de volver al estado de cosas en el que, tarde que temprano, la única semejanza posible entre las personas sea la de actuar como lobos entre ellas. El hombre deja de ser lobo del hombre y se instituye la paz pública si se autoriza la supremacía del mejor de los lobos: El Estado.

El costo de garantizar la socialidad, o bien, de hacer posible la paz pública y sostenerla, tendrá que ver entonces con reconocer y autorizar un poder por encima de cualquier otro, esto es, un poder soberano. Pero este contentamiento que tiene que ver con estipular la condición “absoluta” del poder soberano, tiene que alcanzar otros horizontes. Así pues, no se trata sólo de consentir la sujeción a ese tipo de poder, sino de perfilar su condición absoluta en este otro sentido que aparece de la mano de Montesquieu: “En *Pensées*, III, fol. 285 v°, n.º 1992, se dice que el ‘rey de Inglaterra es en realidad más *absoluto* que el Gran Sultán’ (...) La explicación de esta afirmación es que en el despotismo, cuya naturaleza es la acción inmediata, el déspota está potencialmente sometido a la violencia directa de todas las fuerzas que existen (corte, familia, ejercito, cuerpos religiosos...). La ausencia de límites a su poder significa al mismo tiempo la ausencia de límites a sus riesgos. Frente a ello, los límites de un monarca en un gobierno moderado son otras tantas barreras que lo protegen de una exposición directa al peligro, y en este sentido son también su fuerza. Adviértase la agudeza con que Montesquieu enjuicia la realidad del poder: éste es mayor cuando se basa en una estructura social que cuando se ejerce por pura acción de fuerza”.

BIBLIOGRAFÍA

- APEL, Karl O., *Apel versus Habermas*, Comares, Granada, 2004.
- CAPELLA, Juan Ramón, *Elementos de análisis jurídico*, Trotta, Madrid, 2008.
- CHEVALLIER, J.J., *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días*, Aguilar, Madrid, 1957.
- DE AGAPITO SERRANO, Rafael., *Estado constitucional y proceso político*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 1989.
- DE AGAPITO SERRANO, Rafael., *Libertad y división de poderes*, Tecnos, Madrid, 1989.
- DE MONTAIGNE, Miguel, *Ensayos escogidos*, Espasa-Calpe Mexicana, México, 1985.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquín, *Teoría de la Constitución*, Dykinson, Madrid, 2003.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes I*, Sarpe, Madrid, 1984.

OCTAVA PARTE
EXPERTOS INTERNACIONALES

LA DEMOCRACIA HERIDA

PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA INTEGRAL EN MÉXICO

J. Alberto Aguilar Iñárritu

Proponemos la reforma del poder para que exista una nueva relación entre el ciudadano y el Estado. Hoy, ante el priismo de México, ante los mexicanos, expreso mi compromiso de reformar el poder para democratizarlo y para acabar con cualquier vestigio de autoritarismo.

Sabemos que el origen de muchos de nuestros males se encuentra en una excesiva concentración del poder. Concentración del poder que da lugar a decisiones equivocadas; al monopolio de iniciativas; a los abusos, a los excesos.

Reformar el poder significa un presidencialismo sujeto estrictamente a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático.

Reformar el poder significa fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso Federal.

Reformar el poder significa hacer del sistema de impartición de justicia, una instancia independiente de la máxima respetabilidad y certidumbre entre las instituciones de la República.

Reformar el poder significa llevar el gobierno a las comunidades, a través de un nuevo federalismo.

Significa también nuevos métodos de administración para que cada ciudadano obtenga respuestas eficientes y oportunas cuando requiere servicios, cuando plantea sus problemas, o cuando sueña con horizontes más cercanos a las manos de sus hijos.

Estos son mis compromisos con la reforma del poder. Es así como yo pienso que cada ciudadano tendrá más libertades, más garantías, para que sus intereses sean respetados; para gozar de seguridad y de una aplicación imparcial de la ley.

Luis Donaldo Colosio
6 de marzo de 1994

Y 27 AÑOS DESPUÉS ¿DÓNDE ESTAMOS? ¿QUÉ NOS PASÓ?

En 2018 explotó la primera gran crisis de la joven democracia mexicana. Colapsó el sistema de partidos políticos pactado en la transición a la democracia. Fue una crisis incubada en décadas de posponer la imprescindible actualización democrática del régimen político, agravada por los déficits de inclusión social del modelo de desarrollo.

El primero de julio de 2018, una amplia mayoría ciudadana le volteó la espalda al régimen partidario vigente para poner sus esperanzas en un variopinto movimiento político, recién registrado como partido, instituido bajo la dirigencia centralizada de un liderazgo carismático: Morena.

Las preferencias electorales de la otrora tercia de partidos fuertes: PAN, PRI, PRD, que contendían entre sí por lograr ser el *tercio mayor*, en los meses posteriores a las pasadas elecciones presidenciales, cayeron a niveles menores al 13% y en algunos casos a menos del 2% de la intención de voto.

En el primer trimestre de 2019,¹ el periódico *El Universal* publicó una encuesta sobre confianza institucional, donde sólo el 3.9% de los entrevistados manifestaba tener mucha confianza en los partidos políticos, en contraste con un 87.3% que decía tener mucha confianza en la familia, al igual que otro 37.4% en la iglesia, 31.8% en el ejército, 15.9% en el INE, 6.9% en la policía o 5.8% en los jueces, entre otras instituciones consultadas.

Desde entonces, el referido colapso del sistema de partidos de la transición, junto con el arribo al poder de una organización en proceso de consolidarse como partido político, Morena, ha sido una pésima noticia para la democracia mexicana. Durante muchos años se la joven democracia, desdeñó los focos rojos que advertían sobre la disfuncionalidad de su patrón de evolución. Ahora ésta perdía un pilar fundamental, los partidos políticos, y se miraba muy vulnerable. Se comprobó que una democracia no puede marchar bien sin partidos políticos, pero tampoco si éstos no son responsables del cumplimiento de su misión.

Fueron años de ralentizar la emisión de nuevas reglas para garantizar el ejercicio democrático del poder, al tiempo que una y otra vez, de manera obsesiva, el consenso político se concentraba en remozar reglas de acceso al poder ya convenidas. Durante varios lustros, donde difícilmente trascurrían dos años con las mismas reglas electorales, se consolidó el sesgo electoral de nuestra democracia, mismo que limitó la edificación de una democracia completa y, con ello, la imprescindible construcción de una ciudadanía integral.

Se incumplía así la promesa de contar con una democracia incluyente y garante de la igualdad jurídica, política, civil y también económica y social, que exige un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la gente, como el que desde la Constitución se aspira a lograr.

Por el contrario, se desestimó adecuar el régimen de gobierno a la nueva pluralidad alcanzada para lograr una gobernabilidad democrática eficaz, se relativizó la necesidad de fortalecer al federalismo y la estructura fiscal del Estado, se encubrió la imperiosa necesidad de empoderar a la ciudadanía, y se desdibujaron los partidos políticos a nivel ideológico y programático. Estos dimitieron de su función educativa y de inclusión social, y fueron perdiendo su calidad de interlocutores cotidianos de los gobernados.

¹ *El Universal*. Marzo 3, 2019 <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/confianza-en-partidos-en-el-sotano-encuesta>

Cuando se acercaba un nuevo proceso electoral entonces los votantes eran recordados, y los partidos se preparaban para ganar apostando al dinero y a la mercadotecnia, porque en cada distrito o municipio su presencia abajo se había debilitado, tanto como su compromiso con las causas de sus habitantes.

En contradicción con el imperativo de profundizar la democracia, dos sentencias marcaron la conducta partidaria en toda contienda electoral: primero, *ganar el poder por el poder mismo*, y luego, asegurar que quien *gane, gana todo, y quien pierde, lo pierde todo*, hasta hacerse reglas áureas. Dos arcaísmos que lejos de desecharse, se hicieron norma por costumbre, una mala norma.

La ciudadanía era convocada a ejercer su derecho a elegir, pero no contaba con mecanismos eficaces para garantizar el cumplimiento del contrato electoral sellado con el sufragio, y los partidos derrotados carecían de incentivos para construir acuerdos de gobierno con quien ganaba. Se hizo a un lado refrendar la confianza ciudadana y se olvidó que las mayorías gobiernan, pero las minorías controlan.

El crecimiento de las clases medias se benefició de una importante maduración de la sociedad civil, que propició una generación paulatina de normas destinadas a canalizar la participación cívica.

Sin embargo, además de que la mayor parte de la población se sitúa fuera de la organización civil de la sociedad y desconoce la normatividad en la materia, estándares demasiado altos, farragosos procedimientos para su aplicación y la falta de una consistente educación en favor de una más robusta cultura civil, han evitado que las fórmulas existentes de participación ciudadana, formen parte activa y habitual de la relación entre gobernantes y gobernados.

De igual forma los avances en materia de incentivos para la concertación de acciones entre gobierno y oposiciones, difícilmente lograron rebasar su etapa deliberativa. Lo anterior propició tres consecuencias:

El seguimiento, la evaluación y la sanción ciudadana sobre la representación popular otorgada, quedaba prácticamente sin efecto;

La gobernabilidad se volvía rehén del desacuerdo, sólo superable mediante prebendas personales o de grupo; y

La insatisfacción y el desencanto con la oferta partidaria existente y con la democracia misma, crecía.

Finalmente, este cuadro de desilusiones se completaba con el debilitamiento del Estado de derecho y su consecuencia natural: la fortaleza del reino de la impunidad y sus tres engendros, injusticia, corrupción, e inseguridad humana.

Décadas atrás el retiro del Estado en favor de la preeminencia del mercado, había achicado el espacio de lo público y con él los grados de libertad del ciudadano. Esa abdicación, prohijó la más amplia oligopolización de la sociedad hasta entonces vista, contraria a las promesas hechas por el liberalismo economicista que la promovió.

Entre sus efectos más evidentes, además de la grave desigualdad del ingreso y el deterioro ambiental, se propició el franco debilitamiento de la República y

por tanto del interés general como rector de la vida pública, lo cual acentuó la exclusión de la mayoría ciudadana de la toma de decisiones y de sus beneficios.

Recordemos que el grado de entropía de cualquier sistema social está definido por el equilibrio que guarde la relación inclusión-exclusión entre sus actores misma que, como parámetro de subsistencia, debe tender a ser siempre favorable a la primera. Una cuestión que en democracia es especialmente crítica porque su promesa principal es la *inclusión*.

Cuando los excesos oligopólicos del neoliberalismo colonizaron la toma de decisiones del Estado, cesó la eficacia de las mediaciones en el ejercicio del poder, cuestión que, aunada al sesgo electorero de las democracias incompletas, cerró el circuito de la exclusión y avivó el desencanto social.

Todo ello en el marco de las tensiones sociales generadas por un modelo de desarrollo excluyente, que concentró los beneficios de la estratégica integración global mexicana en algunos sectores productivos y regiones que soportan el motor externo de la economía, mientras que aquellos y aquellas ubicados en el motor interno, prácticamente quedaron fuera de las cadenas más modernas y de mayor valor y por tanto de sus beneficios.

A diferencia de las exitosas economías asiáticas que mediante una firme política industrial evitaron esa ruta dicotómica, en México donde se decretó su desaparición, su ausencia generó:

Un motor externo con una multimillonaria solvencia exportadora, pero en extremo dependiente tecnológico y de las importaciones de insumos, con poca capacidad relativa de sustitución nacional, así como de generación de empleo, y soportada en un patrón de contención salarial propio del ensamble; y

Un motor interno desconectado del primero y por tanto limitado para agregar valor a la economía industrial exportadora, ralentizado y atrasado, sustentado en una pequeña y mediana empresa carente de apoyos para detonar su estratégica aportación al crecimiento del PIB y sobre todo del empleo, y en un muy amplio sector informal de la economía que, con rendimientos decrecientes para sus aportantes, emplea enormes cantidades de trabajo mientras desperdicia el gran bono demográfico de México.

En síntesis, la democracia mexicana se oligarquizó y con ello vació su sentido de utilidad para la gente. Los partidos políticos dejaron de ser medios para convertirse en fines al servicio de partidocracias y éstas de intereses creados, se deterioró gravemente la representatividad. La corrupción se volvió endémica, las instituciones se azolvieron, la política perdió su cualidad creadora de soluciones y soporte de la paz, finalmente en México como en otras partes del mundo, la calle lanzó un grito de basta y lo cumplió, derrumbando lo que había.

¿DEMOCRACIA SOCIAL O POPULISMO?

En este transcurso, la democracia enfermó porque le comenzó a faltar oxígeno social, y su reproducción se tornó anaeróbica. Desde sus dañadas entrañas

engendró a su némesis: el populismo, un tumor que amenaza con hacer metástasis, y cuya eliminación exige vencer aquello que lo incubó: *la democracia incompleta*.

Las democracias están obligadas a ser integrales, a salir de su zona de confort electoral y a actualizar y hacer eficaces las reglas de ejercicio democrático del poder.

No sólo deben organizar el espacio público a partir de cada vez más formas autogestivas de control ciudadano, sino, sobre todo, consolidarlas como fórmulas operativas en la cotidianidad de la relación entre el gobierno y los gobernados.

Parafraseando a Pierre Rosanvallon, deben estar dispuestas a pasar de una mera *democracia de autorización*, a una *democracia de ejercicio*, que realmente empodere al ciudadano.

Seamos claros, no hay mucha diferencia entre el cesarismo populista y la democracia electorera que convoca al ciudadano a votar, pero lo margina de la toma de decisiones del poder, siempre en manos de la oligarquía en turno.

Por eso muchos electores, de manera equivocada, no encuentran diferencia entre una propuesta y otra, se resignan a aceptar y a sufrir que el poder sólo puede ser autoritario y, en ese conformismo, es donde el populismo finca sus reales.

No obstante, por su naturaleza, en el populismo no hay manera de evolucionar hacia el empoderamiento ciudadano, mientras que la democracia sí puede ser corregida en sus desviaciones, si hay empeño en profundizar sus virtudes.

Dicho de otra manera, si la crisis de la democracia mexicana se precipitó por la exclusión ciudadana, el arribo al poder del populismo autoritario no sólo no ha empoderado al ciudadano, sino que lo ha subordinado aún más a la decisión vertical del gobierno, a partir de crear una ilusión participativa, propia de su metodología de organización y de ejercicio del poder, que sólo existe en el discurso y en el engaño plebiscitario.

No obstante, si desde la democracia no se lanza ninguna proclama de inclusión y emancipación ciudadana creíble, el delirio populista podrá permanecer en el poder más tiempo del que, quienes queremos vivir en una democracia integral, quisiéramos.

El método populista parte de dividir a la sociedad en buenos y malos. Recurre a narrativas destinadas a crear un núcleo amigo confrontado con otro enemigo. Una concepción política muy cercana a la dualidad amigo-enemigo, desarrollada por el ideólogo nazi, Karl Schmitt.

Mediante esta narrativa constructora de antípodas, se trata de estimular un sentido de homogeneidad en una parte de la diversidad social, hasta conseguir darle forma en el concepto de *pueblo bueno*. Una ficción por demás útil y manejable, para sustentar en ella su poder, haciendo de la polarización un arma de lucha.

Primero enfatiza que los males que padece su público objetivo, resultan de las acciones de la maligna otredad que los daña, los otros: las élites mafiosas y

corruptas, las clases medias aspiracionales, los medios vendidos y mentirosos, los que antes ejercieron el poder, los intelectuales conservadores, los conquistadores y las etnias traidoras, entre otros muchos entes “perversos” que, bajo demanda, todos los días suelen crecer.

Segundo, consolida el relato en comentario fundiendo la esperanza del público objetivo en un nuevo discurso entreverado entre demandas y promesas, destinado a garantizar su lealtad, que se repite, se repite y se repite.

Finalmente, este discurso populista polarizador, se fusiona en un liderazgo carismático que lo hace palpable, perceptible, y convierte al líder en intérprete de los deseos de *pueblo bueno*, a la vez que su conductor, para llevar a sus seguidores al paraíso prometido.

De esta manera *pueblo bueno* y líder conductor se vuelven uno mismo, un binomio único capaz de interpretar los sentimientos y los requerimientos de la nación, porque ese *pueblo bueno* es quien mejor los expresa.

En síntesis, en esa mecánica, las demandas del *pueblo bueno* condensadas en el líder conductor, son también las de la nación y se funden en una sola expresión: el *nacional populismo*, donde el líder ya no se pertenece a sí mismo, ni a ningún grupo, porque ahora forma parte indisoluble de ese *pueblo bueno*. Un líder que, por definición, en su *trascendental tarea*, no puede estar sujeto a contrapesos, ni a restricciones de ley, porque expresa al supremo soberano.

La crítica afirma que, ante el populismo autoritario, la defensa primigenia de la democracia se finca en el sostén de sus instituciones y el rescate de los contrapesos, lo cual está bien, pero es insuficiente.

Dado el deterioro de la credibilidad social de la democracia, ahora es necesario relanzar en los hechos su proposición fundante: igualdad e inclusión, para volver a ganar la confianza de esa ciudadanía a la que muchos años se le dijo que bastaba votar para alcanzar sus sueños. Ahí es donde la oferta ideológica y programática de la democracia social, cuenta con las mejores condiciones para enfrentar esa lucha y ganarla.

LA DEMOCRACIA SOCIAL

Es una ideología que asume como posible conjugar las virtudes de un conjunto de principios y estructuras sociales que muchas otras ideologías, desde una perspectiva polar, consideran rivales o incompatibles. Es el caso de varios pares complejos de valores y estructuras que, en armonía, forman parte de la oferta demócrata social: libertad e igualdad, democracia y constitucionalismo, Estado y mercado, interés particular e interés general, diversidad y unidad, entre otras.

La democracia social puede articular esos pares complejos porque es capaz de armonizar sus tensiones intrínsecas y dar lugar a un tercer principio o componente de naturaleza diferente y gestionable, que a ambas partes originales

contiene. Adicionalmente la democracia social se fundamenta en la construcción de ciudadanía integral, como uno de sus pilares principales que, junto con el republicanismo, cimienta la cohesión social de la nación.

Además, ante los profundos cambios que la IV Revolución Industrial está generando en el mundo —cuestión que se retoma más adelante— en particular la transformación de la sociedad de masas propia del siglo pasado, a la sociedad de la singularidad o de la segmentación que germina en el siglo XXI, la democracia social es la ideología con mejores atributos para fundar estructuras políticas capaces de gestionar esos procesos.

La República demócrata social, por ejemplo, permite articular a la segmentada sociedad de la singularidad induciendo un pacto social de poder mayoritario, conformado por minorías activas, que desde su particularidad pueden contribuir a conformar el interés general sin desdibujarse, y así participar en el reparto equitativo de las cargas entre quienes las soportan. Es decir, en la perecuación de los intereses particulares en el colectivo.

Bajo el embate de la Industria 4.0, el populismo tiene escasas posibilidades de subsistir ante la evolución de la sociedad de la singularidad, debido a su necesidad *sine qua non* de hacer homogénea la creciente diversidad social en el genérico concepto de pueblo y de centralizar el poder para poderlo conducir.

El neoliberalismo en su crisis, ya no tendrá capacidad de competir, y el modelo capitalista de Estado con partido único está por demostrar que es capaz de lidiar con la explosión de la diversidad interna que tiene enfrente. No obstante, hacer tangible ante la gente esa oferta demócrata social, requiere de la práctica decidida y comprometida de los partidos políticos que se definen en esa corriente ideológica.

Para ser eficaces en esta tarea, lo primero es admitir que la ideología es un instrumento de lucha que marca los límites del pragmatismo y que cuando los partidos la dejan de priorizar, disminuyen su arsenal de combate y por tanto su eficacia política y con ello su permanencia. Aún más, se autogeneran una absurda e inaceptable sensación de orfandad ideológica, que se siente obligada a echar mano de un pragmatismo vacío, ciego ante la armería ideológica que tienen enfrente.

De nuevo seamos más claros, la democracia social es la ruta para rebasar por la izquierda al populismo autoritario y conservador que nos gobierna y también para conducir la urgente transformación del Estado mexicano hacia la restitución de la República, de la República de la Democracia. Mientras el progresismo representa la modernidad libertaria, igualitaria y verde, el populismo encarna una imagen de futuro anclada en el espejo retrovisor, sujeta a los designios e interpretación de su líder autoritario.

Para lograr ese cambio se requiere convocar a la formación de un *nuevo pacto social* por la Reforma del Poder, en los términos que ya planteaba Luis Donaldo Colosio. Es necesario actualizar sus propuestas en una agenda para el cambio demócrata social de México, conscientes de que buena parte de nuestros

problemas se derivan de mantener las arcaicas inercias de un modelo político disfuncional a la democracia. Examinemos la evolución de los pactos sociales en México.

MÉXICO ESTÁ DESPACTADO

Desde la caída del antiguo régimen de la Revolución en 1982, el país se encuentra fundamentalmente despactado. Si bien se logró acordar las reglas de acceso al poder que soportaron las estructuras electorales de la transición democrática, no se ha podido convenir en la urgente actualización del régimen político, sin importar las evidencias de su desgaste.

Ahora que está de moda convocar a construir una nueva Constitución, primero habría que asumir que reformar no es fundar y que una Constitución es mucho más que un texto, con independencia de la calidad o maestría puesta en su redacción.

Una nueva Constitución es el destino de un movimiento político mayoritario, de gran envergadura, cuyo soporte es la construcción de un *nuevo pacto social de poder*, que represente a plenitud esa voluntad de múltiples voces que se deciden por la transformación.

Una Constitución significa la definición de una época, que una sociedad, llegada a cierto nivel de madurez, realiza para cohesionarse en un rumbo compartido, mediante la promulgación de reglas apropiadas de convivencia.

A lo largo de la historia de México ha habido varias constituciones, pero sólo a tres se les reconoce su carácter creador de una época. Cada una de ellas fue resultado de un gran movimiento social mayoritario y triunfante, soportado en un nuevo pacto social de poder que dio lugar a una nueva República. La forma de organización política que, en poco más de doscientos años de vida independiente, ha permitido construir México.

Es el caso de la República Federalista de Guadalupe Victoria, que impidió que la joven nación mexicana se disgregara y que quedó plasmada en la Constitución de 1824.

La República Laica que entre Benito Juárez y Porfirio Díaz permitió consolidar el Estado mexicano, establecida en la Constitución restituida de 1857; y la República Social de la Revolución que permitió construir el siglo XX y cuyo pacto social de poder termina, sin todavía ninguna sustitución, en 1982 con la caída del antiguo régimen, en medio de una profunda crisis fiscal.

De 1982 a la fecha sin duda México se ha transformado en su régimen económico y en su régimen electoral, pero no ha logrado construir la República de la Democracia que exige nuestro desarrollo, porque ella sólo puede ser producto de un gran movimiento social, soportado en la convocatoria a edificar un *nuevo pacto social de poder*, ampliamente mayoritario e incluyente, porque sin esa vocación se caminaría hacia el fracaso.

De ahí que México camine despectado en lo fundamental generando acuerdos parciales de base electoral. No hemos logrado definir, en consenso mayoritario, los grandes componentes de nuestra ruta a nivel, económico, político y social.

A lo largo de poco más de veinte años de ejercicios por reformar el Estado, ha corrido mucha tinta, pero no hemos sido capaces de convertir las palabras, las reflexiones y los debates realizados, en un amplio movimiento político que las soporte.

Las élites que comandaron las transiciones a la democracia, no tuvieron la capacidad, la generosidad o el coraje de reformar el poder, de modernizar el régimen político a partir de erigir nuevas reglas para garantizar el ejercicio democrático del poder.

No aquilataron el valor histórico de edificar la República de la Democracia. De, por ejemplo, mandar al baúl de los recuerdos al presidencialismo bonapartista que nos ha gobernado y culminar el *fortalecimiento y modernización democrática del régimen presidencial con prácticas parlamentarias*. Un régimen semi-presidencial acorde con la pluralidad que hoy nos define. Y aquí nos encontramos ahora, defendiendo a la democracia de los embates cotidianos que desde el populismo autoritario se enderezan todos los días en su contra.

Antes del primero de julio de 2018, el debate sobre reformar el régimen de gobierno se situaba ya en la reglamentación de los gobiernos de coalición. Ahora ante las acometidas de la autodenominada 4T, el debate retrocedió y, entre otros tópicos, se corrió a evitar la desaparición de las instituciones electorales creadas y de los formatos de representación vigentes, como los plurinominales, por ejemplo, fundamentales para regular la sub y la sobre representación, mismos que pudieran ser objeto de una mejora con la incorporación de listas abiertas para nominarlos, pero nunca desaparecerlos.

Ante esos embates, la solución está en edificar un marco de acción partidaria y legislativa destinado a superar desde luego los déficits del modelo de desarrollo, induciendo políticas en materia industrial, agropecuaria, ambiental, de banca de desarrollo, de salud y seguridad social y pública, de educación, federalismo y desarrollo regional, protección ambiental, derechos humanos, entre otras. Pero de manera central es imprescindible avanzar en la actualización democrática del régimen de gobierno y de las fórmulas de participación ciudadana.

Es la hora de construir una agenda que se agrupe en un propósito fundamental: *Luchar por una Igualdad Social Verde, en una democracia robusta*. Una igualdad de capacidades, con derechos humanos exigibles, para un mundo de oportunidades, en armonía con el medio ambiente.

Con esa base promover con otras fuerzas progresistas, un frente amplio de centro-izquierda moderno, que incremente el peso de las corrientes socialdemócratas en las definiciones nacionales. Pero antes es necesario responder otra pregunta.

¿QUÉ HACER CON EL SISTEMA DE PARTIDOS?

Superar el colapso del régimen de partidos, resulta fundamental para defender y hacer avanzar a la democracia.

Los partidos políticos son el primer contrapeso en una República democrática, base de su línea de flotación y garante de su desarrollo político. Son gobiernos en ciernes y corresponsables de la cohesión social, obligados a defender la República bajo una regla fundante: las mayorías gobiernan, pero las minorías controlan, y ambas son responsables del mejor rumbo de la sociedad.

El artículo 41 constitucional,² define a los partidos políticos como entidades de interés público organizadas por ciudadanos, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder, de acuerdo con los principios y programas que postulan. Sin embargo, buena parte de esta misión no se cumple.

En adición a su legítima lucha por el poder, las funciones que el mandato constitucional les otorga a los partidos políticos, se desdoblan en dos obligaciones: a) Ser un gozne fundamental entre la demanda ciudadana y la toma de decisiones del gobierno; y b) ser responsables centrales de la educación cívica y de la consolidación de la cultura democrática, a partir de la construcción de ciudadanía.

Ese mandato exige contar con partidos políticos de tiempo completo, que asuman que las elecciones son el referéndum de su trabajo cotidiano y el de sus gobiernos, no relojes checadores que marcan el comienzo y el fin de su jornada laboral.

Se requiere que admitan que *los liderazgos se templan en las causas de la gente y se atemperan en la labor educativa de la política hacia la ciudadanía*. En este orden de ideas, destacan cuatro obligaciones fundamentales de los partidos políticos:

² Artículo 41, constitucional, inciso 1: *Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014). 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. 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. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014)*

- a) Luchar por conducir la sinergia social y por hacer gobierno;
- b) Ser una eficaz correa de transmisión entre gobernados y gobernantes —en el poder o en la oposición— garante del cumplimiento de los acuerdos para la sanidad de la política;
- c) Construir ciudadanía integral: política, civil, económica-social y ambiental; y
- d) Elevar la calidad del debate y de la política misma, en la gestión del conflicto social y en el encuentro de soluciones.

Su nivel de cumplimiento o incumplimiento en estas exigencias, determina la calidad de la democracia. De ahí la importancia de revisar a la luz de estos mandatos tanto la Ley de Partidos Políticos vigente, como las distintas leyes de participación ciudadana, ciertamente poco visibles y trascendentes aún en la vida política nacional y local, pero relevantes para impulsar desde el espacio local, la democratización de la vida pública.

Por cierto, la nueva ley de participación ciudadana de la CDMX y la propia de Coahuila, se ubican entre las más avanzadas y pueden ser un buen punto de partida.

Desde esta perspectiva, en cumplimiento del precepto 1b), artículo 30, Capítulo I de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), destinado a “Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos”, el Instituto Nacional Electoral (INE) debería ser sumado a fortalecer la construcción de ciudadanía a través de los partidos políticos, al tiempo que el sistema de partidos se robustece también.

Una manera simple de hacerlo es mandar al INE para que convoque a los partidos políticos, a realizar debates periódicos sobre las causas más significativas y compartidas de las comunidades en cada municipio, alcaldía, o distrito.

Esos debates se podrían hacer cada tres meses fuera de períodos electorales. Su temática se definiría a partir de realizar encuestas telefónicas —u otras fórmulas demoscópicas semejantes— en las comunidades para identificar la problemática y las causas más representativas de cada lugar. A dichos debates deberán asistir las dirigencias locales.

Por otro lado, la creciente entronización de la sociedad de la singularidad, ya comentada, demandará de los partidos políticos una organización horizontal, sin verticalismos paralizantes, ni formatos rígidos.

Sus células serán comunidades de causas, tantas como la realidad social lo determine, mismas que tenderán a articularse en redes horizontales semejantes a los esquemas de multinivel, y donde las dirigencias surgirán del liderazgo y conducción de cada vez mayor número de ellas.

En fin, la tarea por delante es ardua e imperativa, pero comienza poniendo en juego, este tipo de reflexiones ¿Ahora, en qué momento se encuentran los partidos políticos en México?

EL FRENTISMO

Hoy en México ha nacido una ruta para la edificación del nuevo régimen de partidos políticos: el *frentismo*. Una expresión que no le es ajena a partidos políticos como el PRI, ya que este partido nació y se desarrolló siempre como un frente amplio. Es una fórmula que ha dado grandes resultados democráticos en varios países de América del Sur, como Uruguay y Chile, por ejemplo.

El pasado 6 de junio el frentismo demostró su pertinencia al enfrentar con éxito una elección de Estado e incrementar la votación del PAN y del PRI a niveles del 18 por ciento, y poner un freno a la caída libre en que venía el PRD, así como recuperar los contrapesos en legislativo, a partir de una alianza electoral entre la democracia cristiana y la democracia social, contra el populismo.

Así como hasta ahora el frentismo partidario se ha planteado desde una dinámica meramente electoral, destinada a afrontar las elecciones de Estado instrumentadas desde el gobierno, a rescatar los contrapesos y a evitar un mayor deterioro democrático, resulta creíble que, en correlato con las tres corrientes históricas o culturas políticas dominantes de México: el priismo y el panismo, y la izquierda de origen marxista, esa metodología pueda avanzar hacia construir nuevos contenidos programáticos, políticos e ideológicos, que pudieran dar lugar a un nuevo panorama partidario.

Mientras tanto es claro que de cara al 2024 se perfila un frente populista y otro frente democrático, como el esquema más competitivo para pedir el voto ciudadano.

En ese marco, sin dejar de honrar sus compromisos con la alianza en el terreno parlamentario y de gobierno, es lógico esperar que los partidos integrantes de la misma busquen reafirmar su personalidad a partir de sus resoluciones políticas, sin por ello romperla. De hecho, la propia alianza está estructurada de tal forma que todas las fuerzas puedan contar con significativos grados de libertad para actuar de acuerdo con sus intereses partidarios, sin faltar a lo convenido.

Considerarán estratégico marcar la agenda legislativa pactada, a partir de profundizar en el argumento para diferenciarse y, en su caso, liderar la propuesta aliancista. Mantendrán un amplio margen de coincidencia entre todos los aliados en muchos temas, por ejemplo, la defensa de las instituciones electorales y la reforma del régimen de gobierno, así como en la reactivación de los Consejos Económico y Sociales, asuntos donde ya se habían logrado avances significativos antes del primero de julio de 2018.

También respecto de superar la dicotomía entre los motores de la economía: externo e interno, puede haber coincidencias, sobre todo a la luz de los compromisos firmados en el T-MEC sobre reglas de origen, al igual que en cuestión laboral y de economía verde, y de aprovechar la relocalización global de cadenas de valor, a nivel geo-económico.

Un debate más complicado en este campo, será el relativo a la rectoría del Estado versus el libertinaje de mercado que hemos vivido, un tema que para la democracia social ameritará tomar una posición de vanguardia acorde con su ideología y origen. Este punto jugará un rol decisivo con respecto a las definiciones en materia energética que se vienen, donde Morena se decantará por el estatismo clásico, el PAN mantendrá una visión liberal y el PRI buscará conjugar rectoría del Estado con libertad de mercado, posición a la que tal vez se pueda sumar el PRD.

Se podría avanzar en materia de desarrollo social en favor de trabajar por la igualdad social de capacidades versus las limitadas políticas asistenciales, neoliberales y populistas, sobre todo corporativas, en la perspectiva de poder fijar un piso obligatorio de bienestar como un derecho inherente a nacer en México —que impida que el origen de cuna se convierta en destino obligado— y de trabajar en innovadoras propuestas de salud, seguridad social y pensiones universales, así como de una educación para la mentefactura.

Se puede concordar también en la importancia de hacer del crecimiento de la clase media, a partir de impulsar la movilidad social de los más desfavorecidos, el mejor indicador de desarrollo social. No debe olvidarse que el desarrollo constante de la clase media, fue una exitosa divisa de la estabilidad y progreso del país, a lo largo del siglo pasado.

También es muy importante resolver de fondo la necesaria representatividad parlamentaria de nuestra gran diáspora migrante, impulsando una sexta circunscripción plurinominal que la contenga.

Para la democracia social, lo importante será desarrollar una agenda que permita a estas corrientes rebasar a Morena por la izquierda, lo cual sin duda contribuirá a robustecer el peso de la Alianza en las negociaciones parlamentarias, al mismo tiempo que se fortalecen en el imaginario electoral. Por su lado, la democracia cristiana, seguramente hará lo propio desde el centro derecha.

EN UN MUNDO POST PANDEMIA ¿QUÉ TENEMOS POR DELANTE?

La aparición del Covid-19 propició un parteaguas histórico en el tejido del nuevo siglo que nos hizo repensar origen y destino, en un nuevo arreglo en gestación.

Hace 100 años el siglo XX consolidó sus fundamentos en un contexto parecido, fue un tiempo de grandes cambios que también urgió a la sociedad a superarse en su metamorfosis. Ahora, al igual que después de la Gripe Española, se aceleró la evolución de la centuria y con ella los procesos de destrucción-creación a los que estamos sometidos.

Desde luego en aquella ocasión como ahora, no fue la Pandemia el germen de la transformación, pero sí un detonador adicional de la misma. La Pandemia

ha actuado como una quimioterapia de la crisis neoliberal en general y de la democracia en particular, y también lo hace con respecto al populismo.

Lo que se puede constatar, es que hora sí ha muerto el siglo XX, incapaz de ocultar los estertores de su marcha. Para subsistir quedamos emplazados a reinventarnos. Es hora de recoger el guante de la transformación.

¿QUÉ TENEMOS POR DELANTE?

En lo inmediato alcanzar una estabilización sanitaria en el menor tiempo posible. Luego resolver ¿cuál modelo seguiremos para reconstruir la lastimada economía, teniendo como prioridad un desarrollo sostenible y no excluyente? Es decir, la mencionada *Igualdad Social Verde en una Democracia Robusta*.

En tercer lugar: afrontar los desafíos del cambio estructural que vivimos a partir de la Industria 4.0 o IV Revolución Industrial, que obligan a trabajar para cimentar en un país en extremo tecno-dependiente, una sociedad resiliente a la vez que activa promotora de su transformación.

Debemos ser capaces de gestionar social, económica y políticamente, los impactos disruptivos de innovaciones tales como:

La inteligencia artificial (IA), la robótica, el internet de las cosas (IoT), las impresoras 3D, las cadenas de bloques (blockchain), y la biotecnología capaz de crear superhumanos, entre otros adelantos.

En materia de empleo, por ejemplo, en los próximos años se proyecta la desaparición de entre el 50 y el 80% de los puestos de trabajo hasta ahora conocidos. Se profundiza el paso de la *manufactura a la mentefactura*, con una fuerza de trabajo mayoritariamente no preparada, que exige modificar y muy rápido, prioridades y criterios educativos y de adiestramiento, para alcanzar una *igualdad de capacidades*, acorde con los requerimientos del nuevo mundo.

A dos décadas del inicio del siglo, como ya antes se planteó, la sociedad de masas es paulatinamente sustituida por la sociedad de la singularidad, segmentada en esa diversidad individual y colectiva que propicia la era digital. Desaparece así un factor central de la política del siglo XX: las masas y sus mayorías homogéneas, toma su lugar una particularización masiva y variopinta de actores sociales y de sus demandas.

Se proyecta un conjunto muy diverso de minorías que, en función de sus causas y hasta el límite de las mismas, en el espacio público tenderán a movilizarse hacia la formación de comunidades específicas y a integrar redes y constelaciones, como fórmulas de expresión política.

Será una forma de organización que modificará a fondo las estructuras políticas conocidas, empezando por los sistemas de partido. La actual verticalidad partidaria, gubernamental, empresarial o sindical, cederá su dominio a una horizontalidad diversa de aprehensión digital, que se parecerá más a las formas de organización de multinivel, donde los liderazgos serán sancionados y legitimados

a partir del número de células o redes celulares diversas sean capaces de convocar, aglutinar y orientar.

Por otro lado, en este contexto de cambios profundos, debemos asumir que la humanidad en algún momento podrá perder la carrera de la inteligencia con las máquinas que ella misma creó.

Por ello y por la propia valía de esta dimensión, está obligada a defender y a expandir la consciencia, un campo donde se habrán de dirimir cada vez más las soluciones para ordenar el conflicto social hacia el logro de la paz y la felicidad.

Sin acudir al alma, difícilmente se podrá hacer política, que por fuerza estará cada vez más obligada a caminar por el terreno filosófico de las ideologías, que volverán a tomar el lugar rector que les corresponde en la praxis política.

Sólo a partir de la exaltación de la consciencia, el ser humano podrá gestionar el nuevo mundo que ha creado, antes que éste lo destruya.

A LA SOMBRA DE JOSÉ MARÍA IGLESIAS VIGENCIA DEL MODELO JUDICIALIZADO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES, DIVISIÓN DE PODERES Y 4ª TRANSFORMACIÓN HISTÓRICA DE LA VIDA PÚBLICA EN MÉXICO

Raúl Ávila Ortiz

1. NOTA INTRODUCTORIA

En este texto respondo a dos preguntas:

La primera es si el modelo judicializado de resolución jurisdiccional de conflictos electorales sigue siendo vigente en el sentido de que es justificable con relación a otros modelos posibles y si continúa siendo útil en tanto garantía de última instancia para asegurar elecciones libres y justas.

La segunda es si en el contexto de la llamada “Cuarta Transformación” de la vida pública del país, a la que ha convocado el presidente Andrés Manuel López Obrador, en México el referido modelo se sostiene o debe ser modificado de manera más o menos radical.

La respuesta a las dos preguntas es afirmativa en el sentido de preservar y, en todo caso, ajustar y fortalecer el modelo judicializado de resolución de conflictos electorales, en el esquema de la división contemporánea de los poderes públicos.

El texto comprende cuatro apartados.

En el primero se repasa la teoría de los cuatro modelos de resolución de conflictos electorales o de justicia electoral; en el segundo se aborda la justificación del modelo mexicano en el marco del estado constitucional, democrático, social e intercultural de derecho; en el tercer apartado se incorpora una ilustración general de las transformaciones históricas y constitucionales del país, incluido el ciclo de cambios en curso; y, finalmente, en el cuarto apartado se presentan algunas líneas de cambio y refuerzo del sistema mexicano de justicia electoral, todo ello seguido de las conclusiones respectivas.

2. MODELOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES

El experto José de Jesús Orozco ha clasificado en perspectiva comparada los sistemas de resolución de conflictos electorales, también denominado sistemas de justicia electoral (SJE).¹

Para desarrollar su acucioso estudio, seleccionó el parámetro de comparación correspondiente a la naturaleza jurídica e inserción orgánica del órgano o institución que resuelve en última instancia las controversias surgidas de elecciones legislativas (no presidenciales porque no todos los países cuentan con este tipo de régimen) y sólo con respecto a los resultados electorales.

El autor advierte, de manera pertinente, que optar por algún otro criterio —por ejemplo, todos los medios de impugnación de un sistema y su desempeño, o bien, su historia y adscripción a una familia jurídica, el órgano que conoce en primera instancia o la naturaleza del órgano que resuelve la mayoría de las impugnaciones— sería complicado y hasta inviable debido a factores de información, variación y contexto.

En todo caso, el destacado comparatista mexicano hace notar que no hay fórmula única, mágica, idónea o verdadera para construir un SJE.

Más todavía, el doctor Orozco pone de relieve que no cabe desprender alguna correlación significativa entre determinado tipo de SJE y el proceso de consolidación democrática, ya sea que se encuentre más o menos regulado. Esto es un dato que hay que considerar para investigaciones inter-disciplinarias adicionales.²

Asimismo, destaca que, ante una crisis severa y considerando sus efectos potenciales, el factor más relevante para medir la efectividad de un SJE pudiera ser la cultura política. En ese tenor, sería más pertinente optar por establecer un SJE de carácter correctivo, basado en medios impugnativos propiamente electorales, y no uno punitivo, de corte básicamente penal o criminal.

En su perspectiva, se considera crucial que se cuente con un organismo administrativo autónomo que organice las elecciones, lo cual repercute en el impacto de los asuntos a resolver hacia adentro del SJE.

¹ En lo que sigue, véase: Orozco Henríquez, J. Jesús. 2019. Justicia electoral comparada de América Latina. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, en particular el capítulo 3. También: IDEA Internacional. 2011. Manual de Justicia Electoral. México. TEPJF, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional.

² Al respecto, recomiendo visitar los ensayos compilados en la obra: Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia. México. SCJN. En particular, los ensayos de Dieter Nohlen, desde la politología; Carlos Elizondo, desde la economía; Héctor Fix-Fierro, desde la sociología jurídica; y José Ramón Cossío desde el Derecho, en los que se delimitan factores de sistema y contexto.

Así pues, bajo el parámetro de comparación del órgano que funge como última instancia o emite la última y definitiva resolución en la operación de la resolución de controversias electorales, Orozco Henríquez identifica 4 grandes tipos o modelos de SJE en el mundo:

a) Político, vía órgano legislativo, ya sea la legislatura u otra asamblea política.

b) Por órgano jurisdiccional a través de tribunal ordinario del poder judicial, tribunal o consejo constitucional, tribunal administrativo o tribunal especializado y sin atribuciones administrativas.

c) Por organismo administrativo electoral con atribuciones jurisdiccionales.

d) Por órgano *ad hoc* transitorio, ya sea nacional o internacional.

Sobre el primero, el modelo político, conviene recordar que se originó en la Francia revolucionaria del siglo XVIII y la Constitución de 1787 de los Estados Unidos a través de los colegios electorales y la llamada “autocalificación”.

Su fundamento filosófico es la división y autonomía de los poderes públicos, en particular la del Congreso, lo que excluye la intervención en última instancia de cualquier otro poder público.

Su fortaleza consiste en que la soberanía delegada de manera directa de votantes a representantes verifica su propia legitimidad, sin interferencia de poderes no emanados de las urnas.

Su principal riesgo radica en la prevalencia del principio de oportunidad política en la resolución de conflictos, en particular tratándose de la materia electoral, y, concomitantemente, en la parcialidad de sus decisiones y el sacrificio irracional de la voluntad ciudadana, quizás a cambio de cierta estabilidad política.

En la actualidad, dicha modalidad no se encuentra en su versión pura en ningún contexto, sino que es de carácter mixto, es decir, administrativo/jurisdiccional y legislativo (Argentina, Estados Unidos o Italia), o bien, jurisdiccional y legislativo (Alemania y Países Bajos).

Sobre el segundo modelo, el jurisdiccional, la justificación histórica se halla en los abusos en que suele incurrir el modelo político; el carácter más propiamente jurisdiccional de la acción de juzgar y calificar las elecciones; la aplicación del principio de juridicidad y no el de oportunidad política; la garantía de un recurso efectivo ante juez independiente e imparcial, y, desde luego, el respeto a las reglas del debido proceso en una materia especializada.

Tales razones contrarrestan, aunque no eliminan del todo, la persistente crítica que se le endereza, la cual se funda en argumentos tales como el activismo judicial, la politización de la justicia o la sobre-judicialización de la política, además del conocido como argumento contra-mayoritario dado que los jueces no suelen ser electos de manera directa por los ciudadanos.

Precisamente por razones de esa clase es que, según el referido autor, en América Latina se ha optado por no asignar la atribución de resolver los conflictos electorales a jurisdicciones ordinarias sino, más bien, a jurisdicciones especializadas, las cuales están expuestas —y ese es parte de su papel— a las presiones, críticas y exigencias del contexto político en el que actúan.

El modelo jurisdiccional admite cuatro clases, según la naturaleza del órgano al que se le encomiende la resolución final o definitiva.

La primera es el tribunal ordinario del Poder Judicial, por lo general la Suprema Corte en única instancia o en vía de apelación.

Surgió en Inglaterra en 1868 en donde el Parlamento, a través de su *speaker*, recibe la sentencia de la Corte para que el Pleno la asuma salvaguardando así su soberanía.

En varios países del centro de Europa y Rusia, la Corte conoce en apelación sobre la resolución pronunciada por un tribunal electoral o un tribunal ordinario inferior, en tanto que, por ejemplo, sobre resultados de elecciones presidenciales, en Australia, Canadá e India conoce de manera directa y en instancia única respecto a las decisiones del órgano administrativo electoral (que en los tres casos ha adquirido notoria solidez).

Orozco Henríquez hace notar que esta es la clase o modalidad más extendida entre las democracias del mundo, incluidas varias latinoamericanas, por ejemplo, Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela.

En estas, la respectiva Suprema Corte conoce en última instancia sólo sobre cuestiones de constitucionalidad, pero, a la vez, el autor alerta —de pasada— sobre el caso de Egipto en donde, al contrario de lo que pudiera pensarse, la politización del Poder Judicial ha afectado la credibilidad de su SJE.

La segunda es la del tribunal o consejo constitucional, originado en la Constitución austriaca de 1920, que asignó a la Corte de Justicia Constitucional *kelseniana* la competencia de verificación de las elecciones parlamentarias, luego extendidas a las presidenciales y otros órganos representativos.

Cabe insertar aquí la modalidad alemana en la que, si bien el Parlamento participa en el proceso de resolución de conflictos, la última instancia está a cargo del Tribunal Constitucional federal. También encaja el sistema francés, el cual combina al Consejo de Estado (autónomo) y al Consejo Constitucional. O bien, el español, mismo que prevé el Tribunal Contencioso Administrativo (parte del Poder Judicial) y al Tribunal Constitucional. Además, cabe el sistema portugués, que prevé la conclusión del proceso en el Tribunal Constitucional, el cual forma parte del Poder Judicial.

En ese modelo se puede ubicar, además de varios países exsocialistas del centro de Europa: Bulgaria, Croacia y Rumania, entre otros, los casos latinoamericanos de Bolivia, Guatemala y República Dominicana, en donde las resoluciones de los tribunales electorales especializados pueden ser revisadas por cuestiones de constitucionalidad al interior de los respectivos tribunales constitucionales.

La tercera es la del tribunal administrativo, ya sea que esté adscrito o no al Poder Judicial, que en la lógica de la jurisdicción administrativa electoral puede revisar las resoluciones del órgano que organiza las elecciones y declara ganadores, y que cobra la denominación de Consejo de Estado (autónomo) en Colombia, o bien, Suprema Corte Administrativa (poder judicial) en Finlandia.

La cuarta es la del tribunal electoral especializado y sin atribuciones administrativas, concebido como la respuesta de la región latinoamericana a la necesidad de extraer la función judicial electoral del ámbito político, pero sin afectar al poder judicial, mediante la construcción de un órgano autónomo (Chile, Ecuador, Perú, Grecia, Palestina, Suecia, Sudáfrica) con respecto a las supremas cortes.

Esto, aun cuando dicho tribunal autónomo esté adscrito al poder judicial (Albania, Grecia, Brasil, Paraguay, México o Venezuela) y sin que proceda recurso alguno, y ya sea que coexistan con uno, o bien, hasta con dos organismos administrativos electorales también autónomos (Ecuador, Chile o Perú).

El modelo de organismo administrativo electoral con atribuciones jurisdiccionales, que organiza elecciones y resuelve sus conflictos —con garantías equiparables a las de un órgano jurisdiccional— se justifica en la lógica de que conduzca todo el proceso electoral.

Se trata de organismos autónomos (Costa Rica o Uruguay) con enorme prestigio en los que, sin embargo, el desempeño de sus integrantes y la cultura política han contribuido de manera significativa a sostener tal modelo.

No obstante, en su contra se esgrime el argumento de que pudieran carecer de un remedio eficaz ante un tribunal independiente y previamente establecido. Esto, por otro lado, no parece suficiente puesto que sus decisiones pueden ser cuestionadas ante una instancia de control judicial constitucional bajo la presunción de violaciones a derechos fundamentales.

El cuarto modelo es el de un órgano *ad hoc* transitorio y puede ser nacional o internacional

Su justificación radica en que se construye para superar una situación grave nacional, ya sea por discrepancias insalvables entre fuerzas políticas en torno a las elecciones, ya porque los organismos electorales estén desacreditados.

En el primer caso, la solución puede provenir del ámbito legislativo, judicial o administrativo o de los tres, pero siempre será transitoria. Ocurrió en Nepal en 2006-2008 con motivo de su asamblea constituyente y en Estados Unidos en 1876 en la elección que dio ganador al final a Rutherford Hayes.

Su contra-argumento es que puede resultar más dañina que la solución nacional, o bien, crear prácticas dolosas para recurrir a esa opción extraordinaria esperando revertir el resultado electoral.

En el segundo caso, se integra una comisión con juristas y expertos internacionales que actúa por sí misma, o bien, que se suma al organismo nacional respectivo, según ocurrió en Camboya en 1993 o en Afganistán en 2005.

Por lo que toca a los sistemas de organización de comicios locales en regímenes federales y sus correspondientes sistemas de justicia electoral, en la literatura referida se presentan los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela.

Al respecto, el autor destaca que las tradiciones jurídicas, la del derecho consuetudinario anglosajón y la romano-germánica de los países latinos —lo mismo que un sentido pragmático o funcional y no un esquema puro o esencial en sí mismo— influyen en el sistema que se adopte: más administrativo, jurisdiccional y legislativo en los primeros, y más administrativo y jurisdiccional en los segundos.

Las tres modalidades que Orozco Henríquez registra van de la más centralizada en Brasil y Venezuela, a la más descentralizada en Estados Unidos, y a la intermedia o dual en Alemania, Austria, Argentina o México.

En la primera, caso Brasil, las resoluciones de instancias locales y regionales pueden ser impugnadas ante el Tribunal Superior Electoral, y las de éste, bajo ciertos supuestos, ante el Supremo Tribunal Federal.

En Venezuela, los actos y omisiones del Consejo Nacional Electoral que organiza las elecciones pueden ser recurridos ante la Sala Electoral y luego ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

En la segunda, caso Estados Unidos, la primera impugnación local, trátase de comicios locales o federales, se presenta ante un tribunal ordinario local, en el entendido de que funciona el *certiorari*, dadas posibles inconstitucionalidades, ante la Suprema Corte de Justicia.

En la tercera, el caso mexicano resulta ilustrativo pues organismos locales y federales se encargan, en principio, de organizar y resolver conflictos de comicios de su respectivo ámbito, además de que, por razones de constitucionalidad, el sistema prevé que el tribunal electoral federal conozca de controversias sobre elecciones locales.

El mexicano se ha convertido de manera progresiva en un auténtico sistema nacional de justicia electoral, el cual opera en la estructura y contexto de un estado federal con gobierno presidencial, sistema de partidos plural y sistema electoral autónomo de organización de las elecciones.

3. EL MODELO JUDICIALIZADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO

En efecto, en perspectiva histórica, el sistema mexicano ha evolucionado del modelo político en el siglo XIX y parte del siglo XX, y de la modalidad más descentralizada entre 1824 y 1946, salvo entre 1866 y 1881 cuando la Suprema Corte conoció de asuntos político-electorales locales, hasta el modelo centralizado sobre elecciones federales, entre 1946 y 1989.

Luego de concluido este último, se abrió otro periodo caracterizado por la autonomía y ciudadanización de los órganos electorales federales y locales, de

1989 en adelante, con plena judicialización a partir de 1996 y un sesgo hacia la centralización de comicios locales a partir de 2007, al que se le ha colocado una modalidad especial en 2014 mediante el llamado sistema dual de organización de los comicios.³

De conformidad con el artículo 99 de la Constitución, desde 1996 el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral en el país, es decir, salvo el caso de las acciones de inconstitucionalidad sobre normas generales en materia electoral, competencia reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pronuncia la última palabra al resolver los conflictos que emergen de cualquier elección que se realice en México.

Las razones históricas, funcionales, sistémicas y organizacionales que dieron origen al TEPJF resultan fuertemente contextuales o propias del ambiente nacional, y en mi opinión continúan vigentes.

En primer término, cabe recordar que, conforme con la historia política y constitucional del país, la tendencia al involucramiento de la SCJN en la vida política llegó al grado de que el titular de la institución se convirtió en actor político contendiente para acceder a la presidencia de la República.

Al respecto, es muy conocido el pasaje de que, paradójicamente, durante la llamada “República Restaurada”, entre 1867 y 1876, un periodo de cierta estabilidad y pluralismo político-democrático en el país, el presidente de la Suprema Corte expandió la competencia de este organismo para intervenir a través del juicio de amparo en la verificación de la legitimidad de origen de los gobernantes electos.

Asimismo, en su momento fue célebre y muy delicado, aunque hoy por momentos lo olvidamos, el que el entonces titular de la Suprema Corte, José María Iglesias, pretendiera anular la elección presidencial de 1876 y asumir por ministerio de ley la presidencia de la República, en un intento postrero —un tanto contradictorio a la vista de sus notorias divergencias con el presidente Sebastián Lerdo de Tejada— de atajar la llegada al poder de un militar, Porfirio Díaz, lo que finalmente no consiguieron.

Aún así, la defensa que Iglesias realizó de la jurisdicción de la Suprema Corte para intervenir por la vía del amparo en la resolución de cuestiones político-electorales, provocó que unos años después, en 1881, bajo la presidencia del ministro Luis Ignacio Vallarta, el amparo fuera cancelado en tanto vía para reclamar presuntas violaciones a derechos políticos.

En tal sentido, aquel acto de Iglesias y su deriva explican en buena parte el modelo judicializado mexicano dual de solución de conflictos electorales.

³ Para un conjunto de bien informados análisis y evaluaciones críticas sobre el modelo electoral mexicano vigente, véase: Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said. 2020. Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020. México. TEPJF, Integralia Consultores.

En el siglo 20, la ya extinta facultad de investigación de presuntas violaciones masivas al voto ciudadano, la cual en 2011 fue trasladada de la SCJN a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), se mantuvo latente la tentación de integrantes del poder judicial de incidir o dirigir la política de gobierno del Estado.⁴

Más recientemente, ubicados dentro del período de la transición democrática, la participación de exministros de la SCJN en la función legislativa o ejecutiva con posterioridad a la finalización de sus encargos ha generado opiniones encontradas.

Una segunda razón, de carácter funcional, que sustenta el modelo judicializado y especializado de resolución de conflictos electorales en México, es que aquí tenemos una actividad electoral muy intensa. Ejemplos:

Elegimos cada 6 años al presidente de la República por voto directo, lo mismo que a 500 diputados federales, 128 senadores y 32 gobernadores.

Cada 3 años elegimos a 500 diputados federales, a 32 congresos locales y casi 2450 ayuntamientos (en este último caso se renuevan decenas de miles de cargos).

Cabe decir que centenas de esos ayuntamientos eligen a sus integrantes de acuerdo con sus sistemas normativos indígenas en diferentes plazos, ya sea de 1 año o 1 año y medio, y máximo por 3 años.

En tan sólo el año 2022, en el Estado de Oaxaca se elegirán 419 ayuntamientos conforme con sus propios sistemas normativos indígenas internos, lo cual implica un intenso uso del SJE.

Asimismo, cabe subrayar que en México se protegen todos los actos y resoluciones electorales que sean cuestionados en cualquier momento del proceso y del ciclo electoral, es decir, durante la preparación de la jornada electoral, el día de las elecciones y la etapa de resultados, así como en el periodo entre dos procesos electorales.

El TEPJF es un tribunal constitucional y de legalidad. Por lo tanto, tutela los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos a través de un sistema integral de medios de impugnación.

Hoy, en el SJE federal mexicano se dispone de nueve medios impugnativos (y 19 procedimientos o trámites en total), de manera que quien desee cuestionar un acto o resolución tenga disponible un recurso jurídico para acudir a la justicia.

Nótese que el tribunal está organizado en una Sala Superior con siete magistrados y cinco salas regionales integradas por tres magistrados cada una.

⁴ Para la historia bien documentada de ese largo periodo de más de siglo y medio: TEPJF. 2002. Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México. México. TEPJF. 644 p. Para el papel de la justicia en la República Restaurada: Moctezuma Barragán, Javier. 1994. José María Iglesias y la justicia electoral. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 447 pp.

Estas son desconcentradas precisamente para acercar la justicia al lugar en donde se origina el conflicto.

Además, a partir de 2014 se cuenta con una Sala Regional Especializada para atender asuntos relacionados con la fiscalización de los recursos de los partidos, la propaganda y los actos anticipados de campaña.

Cada Sala cuenta con una Secretaría General de Acuerdos en apoyo a la función jurisdiccional.

De acuerdo con un distinguido académico y ex magistrado de la Sala Superior del TEPJF, el volumen de casos resueltos en dos décadas y media por el TEPJF es simplemente impresionante, pues rebasó la cifra de 210 mil asuntos, y de ellos más de 83 mil terminaron su cadena impugnativa en la Sala Superior.⁵

Entre 2016 y 2020, por ejemplo, el tribunal ha atendido más de 10 mil casos por año, la mayoría resueltos por las salas regionales, aunque los de mayor envergadura los resuelve la Sala Superior.

El mayor número de casos, casi el 70% en promedio en los últimos años, procede de los disensos al interior de los partidos políticos. Un buen número tiene que ver con problemas de equidad en la contienda debido al uso de los medios de comunicación y las redes sociales.

Ahora bien, el tribunal prácticamente no registra rezago y casi el 100% de sus sentencias son acatadas. Los plazos de la justicia constitucional electoral no son y no pueden ser los de la justicia constitucional ordinaria. Asimismo, su especialización le demanda capacitación y retroalimentación constantes.

No es sencillo, en la materia electoral, sólo otorgar la razón a quien acredita sus pretensiones conforme con los principios y reglas del debido proceso. En particular en esta materia, hay que reforzar la argumentación, persuadir y convencer.

Este modelo de tribunal electoral, de alta especialización y de última instancia, es relativamente joven pues apenas cuenta con 25 años.

Cabe reiterar que desde 1824 y hasta 1977 en el país la justicia electoral mantuvo un modelo político de resolución de conflictos, como entonces otros países de Europa y América, pues recibimos la influencia de las constituciones de los Estados Unidos de 1787, la de Francia de 1791 y la de Cádiz de 1812.

Conforme a ese modelo, los colegios electorales en los congresos pronunciaban la última palabra sobre la resolución de conflictos, pero los resolvían conforme con el principio de oportunidad y la conveniencia política.

Según ocurrió en muchos otros países, aquí entre 1977 y 1996, en la medida en que avanzamos en la transición democrática, evolucionamos a un modelo mixto, judicial y político de justicia electoral, pero aun continuó prevaleciendo en última instancia la voluntad y la negociación política en los congresos.

⁵ *Cfr.* Nava Gomar, Salvador O. 2020. La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019. En Ugalde, Luis Carlos y Hernández Saíd. 2020. Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020. México. TEPJF, Integralia Consultores. p. 423.

Fue en 1993 y 1996 que las cosas cambiaron de manera radical.

En 1993, las fuerzas políticas, cada vez más plurales, pactaron transferir la función de la calificación de las elecciones legislativas federales al recién creado Instituto Federal Electoral, autoridad administrativa electoral que organiza las elecciones desde 1991.

Luego, en 1996, a la vista de la intensificación del pluralismo y la competencia por el poder, las fuerzas políticas nacionales aprobaron la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que sustituyó al Tribunal Federal Electoral, y se previó en la Constitución y en la ley procesal electoral un sistema de medios de impugnación de carácter integral.

En uno y otro año, el tribunal tuvo que ser reformado y adaptado para realinear las competencias propias de la garantía jurisdiccional de la Constitución democrática.⁶

La tercera razón que apoya la instauración y persistencia del modelo judicializado y especializado de justicia electoral en México es precisamente de carácter sistémico.

El objeto de este sistema ha consistido en someter la política al Derecho y cumplir con el principio de disponer de un recurso efectivo, adecuado, rápido y sencillo ante un juez independiente e imparcial, de tal manera que se cumpliera y continúe honrando los compromisos internacionales suscritos por el país.

Estos compromisos incluyen la firma de la Convención Americana de Derechos Humanos en 1981, ayer el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1992, la aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y hoy el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), del año 2020.

Fue entonces que se consumó en México la transición hacia el modelo de lo que llamamos una jurisdicción especializada, la cual está blindada con importantes garantías tanto orgánicas como procesales para asegurar su autonomía, independencia e imparcialidad.

Desde luego, la idea de que el tribunal forme parte del Poder Judicial de la Federación ha sido favorable.

Es así pues el tribunal cobró atribuciones judiciales constitucionales singulares en atención a la propia historia política y jurídica nacional, lo mismo que la naturaleza del estado federal.

Asimismo, adquirió mejor posición y respetabilidad, a la vez que la Suprema Corte no se contamina con los asuntos de carácter político-electoral que resultan, según ya se vio antes, numerosos, controvertidos y polémicos.

Las competencias del TEPJF lo involucran en casos y contextos distintos a los de las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad.

⁶ Sobre este periodo: TEPJF. 2002. Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México. México. TEPJF. 644 pp. También: Arenas, Carlos, y otros. 2003. El sistema mexicano de justicia electoral. México. TEPJF.

dad, los amparos en revisión o la revisión de la pregunta para la consulta popular, reservados a la Suprema Corte.

Hay que considerar esta última nota, sobre todo a partir de 2014, cuando la autoridad electoral administrativa federal y los organismos públicos locales electorales (OPLE) que organizan las elecciones no federales comparten funciones.

Al respecto hay que estimar, ilustrativamente, los casos que desembocaron durante 2021 en la invalidez de las candidaturas del partido del presidente de la República a las gubernaturas de los estados de Guerrero y Michoacán.

Por supuesto que cambiar un paradigma histórico ha requerido de mucho esfuerzo, negociación, talento, incertidumbre y coyunturas difíciles tanto en términos de actores, sujetos y expectativas, como de tradición, modelo jurídico y prácticas reales.⁷

Sin embargo, a partir de entonces el tribunal ha contribuido en alguna medida a la democratización del país, tanto en la dimensión jurisdiccional como en la no jurisdiccional o administrativa y de políticas públicas.

Esta es la razón organizacional que sustenta el modelo judicializado especializado que sigue vigente.

Mediante su función jurisdiccional, el tribunal ha validado tres alternancias presidenciales pacíficas en las últimas dos décadas, numerosas transiciones y alternancias en todos los órganos de representación política del país, a la vez que ha aprobado e impulsado importantes avances normativos e institucionales.

Así ha ocurrido en materia de nulidad de elecciones, transparencia y acceso a la información pública, equidad y paridad de género, pueblos y comunidades indígenas, lo mismo que otros grupos vulnerables.

En varios momentos, sus criterios interpretativos han sido recopilados y asumidos por los legisladores y se han convertido en normas constitucionales y legales.⁸

El crecimiento e impacto de las funciones no jurisdiccionales del tribunal resultan innegables, aunque pudieran ser redimensionadas.

En la función no jurisdiccional, el tribunal cuenta hoy con ocho áreas sustantivas administrativas, un área administrativa adjetiva y tres áreas de fiscalización:

⁷ Véase, en particular, las intervenciones de Santiago Creel, Arturo Núñez Jiménez y Fernando Franco, en: TEPJF. Escuela Judicial Electoral. Inauguración del Aula Magna Ministro José Fernando Franco González-Salas. Viernes 29 de 2021. Video disponible en línea.

⁸ Véase, para mayor detalle: Nava Gomar, Salvador O. 2020. La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019. En Ugalde, Luis Carlos y Hernández Saíd. 2020. Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020. México. TEPJF, Integralia Consultores. p. 423 y sigs. También: De la Mata Pizaña, Felipe, Gómez Pérez, Mara, y Loza Otero, Nicolás. Coordinadores. 2019. Justicia electoral y derechos humanos. La incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos. México. TEPJF. 2 tomos.

Las ocho áreas sustantivas son la de Documentación; Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Comunicación Social; Igualdad de Derechos y Paridad de Género; Asuntos Jurídicos; Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta; Relaciones Institucionales Nacionales y Relaciones Institucionales Internacionales.

El área administrativa adjetiva está a cargo de la Secretaría Administrativa, de la que dependen las áreas de Planeación y Evaluación Institucional; Administración Regional; Adquisiciones, Servicios y Obra Pública; Mantenimiento y Servicios Generales; Protección Institucional; Recursos Financieros; Recursos Humanos y el área de Sistemas.

Las tres áreas de fiscalización son la Visitaduría Judicial, la Contraloría Interna y el área de Responsabilidades Administrativas.

Esto último es un ejemplo del relevante tipo de trabajo de apoyo a la jurisdicción que desempeñan tales áreas.

Además, se cuenta con una Escuela Judicial Electoral, la cual presenta una amplia y especializada oferta académica, incluido un doctorado en Derecho Electoral, y una Defensoría Pública Especializada en Derechos de Pueblos y Comunidades Indígenas, también bastante original para un tribunal electoral y muy útil para la asesoría y acompañamiento a los pueblos y comunidades y sus integrantes.⁹

Según se puede verificar a través de análisis comparativos globales, en el planeta no hay otro tribunal con esas capacidades. Desde luego, los hay igualmente respetables puesto que el desempeño no depende sólo del diseño sino de otros factores de contexto —por ejemplo, las prácticas y la cultura política— que en el caso mexicano suelen afectar la consistencia y la imagen de la propia institución.

Desde la perspectiva de la división de poderes, cuyo valor conceptual, histórico e institucional es piedra angular de la cultura jurídica occidental, el contexto también importa y responde a las dinámicas sociopolíticas de cada estado constitucional. Advierto que en ese sentido el TEPJF ha venido a ejecutar un papel clave.

En efecto, al juego histórico de los pesos y contrapesos a que responde su creación y posición dentro de un sistema constitucional democrático en proceso de maduración hay que agregar que el tribunal se ha erigido en una garantía jurídica de primer orden de uno de los países más extensos y poblados del planeta, y cuyo cuerpo electoral crece en millones de personas cada año.

La garantía que representa tanto en la dimensión de la división de poderes como en la de los vínculos y controles al poder de los partidos, candidatos, gobiernos y otros actores sociopolíticos, económicos y culturales —no menos relevantes— es ampliamente reconocida.

⁹ Para el detalle de tales funciones: Astudillo Reyes, César, y Orozco Henríquez, J. Jesús. Coordinadores. 2021. Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Tirant Lo Blanch. 2 tomos.

En el contexto de cambios profundos y el cambio de época en el que se inserta el momento actual del proceso democrático global, interamericano y nacional, mantener y perfeccionar instituciones jóvenes que han probado ser eficaces resulta aconsejable.

4. LA TRANSFORMACIÓN EN CURSO DE LA VIDA PÚBLICA

Ahora bien, en diferentes textos y espacios he insistido en que las cuatro transformaciones (4Ts) históricas de la vida pública en México muestran correlaciones —subrayo: correlaciones, no necesaria y puntualmente relaciones de causalidad— con las 4 revoluciones industriales (RIs) desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días.

Esos procesos han implicado cambios profundos en la estructura socioeconómica, política, cultural y jurídica del país.

En esas “4 Ts” han jugado un papel muy influyente las ideas liberales, críticas y progresistas en sus respectivos contextos.

En cada transformación, una serie de sucesos históricos internacionales (RIs; innovación y liderazgo tecnológico; recolocación de países centrales, periféricos y semi-periféricos; etcétera) y nacionales (gobierno y oposición; grupos privilegiados vs. Grupos desaventajados) se han conjugado para producir cambios o variaciones en las instituciones sociales (familia, escuela, trabajo, empresa, etcétera), y un nuevo marco constitucional, y estado o régimen político (por ejemplo, las constituciones históricas del país: 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917).

Cada transformación, sin embargo, ha sufrido giros o desviaciones —y esto es relevante enfatizarlo— que han motivado la siguiente ola de cambios.

En los siguientes cuadros me permito sintetizar e ilustrar en grandes trazos esa mecánica o dinámica de cambios históricos.

<p>1ª RI (eje anglosajón) y 1aT: Independencia 1810-1824.</p>	<p>1. RI con inicio de economía industrial basada en mecanización y nuevos medios de transporte. Ascenso de Inglaterra y caída de España y Portugal a finales del siglo XVIII y hasta mitad del siglo XIX. Cambios diversos internacionales y en la Nueva España-México Independiente.</p> <p>2. Intensificación del constitucionalismo moderno, cambios en el marco institucional y el régimen político, pero permanencia del estado confesional y corporativo, no democrático liberal.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1782. Ordenanza de Intendentes (Reformas borbónicas). • 1808. Invasión de Napoleón a España y Constitución de Bayona. • 1810. Grito de Independencia y Bando de Hidalgo. • 1811. Elementos Constitucionales de Rayón. • 1812. Cortes y Constitución de Cádiz. • 1814. Congreso de Chilpancingo y Constitución de Morelos. • 1821. Plan de Iguala y Tratados de Córdoba.
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • 1822. Imperio de Iturbide. • 1823. Congreso Constituyente. • 1824. Constitución de 1824. Sistema de estado semi-confederal y semi-parlamentario, gobierno federal débil, poderes locales fuertes, sistema de control político de constitucionalidad. • Giro al centralismo y desviación de la 1ª T: 1836-1846 con la consecuencia de la pérdida de la mitad del territorio nacional.
<p>1ª RI y tránsito a 2ª T Reforma 1855-1867-1876. Inicio de 2ª RI (eje anglosajón) a mediados-finales del siglo XIX.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Difusión de la 1ª RI y expansión de los Estados Unidos. 2. Separación de derecho y moral, estado e iglesia y fundación de estado legalista liberal vs. Conservadores liberales e intentos finales centralista y monárquico. <ul style="list-style-type: none"> • 1847. Acta de Reformas con catálogo de derechos, reactiva la Constitución de 1824 y promete el juicio de amparo por vía judicial federal. • 1848. Tratado Guadalupe-Hidalgo y pérdida de más de la mitad del territorio nacional. • 1853. Dictadura de Santa Anna. • 1855. Revolución de Ayutla. • 1856. Estatuto Comonfort y Congreso Constituyente. • 1857. Constitución Federal que, además del inicio de la laicidad, estableció un poder ejecutivo federal débil, con congreso federal unicameral, congresos locales y Suprema Corte federal fuertes, más el juicio de amparo. A la Constitución se opuso el conservador Plan de Tacubaya. • 1858. Renuncia del presidente Ignacio Comonfort, Gobierno de Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte, y Guerra de los 3 años. • 1862. Intervención francesa y Estatuto del Imperio de Maximiliano. • 1867. Triunfo de la República liberal restaurada que consolida la Constitución de 1857. Elección de Juárez. • 1872. Muerte de Juárez, nueva elección presidencial y ascenso de Miguel Lerdo. • 1876. Intento frustrado de reelección de Lerdo. Activismo político de la Suprema Corte. Fin de la República Restaurada y ascenso de Porfirio Díaz en mayo de 1877. • 1877-1911 Transición generacional, desviación de la 2ª T, giro a la dictadura constitucional porfiriana que concluye en mayo de 1911
<p>2ª RI (eje anglosajón) y 2ª T. Revolución 1910-1917-1929. Inicio de 3ª RI en la segunda mitad del siglo XX.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevas energías y economía basada en el petróleo. Del imperialismo de grandes potencias a la caída de antiguos imperios, dos guerras mundiales y transición a la Guerra Fría post-2ª Guerra Mundial. 2. Estado legal nacional, debilitamiento de Constitución de 1857 y desviación a la dictadura porfiriana. <ul style="list-style-type: none"> • 1906. Precedentes de la 3ª T. Programa del Partido Liberal. • 1910. Última reelección de Díaz, aniversario de la Independencia e inicio de la Revolución.

	<ul style="list-style-type: none"> • 1911. Triunfo de la revolución maderista y primera elección directa de presidente de la República. • 1913. Magnicidio de Madero y Pino Suárez. • 1913-1916 Revolución social y documentos pre-constitucionales. Emiliano Zapata, Francisco Villa y Venustiano Carranza. • 1916-1917 Congreso Constituyente y Constitución de 1917. • 1919. Magnicidio de Venustiano Carranza. • 1926-1929 Guerra Cristera y magnicidio de Álvaro Obregón, presidente reelecto. • 1929-1934. Fundación del Partido Nacional Revolucionario a costa de más de mil partidos locales y Maximato Callista. • 1934. Inicio de 13 gobiernos sexenales ininterrumpidos, sin reelección inmediata para todos los cargos —absoluta para presidente y gobernadores— y progresivo sistema presidencial con sistema de partido hegemónico y sistema electoral subordinado al sistema presidencial y de partido (sin parangón en América Latina, al menos). • 1950 en adelante. Inicio de la 3ª RI, basada en la revolución informática post 2ª Guerra Mundial, la Guerra Fría entre Estados Unidos y la U.R.S.S. y la transición del legalismo al constitucionalismo y su consolidación —modelos de control judicial de la constitucionalidad— en Europa Occidental y los Estados Unidos. • 1982-1994-1996 en adelante. Giro gradual mexicano del nacionalismo revolucionario a la apuesta neoliberal, dado el fin de la Guerra Fría y la caída de la U.R.S.S en 1989-1991. Remodelación paulatina del Estado de Derecho: de la legalidad a la constitucionalidad y convencionalidad. La mayoría de las reformas a la Constitución de 1917. Transición de hiper a hipo-presidencialismo o presidencialismo acotado. Sistema plural de partidos. Poder Judicial e instituciones electorales autónomas. Medios plurales y críticos. Transición y alternancia política complementada tardíamente por la transición jurídica entre 2008 y 2011 con fuertes desfases en la transición económica, social y cultural, en el contexto de la triple hélice económica formal, informal y del crimen.
<p>Inicio de 4ª RI en 2009 (¿Fin de eje anglosajón vs. China-Rusia?) y el umbral de la 4ª T.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Biotecnología, energías limpias, tecnología digital e inteligencia artificial. Reconfiguración en curso del mapa mundial para el resto del siglo 21. Pandemia por Covid-19 acelera tendencias previas contradictorias con grandes brechas económicas, sociales y tecnológicas, reconcentración de privilegios y desigualdades. Aparecen expresiones populistas de izquierda y derecha en países desarrollados o en vías de desarrollo para manejar descontento social mayoritario contra las elites y la corrupción, inseguridad, violencia, crimen y otros problemas (desigualdad, pobreza, migración, terrorismo, cambio climático). 2. Reconsideración de México en Norteamérica vía T-MEC Iberoamérica y Latinoamérica más otros esquemas multi-región. Cambios en el

	<p>régimen político (elementos sociales y populistas —moderados y radicales— en el Estado Constitucional), economía, sociedad y cultura.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Triunfo de AMLO-MORENA en 2018 y modulación del proceso de reorientación nacional hacia afuera y hacia adentro del país y sus instituciones. • Ámbito externo: del TLCAN al TMEC y otros esquemas de cooperación. • Ámbito interno: Reformas constitucionales y legales (educativa, seguridad, paridad en todo, afro-mexicanos, poder judicial, posible reforma político-electoral). • Política anticorrupción, de seguridad, social, justicia, democracia, económica, cultural y propiamente jurídica, no sin debilidades y contradicciones en formulación e implementación. • Elecciones federales intermedias y locales 2021. ¿El regreso del partido de estado? ¿Riesgos para la democracia pluralista? ¿Falso dilema entre modelos liberal e iliberal de democracia? ¿Qué concepto de Constitución y Democracia prevalecerá?
--	--

De la información telegráfica colocada en esos cuadros se desprende que, involucrados en el inicio de la 4ª T, la cual es más un proceso que un proyecto, tenemos a disposición las enseñanzas de la experiencia histórica de las precedentes 3Ts, en particular la 2ª T mediante la contribución juarista y su secuela en la revolución política y social de 1910-1917, prolongada hasta 1929, lo que nos debe inspirar a efecto de aumentar aciertos y evitar errores.

La 4ª T muestra fuerte compromiso social, popular y comunitario, lo que representa la recuperación de una de las tradiciones sociales y de la cultura política, económica, cultural y jurídica que recorre la historia del país.¹⁰

Esa tradición corresponde a las luchas de la mayoría popular que bajo coyunturas intolerables reacciona ante estrategias de corte despótico ilustrado para establecer un determinado proyecto de estado y nación, todo lo cual no es ajeno a los vaivenes de la economía mundial y las relaciones internacionales.¹¹

De acuerdo con esas experiencias, en el proceso de la 4aT continuarán confrontándose poderosos actores, adversarios y opositores; ese proceso se prolongará durante más de una década; logrará implementar la mayoría, pero no todas sus propuestas —seguramente sí las más importantes en términos populares e inter-culturales— y dará paso a otra etapa de la evolución de México,

¹⁰ Una ilustración poco frecuentada hoy de esa tradición puede recuperarse en: Sayeg Helú, Jorge. 1987. El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1986). México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹¹ Al respecto: Ávila Ortiz, Raúl. Coordinador. 2021. Constitución, derechos y políticas culturales. Ensayos críticos en el umbral de la transformación de la vida pública en el México del siglo XXI. México. Universidad Autónoma de Tlaxcala, UBIJUS.

de preferencia no sólo más democrático sino más próspero, incluyente y solidario de las comunidades y grupos plurales y diversos que coexisten en el país.

Esto salvo que los actores dirigentes del proceso de la 4aT aceleren sus propias contradicciones y provoquen una nueva desviación, según ha ocurrido en las tres anteriores transformaciones de la vida pública del país.

En esa dialéctica, la institucionalidad democrática electoral, procedente del ciclo de cambios previo al que está en curso, debería ser adaptada y ajustada a las nuevas condiciones, más no refundada radicalmente.

5. RETOS PARA EL MODELO MEXICANO

Ante los elementos que se han presentado hasta aquí, en particular después de 25 años de fundación y evolución del TEPJF y la democracia pluralista en México, hay retos y áreas de oportunidad que atender.

Para consolidar la democracia y aumentar su calidad hay reformas que ya comienzan a ser colocadas en la agenda pública proponiendo una serie de cambios que deben ser considerados.

En este espacio y en términos generales, sólo abordaré cinco aspectos que me parecen prioritarios y sobre los cuales me permito aportar algunas ideas.

El primer aspecto es el reforzamiento de las garantías normativas e institucionales, orgánicas y procesales, en las que se funda el sistema mexicano de justicia electoral.

Entre esas garantías se halla, de manera central, la de revisión del procedimiento de nombramiento de las y los magistrados.

En varios eventos públicos, algunos titulares de magistraturas electorales han hecho notar las dificultades que supone mantener su independencia e imparcialidad cuando los justiciables son aquellos actores que los han designado para ocupar tan altos y sensibles cargos.

En consecuencia, es menester pensar, por ejemplo, en la posibilidad de ampliar la pluralidad de instancias que participan en la fase de convocatoria, postulación y selección de los mejores perfiles, incluido su posible aval político-partidario y conocimiento de sus trayectoria y proyectos de trabajo por parte del público, en general, pero siempre que la designación final corresponda al azar y no a la voluntad política partidaria.

Es decir, garantizar genuina igualdad de oportunidades en todo el procedimiento para las y los participantes, sin perjuicio de la aplicación de principios tales como la paridad y la interculturalidad.

Habría que considerar también las salvaguardas del cargo, por ejemplo, las incompatibilidades, percepciones, duración, promoción y remoción, así como el sistema de responsabilidades y de impedimentos una vez concluido el periodo de designación.

En segundo lugar, el sistema requiere una revisión del conjunto de los elementos que conforman la justicia electoral, en sentido amplio y no sólo en el sentido de los medios impugnativos de carácter procesal.

Así, ante los nuevos —ya no tan recientes— desafíos de la economía informal y del crimen y su proyección al proceso electoral, habría que consolidar la tendencia observable a sincronizar la política propiamente electoral con la prevención, denuncia, persecución y sanción de los ilícitos directa e indirectamente electorales, en particular a través del funcionamiento del sistema financiero, bancario y fiscal.

En tercera instancia, es indispensable revisar y rediseñar los códigos procesales federal y local para unificarlos en lo posible, así como simplificar la regulación de los medios de impugnación de carácter procesal electoral en todos los ámbitos jurídicos del país.

En ese tenor, es crucial desarrollar conceptual y operativamente la noción de justicia y tribunal abiertos para incrementar la interacción comunicativa, deliberativa, democrática, interinstitucional e intercultural con la sociedad, la ciudadanía y los justiciables.

Además de la transparencia proactiva, las actuaciones judiciales públicas o las sentencias con estructura y lenguaje accesible, sería viable sin imprudencias pensar en nuevas figuras, por ejemplo, los diálogos judiciales ciudadanos y vecinales o las vocerías judiciales electorales transversales y pedagógicas.

En cuarto lugar, es fundamental tomarse en serio la revolución digital, de tal manera que los juicios en línea, para todas las materias y en todos los ámbitos, pero especialmente en materia electoral, no sólo cuenten con el marco jurídico constitucional y legal pertinentes sino con la infraestructura (presupuesto, equipo, conectividad, operación) y la superestructura (capacitación y educación) necesarias para su pleno funcionamiento en favor del derecho de acceso a la justicia gratuita, pronta, expedita y efectiva: una auténtica justicia electoral digital.

En quinto término, la renovación y sincronización de las políticas local y federal de carrera judicial electoral y de los sistemas de capacitación, especialización, formación y posgrado, así como mecanismos diversos de divulgación para el gran público serían viables y pertinentes, más aún si se considera la reciente reforma judicial electoral.¹²

¹² En tal sentido, el propio presidente de la SCJN, ministro Arturo Zaldívar, durante el discurso inaugural del Congreso Internacional Virtual de Juzgadores, anunció un ambicioso programa de divulgación y diálogo con la ciudadanía y la sociedad para facilitar el entendimiento del juez y la función jurisdiccional en todo el país. El mensaje, pronunciado el 8 de noviembre de 2021, está disponible en youtube.

6. CONCLUSIONES

En este modesto ensayo he pretendido ofrecer una serie de argumentos justificantes de la vigencia y reforzadores de la integridad y eficacia del modelo judicializado de resolución de conflictos electorales, en general, y en particular en México.

En México, dicho modelo apenas ha alcanzado su primer cuarto de siglo de experiencia institucional frente a los casi dos siglos en los que estuvo vigente el sistema previo, de carácter netamente político legislativo.

En breve, cierro el texto apuntando que si la decisión de las fuerzas políticas del país en el contexto contemporáneo, correspondiente al proceso de una nueva transformación histórica de la vida pública del país, consiste en no refundar sino en remodelar y revitalizar el referido modelo —lo que me parece lo más adecuado— entonces habría una serie de medidas legislativas, administrativas y operativas que diseñar y poner en práctica, algunas de las cuales me he permitido apuntar.

No creo que haya alguien en México que quiera un país no próspero, no libre, no igualitario y no democrático.

Para la democracia basada en la Constitución, la justicia electoral debe continuar sirviendo a México de la mejor manera posible. Y claro que es posible.

Lo que no sería admisible y quizás no sea viable es volver al modelo político de resolución de conflictos electorales.

Aun se escucha en los pasillos de la Suprema Corte y en el Pleno de la Cámara de Diputados el eco de la voz de José María Iglesias: la Constitución y los derechos siempre deberán estar por encima de la voluntad de las mayorías sin control. Para eso se ha consagrado y pervive la división de poderes y las garantías constitucionales.

No lo olvidemos.

SOBRE COALICIONES ELECTORALES Y COALICIONES DE GOBIERNO UNA VISIÓN DEMOCRÁTICA

Fernando Ojesto Martínez Manzur

I. EL PLURALISMO POLÍTICO. UNA CONDICIÓN DEMOCRÁTICA

En una democracia la regla de la mayoría no es absoluta, ya nos decía Sartori que cuando las mayorías aplasten a las minorías estaremos en riesgo de tener una “Tiranía de las Mayorías” y nos apartaremos de un régimen democrático. Por eso una de las condiciones mínimas de la democracia que nos estableció Bobbio y retomó Bovero, fue las *condiciones de la libertad* democrática, esto es que exista un pluralismo de información para poder decidir en libertad sobre qué propuesta política elegir, sin presión ni manipulación y, un pluralismo político, en donde la ciudadanía pueda elegir entre una diversidad de alternativas políticas.¹

El pluralismo político como una condición necesaria para la democracia, entendida como expresión de la libertad que le es propia a la democracia, expresada y ejercida concretamente en el ámbito de la opinión y la participación política. El pluralismo político ostenta en el sistema democrático denota, a su vez, la condición para asegurar la participación política, en régimen de igualdad, de todos los actores y grupos sociales.²

Entendiendo el valor que tiene el pluralismo político en la democracia, este ensayo busca analizar una forma de ejercer esta condición de libertad política y es a través de las figuras de las Coaliciones políticas.

¹ BOVERO, Michelangelo. “Nuevas Reflexiones sobre Democracia y Constitución” en Salazar Ugarte, Pedro, *La Democracia Constitucional: una radiografía teórica*. México: FCE, 2013.

² CORDÓN AGUILAR, Julio Cesar. Democracia, pluralismo político y partidos políticos. Revista de la Facultad de Derecho de México, [S.l.], v. 68, n. 270, p. 151-174, mar. 2018. ISSN 2448-8933. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/63653/55822>. Fecha de acceso: 28 sep. 2021 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.270.63653>.

Por lo tanto, en primer lugar, el ensayo aborda un pequeño marco conceptual sobre las coaliciones de partidos políticos y sus tipos, dando un ejemplo en específico sobre cómo funcionan las coaliciones políticas en Alemania.

En segundo término se desarrolla el marco normativo sobre las coaliciones en México y, en tercer lugar, el contexto de las coaliciones en el proceso electoral federal 2020-2022, así como una reflexión respecto al tema del pluralismo político y su relación con el presidencialismo hegemónico.

II. MARCO CONCEPTUAL

El término coalición se comenzó a utilizar en el ámbito electoral en el siglo XIX para referirse a los acuerdos entre los partidos para la formación de gobiernos. De este modo, el término de coalición pasó a ser reconocido por el conjunto interrelacionado de partidos en un sistema político.

Ahora bien, de acuerdo a Maurice Duverger en su libro “Los partidos políticos” de 1957, se conceptualizó a la coalición como “un agrupamiento de partidos políticos con una finalidad específica, ya sea de gobierno, legislativa o electoral, o en una combinación de dos o tres de los objetivos”.³

Como primeras características de una coalición se tienen las siguientes:

1. Es temporal, puntual y sin ánimo de permanencia, pues se buscan objetivos específicos y se desintegran cuando sean cumplidos.
2. Carece de estructura propia, funciona por tanto sobre el principio de coordinación de sus miembros. Es decir, no se consideran como una institución o entidad sino como un conjunto de partidos políticos que se coordinan para un o unos objetivos específicos.
3. Funciona sobre la base del acuerdo a consenso de sus integrantes, sin que haya posibilidad de que la pertenencia los obligue a los coaligados a seguir una conducta determinada, es decir, no hay mandato imperativo pues dependerá siempre de la voluntad de los partidos integrantes.

En este sentido, tenemos que las coaliciones de partidos políticos serán figuras temporales que buscan cumplir con ciertos objetivos específicos y que dependerán en todo momento de la voluntad de los mismos para integrarlas y que funcionarán de acuerdo al acuerdo de coordinación que se haya establecido entre los integrantes de las coalición.

Ahora bien, para determinar los tipos de coaliciones de partidos políticos que existen es importante ver los objetivos específicos por los que se conforman. Para ello podemos distinguir entre dos tipos de Coaliciones: las electorales y las de gobierno.

³ DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1980.

A. COALICIÓN ELECTORAL

De acuerdo al *ACE PROJECT*, La Coalición electoral es aquella unión de dos o más partidos, los cuales celebran un acuerdo para un programa común electoral con el objetivo de lograr un resultado más favorable en las elecciones a partir de la postulación de candidatos o candidatas comunes en un proceso electoral específico.

En este sentido se tiene las siguientes cuestiones:

- El objetivo de la coalición electoral es tener mejores resultados en un proceso electoral y no tiene nada que ver con agendas legislativas o de gobierno.
- El propósito específico es postular candidaturas “comunes” entre dos o más partidos.
- Son temporales pues solo existirán durante el proceso electoral en el que se registren, una vez terminado dicho proceso desaparece la coalición electoral.

Este tipo de coaliciones tienen únicamente fines electorales y no necesariamente de gobierno, es una opción con la que cuentan los partidos políticos para poder tener más votos en una elección postulándose de manera conjunta con otros partidos. Los partidos político suman fuerzas para efectos de la contienda mas no para desarrollar un programa de gobierno conjunto.

B. COALICIÓN DE GOBIERNO

Ahora bien, la coalición de gobierno representa un acuerdo entre al menos dos partidos que acuerdan perseguir metas en común, reúnen recursos para completarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas.

- El objetivo del gobierno de coalición no es electoral sino de gobernabilidad. Es decir, contar con alianzas para tener consensos en el órgano legislativo para lograr pasar las iniciativas y agenda legislativa de la coalición.
- En sistemas parlamentarios se busca que haya gobierno de coalición para contar con una mayoría calificada para elegir al primer ministro y a su gabinete.
- Los gobiernos de coalición también son temporales pues durarán mientras transcurra el periodo de la legislatura por la que se creó.

En este sentido se tiene que los gobiernos de coalición no están enfocados a resultados electorales, sino a construir consensos para una agenda legislativa común, en donde las propuestas de los partidos parte de la coalición, puedan tener las mayorías necesarias para ser aprobadas. A diferencia de las coaliciones electorales que van por los votos, los gobiernos de coalición buscan una gobernabilidad durante un periodo específico.

La razón del Gobierno de Coalición está cimentada en la necesidad de construir mayorías para alcanzar una gobernabilidad democrática, lo que además de ampliar márgenes de consenso otorga elementos para mantener un equilibrio entre el ejercicio del Poder Ejecutivo y el Legislativo en contextos de gobiernos divididos.⁴

Estableciendo las diferencias entre los dos tipos de Coaliciones, tenemos que una Coalición electoral, después de los resultados electorales, se puede convertir en una Coalición de Gobierno para llevar temas legislativos comunes, o también aunque no hayan existido coaliciones electorales se puede negociar una Coalición de gobierno postelectoral para llevar a la agenda legislativa propuestas en común.

III. EL CASO ALEMÁN. LAS COALICIONES ELECTORALES Y LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

Los gobiernos de coalición son más comunes en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales y traigo a colación el ejemplo alemán, ya que es un sistema que busca que exista una coalición de gobierno a través de alianzas electorales.

En Alemania se tiene un sistema electoral proporcional mixto, su esencia es la forma en que combina un voto personal en distritos uninominales con el principio de representación proporcional.

En este sentido, las y los alemanes salen a votar por sus parlamentarios. Cada votante tiene dos votos. El primer voto (Erststimme) es un voto personal, dado a un candidato particular en uno de los 328 distritos uninominales. El segundo voto (Zweitstimme) es un voto de partido, dado a una lista de partido al nivel estatal federal que determina cuantos representantes de cada partido serán enviados al Bundestag (Congreso) y eso se hará mediante una fórmula de representación proporcional personalizada.

Esto de contar con dos votos facilita que los electores puedan dar sus votos estratégicamente entre posibles integrantes de una coalición que busque formar gobierno. Con esto se beneficia al pluralismo político, pues un ciudadano o ciudadana puede emitir su primer voto en un distrito uninominal a favor de algún candidato de algún partido político grande, mientras que el segundo a un candidato o candidata de partidos pequeños. Es decir, con este sistema de representación personalizada, el electorado tiene un papel estratégico en la conformación del parlamento a través de los posibles gobiernos de coalición que se puedan formar, ya que por un lado le otorgan un voto a su partido de preferencia, mientras que el otro voto se lo pueden otorgar a un partido con el que se podría realizar una coalición para formar gobierno.

⁴ LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel Ciencia Política, España, 2000.

Con esto, el sistema electoral Alemán trae resultados altamente proporcionales, de hecho, durante las últimas cinco décadas nunca se han dado mayorías prefabricadas. Esto significa que generalmente en Alemania se ha optado por los gobiernos de coalición, y cualquier cambio de gobierno ha resultado de cambios en la configuración de la coalición.

Los gobiernos de coalición alemanes son generalmente estables y considerados legítimos por el electorado y, dados los incentivos de cooperación inherentes a la coalición, muchos alemanes prefieren un gobierno de coalición a un gobierno de partido único.⁵

Al optar por gobierno de coalición, también se le está dando un papel de vigilancia y contrapeso a la oposición que tiene representación en el Bundestag, pues existe una relación de cooperación entre ésta y el gobierno. Por lo que gracias al sistema electoral con el que cuenta Alemania, así como a la cultura política e histórica, es que se ha logrado que el sistema de representación proporcional personalizada y los gobiernos de coalición sean funcionales y generen un pluralismo político sano en donde todas las voces se escuchen y que a la vez existan mayorías para tomar decisiones conjuntas entre distintas fuerzas políticas.

Con esto se tiene que en Alemania más allá de coaliciones electorales para una elección en específico, se ha optado por tener gobiernos de coalición entre dos o más partidos que no presentan candidaturas en común, pero que sí se comprometen para seguir una agenda legislativa común y poder formar gobierno. Es importante mencionar que no son coaliciones electorales sino que cada partido va por sí mismo a la elección y que es en el momento de formar gobierno cuando se coaligan.

En este sentido, la importancia de los Gobiernos de Coalición, como el caso alemán ha logrado consensos en la agenda legislativa que favorecen a la gobernabilidad en un país y no solamente al resultado electoral.

Ahora bien, se tiene que en día pasados, el día 26 de septiembre de 2021, se celebraron elecciones legislativas en Alemania en donde se puso fin a los 16 años del Gobierno liderado por Angela Merkel. Hasta el momento de escribir este ensayo se tiene que el panorama político del país podría cambiar. El gran perdedor de estas elecciones fue el partido de Angela Merkel el partido de la Unión Cristianodemócrata (CDU) en asociación con su hermano bávaro, la Unión Social Cristiana de Baviera (CSU), con una bajada de casi ocho puntos respecto a las últimas legislativas. Su 18,9% del total de los votos es lo que ha marcado el punto de inflexión en estas elecciones.⁶

⁵ Ace Project, *Alemania: El Sistema Original de Representación Proporcional Personalizada*, Ace Project. EUA, 2018, disponible en: https://aceproject.org/main/espanol/es/esy_de.htm

⁶ Información obtenida de la nota de periódico FRANCE 24 titulada: Alemania: las posibles coaliciones para formar Gobierno en el nuevo panorama político, publicada el 28 de septiembre de 2021 y consultable en: <https://www.france24.com/es/europa/20210928-alemania-elecciones-coalicion-gobierno-canciller>

El Partido Socialdemócrata (SPD) fue el partido más votado en las elecciones legislativas de Alemania, con el 25,7% de los votos. Sin embargo, esta mayoría no es suficiente para formar gobierno, por lo que tendrá que recurrir nuevamente a la figura de gobierno de coalición.

Dentro de las posibles coaliciones de gobierno se encuentran las siguientes:

- La coalición Semáforo (SPD, Verdes y liberales) es uno de los escenarios más probables con 416 escaños de 735.
- La coalición Jamaica (CDU-CSU, Verdes y liberales), con la que los conservadores o democristianos sumarían mayoría para que el nuevo candidato del partido de los conservadores, Armin Laschet, pudiera acceder a la Cancillería.
- La coalición GROKO (SPD y CDU/CSU) con 402 escaños de 735.

En próximos días se iniciarán las discusiones para buscar la coalición de gobierno y así poder nombrar a la próxima cabeza del poder ejecutivo alemán.

IV. EL CASO MEXICANO. COALICIONES EN BÚSQUEDA DE RESULTADOS ELECTORALES

Ahora bien, teniendo presente el marco conceptual analizado anteriormente, así como el caso alemán, es momento de tocar el caso mexicano el cual se decanta más por las coaliciones electorales y no por las coaliciones de gobierno.

En México tenemos que nuestra normativa electoral permite la creación de coaliciones electorales para los procesos electorales. La Ley General de Partidos Políticos establece que existen tres tipos de coaliciones electorales, la total, en donde se postulan el 100% de candidaturas por la coalición, la parcial, al menos 50% y la flexible al menos 25% de la candidaturas que se juegan en un determinado proceso electoral.

Los partidos deberán de cumplir con una serie de requisitos para poder inscribir la coalición ante la autoridad electoral, el INE o los OPLES dependiendo si es federal o local. Dentro de esos requisitos está registrar un convenio de coalición que haya sido aprobado por los órganos partidistas competentes, que se señalen los métodos de selección de las candidaturas, así como registrar una plataforma electoral.

A nivel federal, las coaliciones sirven para postular candidaturas de cargos de elección popular de mayoría relativa, mientras que para diputados y senadores de representación proporcional cada partido necesitará registrar una lista de manera independiente. También es relevante decir que una vez que termine la etapa de resultados y validez de la elección, la coalición desaparecerá y las candidaturas que hayan sido electas representarán al partido o grupo parlamentario por el que hayan sido postulados de acuerdo al Convenio de Coalición.

Ahora bien, respecto al Gobierno de Coalición se tiene que Gobierno de Coalición sí se contempla en nuestra Constitución a partir de la reforma a los

artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política, aprobada el 10 de febrero de 2014, la cual se establece que para el sexenio 2018-2024 el Presidente de la República podría optar por esa forma de gobierno en cualquier momento de su gestión y que no estaría sujeto a plazo de duración.

En ese sentido, el gobierno de coalición en México es un Acuerdo pactado por el jefe del Ejecutivo Federal y los partidos políticos que en aquél intervengan. Se regulará por convenio con un programa de gobierno sometido a la aprobación definitiva de la mayoría de los miembros presentes del Senado y será ejecutado por el Gabinete que acuerden los partidos políticos coaligados. En el Gobierno de Coalición se deberá plasmar una agenda legislativa, la orientación que tendrán las políticas públicas y las causas de su disolución.

Sin embargo, no hay legislación secundaria y tampoco se ha dado el caso que se utilice esta figura en nuestro país. Si bien es cierto en 2012 existió el Pacto por México en donde se aprobaron una serie de reformas estructurales impulsadas por diversos partidos, también lo es que esto no fue a partir de la figura de gobierno de coalición, ya que todavía no se contemplaba en nuestro ordenamiento normativo.

A. PROCESO ELECTORAL 2021. COALICIONES ELECTORALES

Una vez asentado lo anterior, me gustaría referirme al contexto en el que se está desarrolló el proceso electoral federal 2020-2021, y el cual me enfocaré al proceso federal para la renovación de diputaciones.

Para este proceso contamos con dos Coaliciones a nivel federal:

- Coalición “Va por México” integrada por los partidos Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) la cual se considera parcial ya que postula a por lo menos el 50% de las 300 candidaturas a diputación por mayoría relativa.
- Coalición “Juntos Hacemos Historia” integrada por MORENA, Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y la cual también fue parcial.

Me enfocaré en la coalición Va por México, pues es la primera vez que estos tres partidos de coaligan para una elección. Ya en otras elecciones se habían coaligado el PAN y el PRD, sin embargo, nunca se había sumado el PRI, por lo que es relevante esta coalición de partidos que busca tener mejores resultados electorales. En un primer momento me gustaría hablar acerca de una de las características, no legales sino fácticas de las que hablamos anteriormente para las coaliciones.

Esto es el de la “proximidad ideológica de los socios de la coalición” con el objetivo de comprender el orden de prioridades de los jugadores. Para Axelron, una coalición ganadora será aquella que cuente con el menor número posible

de partidos y una cercanía de los socios en el arco de preferencias. “La coalición mínima ganadora afin o conectada”.⁷

De simple vista podríamos establecer que los tres partidos que se coaligan no tienen una proximidad ideológica, esto desde el punto de vista histórico en donde estos tres partidos han sido “rivales” en procesos electorales pasados y donde sus documentos básicos como los estatutos y declaración de principios señalan diferentes ideologías y prioridades. Se podía definir al PRD como el partido de izquierda, al PRI como el del centro y el PAN como de derecha, por lo que a simple vista pareciera que no tienen esta proximidad ideológica que hace de una coalición una ganadora según los doctrinarios.

Ahora bien, para entender el por qué de esta coalición hay que irse a su plataforma electoral⁸ en el cual refieren las razones por las que han decidido coaligarse:

- Debido al contexto actual en donde a su dicho “en los últimos dos años, México ha vivido un proceso sistemático de concentración de poder que amenaza gravemente a nuestra democracia y a las libertades que hemos construido en las últimas décadas. El gobierno va hacia la construcción de un régimen con tendencias autoritarias, mediante el debilitamiento de los controles y contrapesos indispensables en cualquier democracia”
- Debido a la necesidad de construir una nueva mayoría en la Cámara de Diputados que permita consolidar y construir los contrapesos, acuerdos y equilibrios entre los poderes para fortalecer así a nuestra República.
- Reconocen que tienen ideologías distintas pero es imprescindible construir acuerdos estratégicos para defender de manera coordinada un conjunto de principios fundamentales y sobre todo la Constitución.
- Realizan un conjunto de 40 propuestas en temas como división de poderes, democracia, estado de derecho, entre otros.
- Por último establecen que la coalición se nutre de la idea compartida de afirmar el Estado republicano, representativo, democrático, federal y laico que establece el artículo 40 de la Constitución de la República.

De la plataforma electoral registrada ante el INE, se desprende que la coalición electoral tiene un fin específico y es el de construir una nueva mayoría en la Cámara de Diputados, es decir, un fin electoral. Sin embargo, de la lectura de sus propuestas, pareciera que hay posibilidades que estos tres partidos busquen posicionar su agenda legislativa en el Congreso haciendo una especie de coalición de gobierno o mejor dicho de oposición (sin el poder ejecutivo), con el objetivo de construir mayores consensos, buscando ser un contrapeso del poder ejecutivo y el partido de gobierno y sus aliados.

⁷ Instituto Interamericano de Derechos Humanos Diccionario electoral / IIDH, 2017. Vol. 1; San José, 2017, 690 p.

⁸ Las plataformas electorales que presentaron los partidos y coaliciones pueden ser consultadas en: <https://portal.ine.mx/actores-politicos/plataformas-electorales/>

B. RESULTADOS ELECTORALES

Ahora bien, derivado de las elecciones del 6 de junio de 2021, se tiene una nueva integración en la Cámara de Diputados la cual cambia las fuerzas políticas para los siguientes tres años de gobierno en nuestro país. Los resultados que se dieron son los siguientes:

Tabla 1.
Integración de la Cámara de Diputados 2021

Partido Político	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total
MORENA	122	76	198
PAN	73	41	114
PRI	31	40	70
PVEM	31	12	43
PT	30	7	37
MC	7	16	23
PRD	7	8	15

La conformación de la Cámara de Diputados tuvo algunos cambios respecto a la elección de 2018. A continuación se presentan los resultados:

Tabla 2.
Comparación de integración de la Cámara de Diputados 2018-2021

Partido Político	Diputaciones 2018	Diputaciones 2021
MORENA	191	198
PAN	81	114
PRI	45	70
PVEM	16	43
PT	61	37
MC	27	23
PRD	21	15
Partido Nueva Alianza	2	
Partido Encuentro Solidario	56	

1. CONSECUENCIAS DE LOS RESULTADOS

De lo anterior podemos observar lo siguiente:

- El Partido MORENA sigue siendo la fuerza mayoritaria en la Cámara obteniendo 198 curules, 7 más que en el proceso electoral 2018.
- El PVEM fue el gran ganador de esta elección pues derivado a su coalición con el partido MORENA y PT, obtuvo 27 curules más que en 2018, es decir casi el 200% más que el proceso electoral pasado.
- La Coalición Va por México obtuvo 199 curules, señalando que los partidos políticos integrantes no compitieron en todos los distritos electoral en Coalición.
- Dentro de la Coalición Va por México el PAN fue el que se vio más beneficiado pues obtuvo 27 diputaciones más que en 2018, mientras que el PRI obtuvo 25 más.
- El partido que perdió más curules fue el PT, perdiendo 24 curules respecto al 2018.

Respecto a las mayorías en el Congreso se tiene lo siguiente:

- MORENA (198 diputaciones) cuenta con la mayoría simple de la Cámara teniendo 84 curules más que el PAN (114 diputaciones) que se encuentra en segundo lugar.
- No existe un partido que por sí solo tenga la mayoría absoluta en el Congreso, es decir 251 diputaciones. Sin embargo, la Coalición Juntos Hacemos Historia cuenta con dicha mayoría con 278 diputaciones, pudiendo hacer reformas legislativas sin la necesidad de los partidos de oposición.
- No existe coalición electoral alguna (Juntos Hacemos Historia o Va por México) que pueda obtener por sí sola la mayoría absoluta necesaria para reformar la Constitución, es decir 333 diputaciones. La Coalición que más se acerca es Juntos Hacemos Historia (MORENA-PT-PVEM) con 278 diputaciones, faltando 55 diputaciones para obtenerla. Por lo tanto, para aprobar un reforma constitucional en la Cámara de Diputados será necesario el apoyo de alguno de los partidos de oposición (Coalición Va por México y Movimiento Ciudadano).

De estos resultados se puede observar que sí existieron algunos cambios en la integración de la Cámara de Diputados que tendrán un impacto directo en el trabajo legislativo, teniendo en cuenta que para realizar una reforma constitucional, se necesitará del apoyo de partidos de oposición. Por lo tanto, pareciera que el pluralismo político sigue vigente en nuestro país y que la Coalición Va por México, en algunas cuestiones resultó eficaz en cuanto a los resultados electorales.

V. PLURALISMO POLÍTICO VS PRESIDENCIALISMO HEGEMÓNICO

Ahora bien, el tema que se nos convocó para discutir en la presente obra que es el del Pluralismo político vs Presidencialismo Hegemónico. Las siguientes líneas se abocan a realizar un análisis respecto a la situación política actual del estado mexicano para saber si encajamos en el modelo de Presidencialismo Hegemónico o no y traigo a colación las características que el Dr. Carpizo nos estableció para este tipo de Presidencialismo.

1. EXISTE UN PARTIDO PREDOMINANTE, BIPARTIDISMO O DOS BLOQUES DE PARTIDO Y EL PRESIDENTE ES EL JEFE DE ESTADO

Podemos decir que en papel y en práctica sí contamos con un pluripartidismo ya que existen los mecanismos para crear partidos políticos a nivel nacional y local. Por ejemplo, recientemente en 2020 hubo la creación de tres nuevos partidos que aparecieron en la boleta por primera vez en 2021 (Redes sociales progresistas; Partido Encuentro Solidario; Fuerza Social por México) sin embargo ninguno logró obtener el umbral mínimo para conservar el registro. En total a nivel nacional se contaban con 10 partidos políticos, sin embargo serán nuevamente 7 partidos ya que tres perderán su registro ante el INE. Esto puede entenderse que tenemos un sistema plural que permite competir a diversas fuerzas políticas.

Ahora bien, actualmente el sistema de partidos en México se encuentra en un momento distinto al de hace algunos años, los reacomodos de los partidos en 2018 hicieron que MORENA hoy sea considerada como la mayor fuerza política en nuestro país y esto se dio debido al debilitamiento de los partidos de centro como el PAN y el PRI los cuales, en palabras de la Dra. Freidenberg, “terminaron siendo vistos como los co-responsables de la crisis económica (53 millones de pobres) y desigualdades y problemas de inseguridad que se vive en el país”.

Por ello, con este reacomodo político pareciera que estamos regresando a las épocas de un partido hegemónico, con partidos satélites que apoyan su causa y con una oposición que hoy en día busca ser una fuerza política única a través de las coaliciones. El caso de “Va por México” buscó ser una fuerza opositora para quitarle la mayoría al partido de gobierno. Es decir, la elección de 2021 se pudo ver como una especie de bipartidismo en donde la ciudadanía tenía dos principales opciones, por un lado el partido de gobierno y sus partidos satélites y por el otro la Coalición formada por los partidos de oposición, y algunos otros partidos que buscarán contar con algunas victorias como Movimiento Ciudadano.

Desde mi punto de vista, esto es un claro ejemplo de cómo nuestro sistema de partidos se encuentra debilitado, ya que en este momento no pesan las ideologías y propuestas de los partidos para llevarlas a la agenda pública, sino simplemente las estrategias para conseguir los votos.

Esto no beneficia sino debilita a las condiciones de libertad democrática, de las que nos habla Bobbio y que establecen los ciudadanos

1) *deben ser libres en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos;*⁹

En este sentido podemos tener 10 partidos y decir que es pluralismo político, sin embargo, pareciera que en las elecciones pasadas tuvimos solo dos o máximos tres opciones con posibilidades de competir, mermando los programas diversos y alternativos de los que nos habla Bobbio.

2. EL PRESIDENTE CUENTA GENERALMENTE CON LA MAYORÍA EN EL CONGRESO

Ahora bien, de 2018 a 2021 el partido de gobierno contaba con la mayoría en el Congreso, en la Cámara de Diputados integrada por 500 diputaciones solamente MORENA contaba con 257 diputados (más de la mitad) y junto con sus aliados llegaba a tener 334 diputaciones es decir el 66% lo que significa que podía hacer modificaciones a la Constitución sin mayor discusión.

En el Senado existe una mayor pluralidad al contar MORENA con 59 senadoras y junto con sus aliados logran tener 75 es decir el 58%, necesitando 10 votos más de otros partidos para lograr cambios constitucionales.

Esta supermayoría que tiene el partido de gobierno en el Congreso se dio por algunas simulaciones que se realizaron desde los Convenios de Coalición en 2018 y que venía pasando desde 2012, en donde a partir de la asignación de candidaturas por partido de militantes o simpatizantes de otros partidos se lograba tener mayor representación que la permitida por el artículo 54 de la Constitución que da un parámetro 8% del porcentaje sobre su votación nacional emitida

En este sentido, el INE emitió un acuerdo que fue confirmado por el TEPJF para terminar con estas mayorías artificiales, en donde se analizó la afiliación efectiva de cada una de las candidatas y candidatos triunfadores por el principio de Mayoría Relativa. Es decir a qué partido pertenece cada candidato o candidata ganadora, sin importar qué partido de la Coalición lo postula, y en temas de reelección será contabilizado al partido al que pertenezca como grupo parlamentario.

⁹ BOBBIO, Norberto. De la ideología democrática a los procedimientos universales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, [S.l.], jan. 2002. ISSN 2448-4873. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3710/4557>.

Con esto se busca que haya un mayor equilibrio entre el porcentaje de votos y escaños obtenidos. Lo que genera el acuerdo es que no existan mayorías artificiales y cumplir con el límite de sobre o subrepresentación de 8% que establece nuestra Constitución.

Con la nueva integración de la Cámara de Diputados, como se analizó anteriormente, el partido de gobierno y sus aliados no tienen la mayoría calificada para realizar reformas constitucionales, por lo que tendrán que buscar apoyo en partidos de oposición para concretarlas. Esto sin duda beneficia al pluralismo político y no al presidencialismo hegemónico.

3. EXISTE DISCIPLINA EN LOS PARTIDOS

Pareciera que aquí es donde podría todavía dudarse un poco sobre el tema de un partido hegemónico y me explico en lo siguiente:

Un partido hegemónico necesita de una estructura sofisticada para poder tener presencia real en todo el territorio nacional, lo cual MORENA aún no cuenta y está en proceso de construcción. Como ejemplo tenemos el proceso tan impugnado que se llevó al interior de MORENA para renovar su dirigencia y que terminó en una ruptura dentro del mismo, así como los actuales procesos internos para elegir candidaturas a nivel federal y local, los cuales han sido criticados por militantes y simpatizantes del propio partido, el caso Guerrero es un claro ejemplo de ello. Lo anterior porque, en sus dichos, no se volteó a ver a las bases militantes y apostaron por candidatos externos causando inconformidades dentro del partido.

Si bien es cierto el Presidente sigue siendo el líder moral del partido de gobierno, también lo es que no se ha logrado construir un partido con estructuras fuertes y disciplinado. Veremos como reacciona la militancia y la propia ciudadanía ante estas rupturas que han debilitado al partido y que se pueden reflejar en los resultados electorales.

4. EL PODER SE ENCUENTRA BASTANTE CONCENTRADO

Sobre la concentración del poder pareciera que sí hemos retrocedido hacia ello, hoy en día el poder se concentra en el Palacio Nacional. Algunas de las políticas han buscado lo anterior, como la creación de las llamadas “Superdelegaciones” siendo las encargadas de coordinar e implementar todos los programas sociales a nivel federal.

Otras políticas que ha impulsado el Presidente y que pueden ser vistas como una concentración del poder es la estrategia de seguridad pública que se ha tomado basada en la preponderancia del gobierno federal, por medio de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Nacional, lo que debilita el federalismo en nuestro país.

Nos dice Reyes Heróles que con estas políticas se pone en riesgo “el espíritu de la República, el cual es el diálogo y trabajo conjunto de los tres ámbitos

de gobierno, no subordinar a las entidades federativas y a los municipios a decisiones cupulares de la mayoría legislativa”.¹⁰

5. DEBILITAMIENTO DE CONTROLES CONSTITUCIONALES

Los controles constitucionales parecieran estar siendo mermados por el Poder Ejecutivo escudándose en una legitimidad democrática, esa que sale de las urnas y que depende de la mayoría. Sin embargo, tal y como lo establece el Dr. Diego Valadés la solución electoral no basta para legitimar a quienes ejercen la titularidad de las funciones orgánicas del Estado.

La regla de la mayoría en una democracia no es absoluta, sino que tiene límites, y si esos límites se rebasan entonces no podemos hablar de una democracia real sino aparente o como lo señala Sartori, una “tiranía de las mayorías” la cual consiste en violar legislando o gobernando, los derechos de las minorías por la aplicación absoluta del principio mayoritario.

Como ejemplo de desprecio a estos controles constitucionales tenemos el enfrentamiento directo entre el Ejecutivo federal y los órganos constitucionales autónomos, así como las constantes afrentas contra el Poder Judicial y sobre todo la descalificación y deslegitimación que se llevaron a cabo durante el proceso electoral a las autoridades electorales, en especial al INE y al TEPJF.

Esto trajo como resultado que se pusiera en duda el trabajo de las autoridades electorales durante el proceso y que incluso se llegara hablar de una desaparición de dichas autoridades a través de una reforma electoral. Cosa que no ayuda a la democracia mexicana, pues su principal fortaleza se encuentra en sus instituciones, las cuales podrán ser perfeccionadas pero que ningún momento deberán de ser debilitadas y mucho menos desaparecidas.

6. LAS INICIATIVAS SON APROBADAS POR EL CONGRESO CON FACILIDAD

Por último hemos visto que las iniciativas enviadas por el Presidente son aprobadas con facilidad sin mucha discusión, por lo menos en la Cámara de diputados en donde se han aprobado iniciativas como la energética, sin una real discusión y sin cambiarle una coma a la propuesta del ejecutivo. Las llamadas iniciativas *fast track* del presidente no tienen mayores discusiones en el Congreso y son aprobadas con facilidad.

Con la nueva integración de la Cámara de Diputados se espera que esto cambie ya que se necesitará negociar con la oposición para que estas sean aprobadas, precisamente lo que busca el pluralismo político.

¹⁰ Reyes Heróles, Jesús, *AMLO y federalismo* en “Periódico el Universal” publicado el 29/11/2018, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/columna/jesus-reyes-heroles-g-g/nacion/amlo-y-federalismo>

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Una vez descritas estas características podemos entender un poco el contexto en el que surgió esta coalición de oposición “Va por México”, entendiéndose que el sistema de partidos políticos en México se encuentra debilitado; que hay una tendencia a tener dos bloques en nuestro sistema de partidos: el del gobierno y sus aliados y la oposición; que pareciera que se quiere concentrar el poder en el centro; que las mayorías en el Congreso han sido beneficiarias del Presidente de la República sin representar un contrapeso; y que los controles constitucionales se han debilitado empezando por los órganos constitucionales autónomos, en especial el árbitro electoral y al Poder Judicial.

Bajo este contexto se logra entender la razón por la que los tres partidos de oposición, aunque con ideologías distintas, buscaron una alianza. El reto será que esta alianza electoral no haya sido solo para buscar escaños, sino que una vez pasada la elección y la desaparición de la misma, la plataforma electoral se traduzca en una agenda legislativa común entre los partidos que conformaron dicha coalición, que logre generar consensos y mayorías en iniciativas que fortalezcan nuestra democracia y sus instituciones, al estado de derecho y que traigan beneficios a la sociedad, siempre con el respeto irrestricto a la constitución.

Su plataforma electoral deberá de llevarse al órgano legislativo y en ese sentido, sería interesante que existan los mecanismos para hacer vinculantes para los partidos políticos estas plataformas electorales y que no solo sean propuestas de campaña.

Para que realmente este bloque de oposición pueda obtener legitimidad ante la ciudadanía, su coalición tiene que trascender más allá de las campañas y resultados electorales y llevarse a la arena de lo legislativo, sin ello, será simplemente una estrategia electoral.

En México, podemos empezar a transitar de las coaliciones electorales que solo buscan resultados inmediatos traducidos en escaños, a un gobierno de coalición, en donde realmente las alianzas se lleven a la agenda legislativa y se busquen construir consensos en donde todas las fuerzas políticas estén representadas. La ciudadanía merece que las propuestas que se dan durante las campañas electorales, realmente se materialicen en iniciativas y políticas públicas, eso solamente se podrá dar cuando se vincule a los partidos políticos y a las coaliciones para llevar su plataforma electoral, a la agenda legislativa.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA DE MÉXICO Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

Arturo Núñez Jiménez

Buenas tardes a todos. Muchas gracias a Copuex; a su Presidente, el Doctor Luis Molina Piñeiro, y especialmente por su amable presentación, a Patricia Nava, la Secretaría Técnica del propio Colegio.

Saludo con mucho gusto a los grandes amigos y compañeros de muchas batallas, que nos acompañan hoy en esta mesa redonda: Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Leonardo Valdés Zurita, Marco Antonio Baños Martínez, que serán los comentaristas; y desde luego, la presencia de nuestro estimado amigo Manuel Carrillo Poblano.

Yo quiero usar el tiempo disponible para hablar muy brevemente sobre los principales resultados de la transición democrática de México. Pretender hacer una historia detallada sobre la misma ocuparía demasiado tiempo.

Como referencia pretendo responder a la pregunta ¿hubo o no transición política democrática en México? Porque por ahí empieza la duda de algunos, interesada en algunos casos, de buena fe en otros. Y a partir de responder a esa pregunta, desarrollaré que sí la hubo —como yo lo sostengo y lo sostienen muchos estudiosos del tema— y ha incidido en cambios fundamentales en la realidad misma del país. Presentaré aquí sintetizadamente cuáles son esos cambios fundamentales y caracterizaré en lo general la situación actual en la que nos encontramos.

Ya se ha hablado en la presentación inicial de este evento de posibles iniciativas de orden legislativo para replantear al Instituto Nacional Electoral (INE), al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y en un extremo para suprimir la representación proporcional como principio de elección en las Cámaras de Diputados Federales y de Senadores. Quiero dejar clara mi posición en defensa del INE y del TEPJF, así como de la representación proporcional en nuestro país.

Empiezo. Los diversos politólogos que han escrito con rigor sobre la teoría de la transición, han llegado a una conclusión compartida en el sentido de que es el período de tiempo que transcurre entre un régimen político y otro régimen político en una comunidad determinada. Durante mucho tiempo la noción de régimen político se refería sólo a la forma de gobierno; si se asumiera esta acepción de régimen, querría decir que en México hubiésemos transitado de la for-

ma de gobierno republicana a la monárquica, por ejemplo; o dentro de la forma republicana, de la presidencial a la parlamentaria. En tal sentido, puede afirmarse que efectivamente no ha habido entre nosotros transición política, ya que en tal connotación no ha habido tampoco cambio de régimen político.

Pero desde hace muchos años en la politología se ha hablado también de la noción de régimen político como referencia a la calidad de las reglas políticas. Originalmente en este significado se clasificaban en dos los tipos de regímenes existentes: los totalitarios y los democráticos. En los años 70's muchos autores hablaron de una categoría adicional de régimen político, en tanto calidad de las reglas, que no estaba considerado ni en la condición de democrático ni en la de totalitario. Fue Juan Linz, quien en un estudio específico de la España en tiempos de Francisco Franco, desarrolló la nueva categoría de régimen autoritario. Entonces cuando estamos hablando de esta noción de régimen, en el sentido de calidad de las reglas, es claro que sí ha habido transición política en México, porque dejamos atrás un régimen autoritario para construir un régimen democrático.

Dicho esto como referente inicial a la pregunta de si hubo o no hubo transición democrática en nuestro país, hay que decir que sí, que fue muy larga en el tiempo, que se orientó inicialmente a lo electoral y que se fue concretando a través del derecho por la vía de una serie de reformas constitucionales y legales de las que doy cuenta: en 1977 la primera, muy trascendente; en 1986-87; en 1989-90, en la que participé; 1993 en la que participé; en 1994 en la que participé; en 1996 en la que participé; en 2007-2008 en la que participé como Senador de la República; y en 2014, en la que no participé, que es la última hasta la fecha.

Para mi presentación quiero basarme en el enfoque metodológico propuesto por Dieter Nohlen. Por cierto, Leonardo Valdés imparte y coordina en la Universidad Autónoma de Puebla una cátedra especial que lleva el nombre de este ilustre politólogo alemán, gran amigo de México.

Nohlen propone que para estudiar los sistemas políticos se pueda hablar de tres elementos fundamentales: el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno. Nos advierte que especialmente el sistema electoral y el sistema de gobierno pueden responder en muy buena medida al diseño establecido de manera formal en el ordenamiento constitucional o en las leyes respectivas de cada país. A diferencia, el sistema de partidos, si bien tiene un precedente en las reglas del juego establecidas jurídicamente, tiene una mayor correspondencia con la realidad sociológica, empírica, de cada sociedad, para la formación de partidos reales. Éstos podrán existir legalmente, tener o no personalidad jurídica, según lo permisiva o lo restrictiva que para ello pueda ser la legislación sobre organizaciones políticas. A estos tres elementos institucionales de Nohlen, yo agregó el de la cultura política en el sistema de que se trate.

Veamos brevemente la transición política vivida por México para aquilatar a dónde nos condujo en la evolución del sistema electoral, del sistema de partidos

y del sistema de gobierno, así como en la cultura política. Por lo que se refiere a cuál de estos elementos se constituye en la variable independiente del sistema político y cuáles son las variables dependientes, hay mucha discusión entre los politólogos, ya que lo electoral influye en lo partidista, y ambos en la forma de gobierno, en el gobierno específico que se forma. Pero esta influencia no se da en un sólo sentido y cambia con el transcurrir del tiempo.

Hay que decir que en la transición mexicana la variable independiente original fue el sistema electoral. La introducción de la representación proporcional en 1977, junto con otro conjunto de medidas que hablaban de la profundidad de aquella Reforma Política, fue sin duda el punto de partida para los cambios subsecuentes que han sobrevenido en el país. En tal sentido no tengo ninguna duda de que ése fue el ingrediente que hizo que el sistema electoral fuera inicialmente la variable independiente. Después, como suele ocurrir con los sistemas electorales, también son dependientes y hasta rehenes de los partidos que se constituyen y la actitud que cada uno de ellos asuma hacia el sistema electoral, según perciba que lo beneficia o lo perjudica en las contiendas comiciales.

Sistema electoral, como todos sabemos —y Dieter Nohlen se encarga mucho de recalcarlo—, tiene dos significados diferentes: uno amplio y otro restringido. En México lo usamos más en el sentido amplio que se refiere a toda la institucionalidad electoral, lo que incluye organizar elecciones, calificar controversias y resolverlas, perseguir delitos electorales, fiscalizar las finanzas partidistas de la contienda electoral; es decir, aquí cabe todo el conjunto de instituciones y procedimientos electorales. Esa es la noción amplia de sistema electoral.

La acepción rigurosa de sistema electoral que manejan los científicos políticos, Nohlen y otros muchos, hace referencia específicamente a la forma o el modo cómo se convierten votos en posiciones de poder; es decir, cómo se traduce la votación obtenida por un partido y sus candidatos en diputaciones, por ejemplo; en senadurías; o en regidurías en los ayuntamientos. Es en ese sentido que hablamos de sistema electoral en el sentido restringido y más riguroso que el que se encuentra en la literatura relativa.

En el sentido restringido, México tuvo sistema electoral sólo de mayoría relativa toda su historia constitucional hasta la Reforma de 1977. Incluso la primera vez que fuimos convocados a votar de alguna manera indirecta y más bien para una designación, cuando todavía constituíamos el Virreinato de la Nueva España, fue para seleccionar a los diputados provinciales a las Cortes de Cádiz en 1812. A partir de 1824, ya como país independiente, tuvimos puntual y periódicamente elecciones, sólo suspendidas en algunas ocasiones, como durante la intervención francesa, y perduraron hasta 1979, último año en el cual la Cámara de Diputados se integró únicamente con miembros electos por el principio de mayoría relativa.

De tal manera que una de las novedades principales de la Reforma Política de 1977 permitió transitar de la existencia de un sistema electoral basado sólo en el principio de mayoría relativa a otro sistema electoral considerado “mixto”

por la combinación de legisladores electos por mayoría relativa con legisladores electos con base en el principio de representación proporcional.

Después de varios cambios sucesivos, la Cámara de Diputados Federales se constituye hoy con 500 legisladores, 300 de mayoría relativa elegidos uninominalmente en otros tantos distritos electorales; y 200 de representación proporcional, elegidos por vía plurinominal en listas votadas en 5 circunscripciones, a razón de 40 diputados por cada una de ellas.

En el caso del Senado de la República, también posteriormente a varias formas de integración, en la actualidad se compone de 128 integrantes, de los cuales 96 se eligen en número de tres por cada una de las 32 entidades federativas —dos electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría electoral en cada caso—. Los 32 senadores restantes, se eligen por representación proporcional en una circunscripción que abarca a los electores de todo el territorio nacional.

Como puede apreciarse, ambos sistemas electorales federales, para diputados y senadores, son mixtos por incluir legisladores electos tanto por mayoría relativa como por representación proporcional (y aún de primera minoría en el caso del Senado). Técnicamente se les refiere a ambos sistemas como “mixtos con dominante mayoritario y representación proporcional”. La condición de ‘dominante mayoritario’ deriva en ambas Cámaras del hecho de que la mayoría de sus integrantes —300— se elige precisamente por mayoría relativa y por representación proporcional sólo 200, en tratándose de los 500 diputados federales; en el caso del Senado, 64 se eligen por mayoría relativa, 32 se asignan a la primera minoría en votos en cada entidad federativa y 32 más se eligen a nivel nacional por representación proporcional.

Es claro que la sistemática electoral comparada a nivel mundial, permite advertir que hay diversas combinaciones de mayoría relativa y de representación proporcional en los parlamentos nacionales, pudiendo ser con dominante proporcional o en igualdad numérica de legisladores electos por ambos principios.

Otro aspecto relevante de la Reforma Política de 1977 se concretó en la flexibilización de los requisitos legales para registrar partidos políticos, los cuales hacían las veces de elementos constitutivos para los mismos. Adicionalmente a las modificaciones de naturaleza legal, la realidad política prevaleciente en el país a fines de los años 60's y principios de los 70's, se caracterizó por el hecho de que el anterior sistema de partidos se había vaciado, dejando de ser representativo. A ello contribuyeron diversas causas: el desenlace del movimiento estudiantil de 1968, el surgimiento y desarrollo de diversos movimientos guerrilleros rurales y urbanos, la insurgencia sindical, invasiones agrarias y un malestar creciente de las clases medias ante el agotamiento del modelo económico de la Revolución Mexicana con crisis recurrentes. La elección presidencial de 1976 simbolizó el fin de una época en nuestra historia política, al concurrir a la contienda comicial un solo candidato con registro legal a la Titularidad del Poder Ejecutivo Federal, el del PRI. El Partido Acción Nacional (PAN), por divisiones

internas, no postuló candidato, en tanto que el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) desde varios procesos electorales anteriores hacían suyo al candidato presidencial priísta. El Partido Comunista Mexicano (PCM), sin registro legal, promovió una digna candidatura presidencial que fue más testimonial de la situación prevaleciente que una opción real en la competencia comicial. Así las cosas, la Reforma Política vino a ser indispensable y en sus contenidos un cambio esencial habría de ser la introducción en el país de la representación proporcional en su sistema electoral.

Permítaseme aquí referir un aspecto anecdótico. Cuando en 1963, Don Jesús Reyes Heróles, como Diputado Federal por un distrito de su natal Veracruz, presidía la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, al presentar ante el Pleno el Proyecto de Dictamen de la Iniciativa promovida por el Presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateos, para modificar nuestro sistema electoral e introducir los denominados ‘diputados de partido’, argumentó entonces el prometedor legislador que la representación proporcional era útil especialmente para países con minorías étnicas o religiosas, lo que, al no ser nuestro caso, llevaba a optar por el sistema de diputados de partidos.

Trece años después, en 1976 como Secretario de Gobernación, al presentar la Reforma Política impulsada por el Presidente José López Portillo, que incluyó de manera relevante la adopción de la representación proporcional para elegir a una parte de los integrantes de la Cámara de Diputados Federales, el propio Jesús Reyes Heróles reconoció en su discurso alusivo que años atrás se había equivocado al sostener como legislador que este principio de elección era útil sólo para países con minorías étnicas o religiosas. Esta rectificación hecha por el mismo Reyes Heróles, dejó constancia fehaciente de la honestidad intelectual que lo caracterizó durante toda su vida pública al servicio de México.

Este cambio tuvo una gran influencia para que la pluralidad creciente de la sociedad mexicana aflorara plenamente, como producto de todas las transformaciones introducidas en la vida nacional en el largo período de estabilidad política y paz social que logró el PRI, en cuyas filas se alojó por mucho tiempo la diversidad social mexicana.

Sartori llamó partido hegemónico al PRI, categoría analítica que según el mismo escribió, estableció pensando en México y en el Partido del Congreso de la India, ya que ni uno ni otro encuadraban claramente en las definiciones prevalecientes sobre sistemas de partido único, bipartidistas o multipartidistas. Según el desarrollo conceptual formulado, el partido hegemónico es el que gana casi todas las posiciones de poder sujetas a una elección y sólo tiene frente a sí oposiciones meramente testimoniales, que no tienen mayores triunfos en las urnas. Puede afirmarse que en la transición México pasó de un sistema constituido por un partido hegemónico y otros partidos muy testimoniales en su fuerza electoral y parlamentaria, a un sistema pluripartidista incipiente cuya ampliación y fortalecimiento facilitó la representación proporcional, en buena medida por la flexibilización de los requisitos para obtener el registro legal, lo que encauzó la pluralidad de México que ya no cabía en el PRI.

Esa pluralidad se nutrió, por una parte, con grupos sociales y políticos que nunca habían militado en el PRI; fue el caso, por ejemplo, de los miembros del PCM, que se fundó 10 años antes que el PRI como Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1919. Otros muchos de la generación protagonista del Movimiento Estudiantil de 1968, que tampoco pasaron jamás por el PRI, llegaron a formar con el Ingeniero Heberto Castillo el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). Y hubo también muchas personas sin partido que, en la efervescencia de la época, decidieron incorporarse a alguna de las opciones partidistas nuevas que iban surgiendo en procesos electorales cada vez más competidos.

Otra parte de la nueva pluralidad política del país se nutrió de rupturas y desprendimientos de grupos y militantes del propio partido hegemónico. En parte por ello el transfuguismo político ha sido muy alto en la vida pública de México, debido lo mismo a causas de motivación ideológica o de naturaleza política, que al oportunismo que suele surgir en una etapa de cambios políticos.

En la fase de la instauración democrática de la transición, se fue conformando un sistema de partidos integrado por tres círculos concéntricos: el núcleo central formado por tres organizaciones con mayor implantación social y electoral, que lo formaron el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Ese tripartidismo se desagregaba a nivel subnacional de las entidades federativas en un bipartidismo PRI-PAN en el centro-norte del país, con excepciones, y PRI-PRD en el sur-sureste del territorio nacional, también con algunas excepciones. Resultaba claro que el PRI seguía siendo en términos reales el único partido con presencia nacional; progresivamente la geografía electoral del país fue cambiando, al punto que en 2021 sólo quedan 3 de 31 Estados de la República en los cuales no ha habido alternancia entre partidos a nivel de las gubernaturas.

Había un segundo círculo con partidos que en muchas ocasiones la hacían de bisagra, contribuyendo a construir mayorías parlamentarias o a reforzarlas. Se trata de organizaciones políticas que han sostenido en términos generales su registro legal en varios procesos electorales sucesivos, aliándose electoral y parlamentariamente con alguno de los partidos del primer círculo. En este agrupamiento convencional se hallan el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que lo mismo ha formado mayorías coaligadas con el PRI, el PAN y el Partido Movimiento de Renovación Nacional (MORENA); así como el Partido Movimiento Ciudadano (PMC) y el Partido del Trabajo (PT), que en el mayor número de coaliciones en las que han participado ha sido con el PRD.

Por último, es de referirse un tercer círculo donde surgían y desaparecían partidos que sólo participaban en unos cuantos procesos comiciales, con frecuencia en uno solo, al no alcanzar el porcentaje mínimo de votos establecido para conservar el registro legal, condición necesaria para tener derecho a postular candidatos a los cargos de elección en disputa. En este sentido, ha habido tal movilidad política en México, que hubo un período prolongado de nuestra historia electoral reciente a nivel nacional, en la que cada tres años en los comicios

para legisladores no concurrían a las urnas ni el mismo número de partidos, ni los mismos partidos, ya que era muy frecuente que no alcanzaran el umbral requerido para mantener el registro legal, cambiaban de nombre o se fusionaban con otra fuerza política.

Ese sistema de partidos en proceso de consolidación se colapsó en las elecciones de 2018. Un nuevo partido político nacional, MORENA, logró por sí solo o en coalición, un gran número de triunfos electorales, a nivel nacional, estatal y municipal, constituyéndose en una nueva fuerza dominante en el país. Si bien MORENA se consolidó al ganar varias gubernaturas en los comicios de junio de 2021, todavía enfrenta serios retos para acreditarse como una organización partidista plena con estructuras, procedimientos probados respecto a dirigencias y candidaturas, por lo que todavía desde su denominación como Movimiento destaca que el elemento central de su unidad interna y su cohesión se articulan en torno a un liderazgo hipersonalizado.

Todo ello ha influido en que el sistema mexicano de partidos que surgió de la transición democrática se halle en una etapa de regresión y de complejos reacomodos que requieren aún del paso del tiempo para perfilar tendencias claras y perdurables.

Los cambios en el sistema electoral y en el sistema de partidos, generaron cambios en el sistema de gobierno. Maurice Duverger, en su libro *Sociología Política*, hace ver que los cambios en la correlación de fuerzas en un régimen político pueden ser tanto o más importantes que rediseños constitucionales para modificar el mismo régimen. Y eso fue lo que ocurrió inicialmente en México, el cambio de régimen político se dio por el cambio en la correlación de fuerzas en las Cámaras del Congreso de la Unión.

En el caso del sistema de gobierno mexicano, se pasó también de un presidencialismo hegemónico a un presidencialismo ‘acotado’, con mayor equilibrio entre los poderes públicos. Aquel presidente omnímodo empezó a ser restringido en el ejercicio de sus facultades por un funcionamiento real cada vez más independiente y libre de los poderes legislativo y judicial de la Unión. En ello tuvo que ver, en primer lugar, la recomposición numérica en la integración legislativa de las cámaras: en 1988 el partido del Presidente de la República no tuvo mayoría calificada de dos terceras partes en la Cámara de Diputados Federales para reformar o adicionar la Constitución General de la República; en 1997 el partido del Presidente no tuvo mayoría absoluta, de la mitad más uno de los legisladores, para aprobar las leyes en el caso de la Cámara de Diputados Federales.

Los cambios progresivos en la correlación de las fuerzas parlamentarias fueron configurando un congreso que podía acotar las iniciativas del Presidente de la República reflejando la nueva pluralidad ideológica y política de la comunidad nacional y realizando tareas de control, fiscalización y rendición de cuentas con mayor independencia que durante el período precedente.

En la doctrina se denomina ‘gobierno unitario’, tratándose del presidencial, aquel en el cual la mayoría partidista que gana la Presidencia de la República

es la misma mayoría que prevalece en los órganos representativos que integran el Parlamento o Congreso. Al coincidir ambas mayorías en la titularidad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se privilegia el principio de colaboración entre dichos poderes.

Lo contrario ocurre en el caso del ‘gobierno dividido’ (otros autores prefieren hablar de ‘gobierno compartido’), que sólo puede presentarse en los regímenes presidenciales, cuando la mayoría que triunfa en los comicios para Presidente de la República, no es la misma que gana el mayor número de cargos legislativos en las cámaras parlamentarias. Aquí la doctrina identifica que al ser diferentes las mayorías en los poderes ejecutivo y legislativo federales, se tiende a privilegiar el principio de separación entre tales poderes, acrecentando las funciones de control a cargo de los legisladores.

En nuestro país la longevidad del partido hegemónico hizo que durante un largo período hubiera gobiernos unitarios. Fue hasta 1988 a nivel constitucional y hasta 1997 a nivel legal, y entre los años 2000 y 2018 a ambos niveles, que México vivió una etapa de tres décadas de gobiernos divididos. Los comicios federales de 2018 restituyeron el gobierno unitario en el país, con base en coaliciones parlamentarias lideradas por el partido gobernante, situación que se repitió, si bien disminuida, en los comicios de junio del presente año, para integrar la nueva legislatura en la Cámara de Diputados Federales para el período 2021-2024.

Adicionalmente se pudo dar la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en el año 2000, después de 71 años de gobiernos surgidos de un mismo partido, aunque con tres nombres oficiales distintos y sucesivos (Partido Nacional Revolucionario —PNR—, Partido de la Revolución Mexicana —PRM— y Partido Revolucionario Institucional —PRI—).

En la medida que terminaron las decisiones políticas centralizadas de un presidente hegemónico, también se tendió a descentralizar el poder. Empezaron a darse decisiones desde los estados que reclamaron un federalismo más auténtico, más real, reflejado en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno existentes en el país, el federal, el estatal y el municipal.

Giovanni Sartori, en una de sus visitas al país en 2001 sostuvo que México había pasado del ‘hiper presidente’ al ‘hipo presidente’.

Respecto de la cultura política, hay que referir que ésta, por rasgos ancestrales de nuestra historia, se caracteriza por una gran dosis de desconfianza y autoritarismo. En alguna ocasión le decía yo a Carina Perelli, entonces Jefa de la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas, que en 1989 en México habíamos puesto en la Constitución que los principios rectores originales —porque ya le han agregado otro más— de la función electoral, en orden alfabético eran: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad. Pero también le comenté que el principio de principios de nuestros comicios, que no está en la Constitución, es la desconfianza, la cual subyace en muy buena medida en el complejo diseño que tiene la institucionalidad electoral mexicana.

Por ello se ha dicho que la nuestra es una cultura política de gran suspicacia (de ‘sospechosísimo’ la llamó Santiago Creel, cuando se desempeñó como Secretario de Gobernación).

Lo que sí constituyó un avance en el desarrollo de nuestra cultura política, fue la concreción de las sucesivas reformas constitucionales y legales en las cuales se fueron incorporando los rediseños institucionales que exigía el proceso mismo de democratización. El diálogo, la negociación y la construcción de acuerdos se fueron incorporando cotidianamente en nuestra vida política, al punto que nunca llegó a haber crisis constitucional o parálisis legislativa en los años transicionales.

El ex-Presidente del Gobierno de España, Felipe González, ha sostenido en varias ocasiones que el éxito de la transición política en su país se debió en buena medida a la autocontención de los propios actores políticos, ya que cada uno de ellos supo ceder para hacer posible el compromiso democrático. En el caso de México, también hubo autocontención por parte de los actores políticos, tanto en el gobierno como en las oposiciones, lo mismo en las dirigencias partidistas que en los grupos parlamentarios en las Cámaras del Congreso. Al respecto, es de destacarse que el gobierno y las organizaciones partidistas, tanto las oficiales como las opositoras, aceptaron dejar de tomar las decisiones en el seno de la autoridad electoral, para atribuírselas a nuevos servidores públicos —los actuales consejeros electorales—, quienes tomaron a su cargo la organización de los comicios desde las precampañas y las campañas electorales hasta el momento final de las votaciones. Algo similar ocurrió con la resolución de las controversias y la calificación final de los resultados electorales de los casos en litigio, que dejaron de estar a cargo de los propios legisladores electos de origen partidista en los denominados colegios electorales, para ser transferidos a una jurisdicción electoral especializada de carácter autónoma y profesional —el Tribunal Electoral— inserta en el Poder Judicial de la Federación.

Es decir, también en la transición mexicana, cada parte en la competencia electoral, y en la nueva institucionalidad en la materia, cedió e hizo lo que debía para avanzar en el desarrollo político democrático del país. Desde luego, la sociedad mexicana hizo la mayor aportación con su participación decidida y creciente en los comicios, al punto que un destacado académico, Mauricio Merino Huerta, ha caracterizado la nuestra como una ‘transición votada’.

Hans Kelsen escribió que el compromiso entre los adversarios para darle vigencia a la democracia, es elemento esencial de su viabilidad en los regímenes políticos que se sustentan en sus valores y principios. También los cambios en la correlación de fuerzas impulsaron cambios en la cultura política mexicana, sin considerar que éstos sean definitivos y no estén expuestos a regresiones periódicas, explicables por los muchos años de duración del régimen autoritario que ha prevalecido entre nosotros.

También debe valorarse que en la transición mexicana el desarrollo institucional reforzó la cultura política democrática y que, en un proceso de retroali-

mentación, la nueva cultura política de los mexicanos hizo posible los cambios institucionales. En este sentido no se puede hablar de que hubo variable independiente o dependiente, ya que se trató de una interacción en la que los aspectos institucionales y culturales del desarrollo político se apoyaron recíprocamente y en forma acumulativa contribuyeron por igual al cambio de régimen político. No proclamamos triunfos definitivos en tales cambios, porque en tratándose de la vida social todo depende del devenir del tiempo y de las generaciones que se suceden periódicamente.

Aquí concluyo la referencia que yo quería hacer de manera muy genérica sobre la transición democrática en México.

Ahora paso a la segunda parte de esta presentación, que se refiere específicamente a la posibilidad de una nueva reforma electoral, sobre lo cual los medios de comunicación social han estado aportando información en los últimos días, donde se habla de replantear la normatividad vigente en diversos temas. Destaco en particular dos propuestas principales de las que se viene hablando desde el gobierno y su partido, sin que todavía hasta la fecha haya iniciativas oficiales formales de carácter legislativo al respecto.

Por una de esas propuestas se pretende replantear al INE, con el señalamiento de varias opciones para ser sustituido, bien sea desapareciéndolo y regresando la función electoral al control gubernamental directo; creando una nueva institución adscrita al Poder Judicial Federal; o recomponiéndolo en su arquitectura institucional y su funcionamiento. La otra propuesta relevante en la materia tiene que ver con una nueva embestida contra el principio de representación proporcional en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, ya sea suprimiéndolo como parte del sistema electoral; reduciendo el número de legisladores electos con base en dicho principio; o introduciéndole modificaciones sustanciales supuestamente para darle gobernabilidad al régimen político mexicano.

Dos parecen ser los supuestos de que se parte para justificar la embestida contra el INE: uno tiene que ver con el alto costo de la organización comicial en nuestro país; y otro, con el cuestionamiento sobre el presunto desempeño parcial de los consejeros electorales en general, y en particular de los que están actualmente a cargo de estas funciones.

No puede negarse que el costo de la organización electoral mexicana es alto, comparado incluso a nivel internacional. Pero esto se debe a causas precisas que es obligado reconocer rigurosamente para entenderlas en su contexto histórico y en su trascendencia para lograr que transitara con éxito el régimen político autoritario de México hacia la configuración de un régimen auténticamente democrático. Y es que el punto de partida transicional se dio sobre la base de una gran desconfianza en el sistema electoral en su acepción amplia, tanto por el descrédito acumulado en muchos de los comicios realizados en el país, como por la crisis de legitimidad que significó la llamada “caída del sistema” en 1988, que hizo las veces de causa directa para revisar de manera inmediata y auténtica toda la institucionalidad vigente entonces en la materia.

La “caída del sistema” terminó por desacreditar integralmente el régimen político de México, lo que trascendió al ámbito internacional. Desde 1968, con la matanza de estudiantes en Tlatelolco, no se había vivido un descrédito tan profundo del carácter democrático del país. La exigencia ciudadana de una reforma política-electoral de gran calado provenía de la oposición en su conjunto, tanto de izquierda como de derecha, así como de la sociedad civil organizada y de muchas personalidades relevantes, lo mismo de nuestra vida política que intelectual y cultural.

A eso se añadió el desprestigio de la democracia mexicana en el exterior, precisamente cuando el modelo económico del país empezaba a abrir el sector externo, vía las exportaciones, reemplazando así la política económica basada en la sustitución de importaciones, prevaleciente en América Latina desde la Segundo Guerra Mundial. Esta re inserción de México en el ámbito internacional se dio en el contexto de la globalización económica y el auge del neoliberalismo. El país se encaminaba a suscribir, unos años después, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América y con Canadá, así como el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea.

Fue en tal contexto, y ante la urgencia de legitimar al gobierno surgido precisamente de los comicios de 1988, que se asumió como gasto de inversión el canalizado a construir, en consenso entre los partidos, el nuevo sistema electoral mexicano. Se dijo entonces, ante las exigencias opositoras y de la población en general, que “ante el exceso de suspicacia habría exceso de garantías”, lo cual, si bien permitió ir recobrando gradualmente la confianza en nuestros comicios, representó de origen un elevado presupuesto de egresos con tal propósito, ya que cada asunto fue regulado exhaustivamente, con candados de seguridad y mecanismos de vigilancia, que en conjunto encarecieron los costos. Debo advertir que se fue consciente de esta situación, pero se asumió que sería temporal hasta que México llegase a la ‘normalidad democrática’, lo que no ha ocurrido hasta ahora.

Permítanme aquí una digresión para ofrecer mi testimonio sobre la “caída del sistema”, que sintetizó de una vez y para siempre, el descrédito del anterior sistema electoral mexicano. Una semana antes de los comicios a celebrarse el 6 de julio de 1988, la Secretaría de Gobernación decidió aceptar la demanda de los partidos de oposición al PRI, de dar a conocer la misma noche de la jornada electoral resultados preliminares de la elección presidencial, con base en datos transmitidos a través de medios informáticos. Deben destacarse varios aspectos de tal decisión: 1) sería la primera vez en la historia de los comicios mexicanos que habría resultados preliminares oficiales, transmitidos y difundidos por medios informáticos por las autoridades electorales; 2) los partidos políticos y sus representantes nunca conocieron previamente el sistema informático que se utilizaría; y 3) la población mexicana en general desconocía las características de un sistema de resultados preliminares, acumulados centralmente

a partir de flujos de información proveniente de todo el país, sin saber cuándo y cómo se dispondría de datos suficientes y fidedignos que permitieran conocer una tendencia clara y firme de la votación emitida a favor del candidato que resultara finalmente triunfador.

La misma Secretaría de Gobernación solicitó a las dirigencias de todos los partidos políticos con registro legal que designaran un Representante oficial para que el día de la jornada electoral asistiera a las oficinas del entonces existente Registro Federal de Electores, ubicado en la Avenida de los Insurgentes de la Ciudad de México, que haría las veces de sede central del sistema de cómputo para difundir los resultados preliminares. Por parte del PRI, en tanto entonces era Secretario de Capacitación Política del Comité Ejecutivo Nacional, yo fui designado para cumplir tal encomienda.

Para tal efecto, el día de la elección a las 8:00 horas asistí con algunos colaboradores en el número permitido, a las oficinas del referido Registro de Electores, donde se había acondicionado un área con tantos cubículos como partidos estábamos acreditados; ahí fuimos atendidos por personal del propio Registro, el cual se hizo cargo de mostrarnos el equipo de cómputo a través del cual recibiríamos los resultados preliminares después del cierre de las casillas y el formato como se presentarían, así como otras informaciones para lo que cada uno de nosotros podría hacer en su propio cubículo asignado, separado del correspondiente a cada uno de los demás partidos.

Como era de esperarse, el sistema de cómputo no reportó ninguna información sino hacia las 9 de la noche. Muy rápidamente, una tras otra, la pantalla de nuestra respectiva computadora difundió resultados de cinco casillas, de las cuales tres provenían del entonces Distrito Federal y dos del Estado de México, con la característica común de que en todas ellas ganaba por número de votos el candidato presidencial del entonces constituido Frente Democrático Nacional.

Después de esos resultados, el sistema de cómputo dejó de transmitir información de más casillas. Uno a uno los representantes partidistas ahí acreditados salimos de nuestros respectivos cubículos, en busca del personal del Registro que nos atendía. Recuerdo que un especialista en informática, a la pregunta nuestra sobre por qué habían dejado de llegar los resultados preliminares, nos respondió con terminología propia de su disciplina que eso había ocurrido “porque se calló el sistema”.

Ante tal situación, sin saber si se reanudaría la transmisión de resultados, cada uno de los representantes ahí reunidos nos trasladamos a la sede de la Comisión Federal Electoral (CFE), para reportar lo sucedido ante nuestros Coordinadores, quienes se hallaban en sesión. Al llegar todos casi al mismo tiempo, hacía uso de la palabra el Secretario de Gobernación que presidía dicha Comisión.

Al ser informado por su Representante ante el Sistema de Cómputo sobre lo sucedido, uno de los comisionados del PAN ante la propia CFE solicitó hacer uso de la voz invocando una “moción informativa”, la cual se atendió por el

Presidente, dándole turno para hablar. Fue dicho comisionado el que difundió lo acontecido en el Registro Federal de Electores y al referir la respuesta dada por el especialista en informática ante la interrupción de la información sobre los resultados preliminares, sostuvo, palabras más, palabras menos, que “eso se debía a que no iba ganando el candidato del partido oficial, razón por la que se cayó el Sistema...Político Mexicano”.

Fue así como se acuñó la máxima sobre “la caída del Sistema”, que ha tenido muchas explicaciones con el paso del tiempo. Una de ellas refiere que de las 32 entidades federativas que constituyen el sistema federal mexicano, en 27 triunfó el candidato presidencial del PRI y en 5 el candidato presidencial del FDN. Entre estas 5 se encontraban el Distrito Federal y el Estado de México, precisamente las dos entidades de donde procedían los resultados preliminares de las cinco casillas reportadas por el Sistema de Cómputo. Otros argumentan que por ser estas dos entidades las más urbanizadas del país y las de mayor cercanía territorial con la sede central del Sistema de Cómputo, fueron las primeras que habían sido reportadas. La oposición contrargumentó que “se había realizado un descomunal fraude electoral para favorecer al candidato del partido oficial”.

Otras de las causas que contribuyeron desde su creación como IFE a tener una autoridad costosa, fue la instauración de un servicio civil profesional de carrera, de carácter permanente, que además de cumplir todas las funciones atribuibles en este tipo de instituciones públicas, atendía la acusación opositora en el sentido de que el personal dependiente de la CFE, a cargo de la organización comicial, aparecía únicamente durante el desarrollo del proceso electoral y después desaparecía (‘mapaches’ se les denominaba en términos del lenguaje de la picaresca política mexicana). A partir de entonces, con su servicio civil especializado, el personal que formaría parte del mismo tendría visibilidad pública permanente, lo que permitiría a todos los partidos políticos vigilar para que su desempeño no estuviera apegado a la autoridad gubernamental en turno o a la organización partidista en el poder.

Una reglamentación rigurosa se estableció también para contratar y evaluar el trabajo del personal transitorio abocado a auxiliar a los miembros del Servicio Profesional Electoral, para el desarrollo de la jornada electoral. Obviamente hay aquí un costo que se incrementa significativamente de una elección a otra, por la dinámica demográfica que caracteriza al país, la cual determina el crecimiento trianual del número de ciudadanos con derecho al sufragio, lo que a su vez influye en el número de mesas receptoras del voto a instalarse. Sólo a título de ejemplo, es de citarse que en 1994 se instalaron 54 mil casillas, en tanto que 27 años después, en los recientes comicios de junio de 2021, el voto ciudadano se recibió en 162 mil 896 casillas, el 301.6% más del año de referencia.

Junto al crecimiento del número de votantes cada tres años, debe registrarse como otra causal del incremento en el presupuesto del INE, la ampliación de funciones a su cargo, lo que ha incluido la fiscalización de las finanzas partidistas,

la administración de los tiempos oficiales en radio y televisión durante los períodos de precampañas y campañas electorales y el trabajo coordinado con las autoridades electorales locales, entre las más relevantes.

Para evaluar objetivamente el presupuesto que ejerce el INE, debe diferenciarse la distribución de los recursos que se le asignan, en tres objetos distintos: 1) el destinado a mantener actualizado el Registro Federal de Electores a través del cual se emite la Credencial para Votar con Fotografía, tarea que en muchos otros países corresponde realizar al Registro Civil correspondiente, el cual es responsable de expedir el denominado Carné de Identidad, que en muchos casos sirve para votar; 2) el monto canalizado para cubrir las prerrogativas a los partidos políticos nacionales, tanto para sus actividades ordinarias y específicas, como las extraordinarias durante los procesos electorales, responsabilidad en la que Instituto es solamente intermediario; y 3) el gasto electoral propiamente dicho, canalizado precisamente a atender toda la organización y logística necesarias para la celebración de los comicios y demás tareas complementarias, ésas sí a cargo del propio INE.

Retomo el otro supuesto del Gobierno Federal y su partido en su embestida contra el INE: el cuestionamiento sobre el supuesto desempeño parcial de los consejeros electorales en general, y en particular de los que están actualmente a cargo de estas funciones. Sobre el particular, es necesario formular varias consideraciones.

Durante el proceso de aproximaciones sucesivas que permitieron diseñar e ir consolidando, primero el IFE, y después el INE, el procedimiento para designar a los primeramente denominados consejeros magistrados (1989-1994), luego consejeros ciudadanos (1994-1996) y finalmente consejeros electorales (1996-hasta la fecha), se fue perfeccionando a través de reformas constitucionales sucesivas. Esto incluyó los requisitos a cumplir por los aspirantes a consejeros; la autoridad responsable de convocarlos, seleccionarlos y proponerlos; así como el órgano responsable de la designación final para el período establecido en cada ocasión. Es de destacarse que el número de consejeros y la duración en el cargo se ha modificado en diversas ocasiones.

La última generación de consejeros electorales está constituida por 11 integrantes, incluido el Consejero Presidente, quienes durarán en sus cargos 9 años y no podrán ser reelectos. Los consejeros se renovarán en forma escalonada 3 de ellos cada 3 años, razón por la cual en la primera designación 3 lo serán para 3 años, otros 4 para 6 años y los 3 restantes por 9 años. El Consejero Presidente durará en su cargo 9 años.

La última reforma política electoral, la de febrero de 2014, estableció el procedimiento para la elección de los 10 consejeros electorales y el Consejero Presidente. Para tal efecto, la Cámara de Diputados Federales debe emitir una convocatoria pública para registrar a todos quienes aspiren a ocupar dichos cargos en términos legales. La propia Cámara integrará un Comité Técnico de Evaluación, formado por 7 personas de reconocido prestigio, de las cuales 3

serán nombradas por la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) de ese mismo órgano legislativo, 2 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y 2 por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Dicho Comité debe evaluar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales por parte de todos los aspirantes, así como su idoneidad para desempeñar el cargo, seleccionando a los mejores evaluados en una proporción de 5 personas por cada vacante y remitirá la relación correspondiente a la JUCOPO, en el seno de la cual se construirán los acuerdos para la elección de los consejeros electorales que procedan y, en su caso, del Consejero Presidente, conforme a los resultados de la votación correspondiente; finalmente la propuesta de la JUCOPO debe someterse a la votación del Pleno de la Cámara, requiriéndose las dos terceras partes de los votos de los diputados presentes. De no haberse hecho tal elección en el plazo legal establecido, el propio Pleno deberá seleccionar mediante insaculación a los designados. De no hacerlo la Cámara de Diputados, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública, hará la insaculación para culminar el proceso.

Todo este procedimiento complejo busca llegar a designar a los aspirantes más idóneos y cuyo perfil garantice en mayor medida su desempeño imparcial. Se trata también de evitar en la distribución de los cargos el “cuoteo” entre los partidos políticos; de ahí los requisitos exigidos, la intervención del Comité Técnico y la mayoría calificada camaral requerida para las designaciones. También la duración en el cargo de consejero, al no coincidir con los períodos sexenales de gobierno, y la renovación escalonada de los propios consejeros, buscan asimismo que no haya presiones desde las autoridades gubernamentales sobre la gestión del Consejo General del INE a constituirse.

De otra parte, debe tomarse en consideración que las votaciones en el seno del Consejo General son colegiadas entre 11 integrantes, teniendo el Consejero Presidente voto de calidad en los casos de empate. En un porcentaje muy elevado de sus resoluciones, el Consejo General las ha adoptado por unanimidad de votos o por amplias mayorías, lo que reduce la posibilidad de decisiones parciales, a modo de alguno o algunos de los participantes en las contiendas electorales.

En los casos de los comicios de 2015 y 2018, ya la actual generación de consejeros electorales tuvo a su cargo la responsabilidad de su organización, debiéndose tomar en cuenta que de los de 2018, emanaron las actuales autoridades gubernamentales federales, sin que se cuestionara en modo alguno al INE, y hoy son dichas autoridades quienes lo desprestigian y pretenden minar sus funciones constitucionales. Además, es de recordarse que todos los actos y resoluciones del Consejo General se hallan sujetos a la posibilidad de control y sentencia definitiva por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con todos estos antecedentes, resulta poco creíble la acusación de parcialidad por parte del Gobierno de la República en contra de la institución insignia

de nuestra transición democrática, y de los funcionarios de mayor jerarquía en su organización interna, depositarios de garantizar el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, máxime cuando fueron en su gran mayoría —7 de ellos, pues 4 fueron ya sustituidos en 2020— los responsables de conducir el proceso electoral 2017-2018 que concretó la tercera alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en la etapa contemporánea de la historia de México.

Procederé ahora a disertar sobre la representación proporcional. Como es sabido, conforme a la doctrina, hay dos principios de elección: el de mayoría y el de representación proporcional. Ambos principios pueden aplicarse, en cada caso, conforme a varias subdivisiones. Así, el de mayoría puede ser de ‘mayoría relativa’, que la obtiene el candidato a un cargo de elección popular que logra el mayor número de votos entre todos los que compiten (por eso algunos especialistas lo denominan también de ‘primera minoría’); o puede ser también de ‘mayoría absoluta’, que la alcanza el contendiente que obtiene la mitad más uno por lo menos de todos los votos emitidos. Es decir, hay dos tipos de mayoría susceptibles de utilizarse para una elección, pero sólo uno u otro en términos de ley. Generalmente, de haber varios candidatos para un cargo, el requisito de la mayoría absoluta conlleva la realización de dos vueltas en los comicios: la primera, para elegir a los dos contendientes más votados de entre todos los participantes; y la segunda vuelta para elegir al triunfador entre los dos candidatos surgidos de la primera vuelta.

Por lo que atañe al principio de representación proporcional, hay múltiples modalidades para concretarlo, dependiendo de la combinación que se determine legalmente de los que son sus elementos técnicos: 1) el tamaño de la circunscripción en que se aplica dicho principio; 2) el número de cargos de elección en competencia; 3) la forma de votar, generalmente por lista; y 4) la fórmula matemática que se utiliza para convertir votos en cargos obtenidos, lo que puede hacerse a través de varios métodos; el del cociente natural, el del divisor que puede tener varias opciones, el del resto mayor y el del resto menor.

Dieter Nohlen, sin lugar a dudas el mejor especialista contemporáneo en sistemas electorales hace ver que el efecto o resultado natural de aplicar el principio de mayoría en unos comicios es la desproporción entre el número de votos emitidos y el número de cargos de elección obtenidos; en contrapartida, el efecto o resultado natural de aplicar el principio de representación proporcional es la proporción entre votos emitidos y cargos obtenidos.

A título de ilustración, citaré dos ejemplos sencillos: en el primero de ellos, de mayoría absoluta, en la elección correspondiente concurren 100 electores y 2 candidatos para 1 cargo en disputa; si participan todos los votantes, uno de ellos necesita ganar con 51 votos (la mitad más uno del total posible) y el otro perderá aún con 49 votos. En este ejemplo, el candidato ganador con 51 votos va a representar en el cargo obtenido al total de los 100 electores, en tanto que el candidato perdedor, con todo y tener 49 votos, se quedará sin representación

alguna. Dicho de otro modo, el ganador con el 51% de los votos representará al 100% de los votantes, mientras que el perdedor, con el 49% de la votación se quedará con 0% de la representación. He aquí el efecto desproporción en la votación: el que gana, gana todo; y el que pierde, pierde todo, desperdiándose sus 49 votos.

Otro ejemplo de mayoría relativa: hay 100 electores, 3 candidatos y 1 cargo de elección en competencia. Supongamos que participan los 100 votantes, que distribuyen así los sufragios emitidos: el candidato A, logra 34; el candidato B, 33; y el candidato C, también 33. El ganador será el candidato A, quien con 34% de los votos representará en el cargo obtenido al 100% de los electores; los candidatos B y C, con 33% de los sufragios cada uno, resultan perdedores, razón por la cual sumadas las votaciones de los dos candidatos, el 66% del total, se quedan con 0% de la representación. En este otro ejemplo, sólo 34% de los electores tienen resultado ganador con sus votos, mientras que el 66% de los sufragios que suman los dos candidatos perdedores se desperdician al obtener 0% de la representación.

El sistema electoral de mayoría, en ambos ejemplos, es justo cuando se trata de votar por un solo cargo para una sola persona —elección uninominal—, ya que el triunfo no se puede compartir en pedazos o fragmentos, para ser sumamente claro. Por ello este es el principio de elección por excelencia en México para elegir Presidente de la República, Gobernador de un Estado de la República, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México o Presidente Municipal de un ayuntamiento.

Por lo contrario, cuando se trata de elegir a los integrantes de un cuerpo colegiado —como en México una de las dos Cámaras del Congreso de la Unión (la de Diputados Federales y la de Senadores); los integrantes de un Congreso Local de un Estado; los miembros de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México; o los regidores y síndicos de un ayuntamiento—, la elección sólo por mayoría —relativa o absoluta— sería injusta, porque al ser de varias personas a diversos cargos plurinominal—, no deberían quedarse sin representación los candidatos perdedores, ya que se desperdiciarían los votos emitidos a su favor por los ciudadanos que creyeron en ellos y sus propuestas. En este caso, la elección por representación proporcional es más justa, porque lo que se busca es que cada partido político contendiente con candidatos le corresponda, en forma igual o por lo menos lo más aproximado posible, la proporción de cargos en competencia a la proporción de la votación obtenida en conjunto para el partido y sus candidatos.

Debo advertir que, según reporta Nohlen, la correspondencia exacta —la proporcionalidad igual— entre votos y cargos en competencia, sólo se ha presentado en 5 casos de países en la historia electoral del mundo —uno de ellos en la República de Weimar en Alemania—, debido a que la combinación de los elementos técnicos de la representación proporcional suele generar desajustes de distinta magnitud entre los porcentajes de votos y de cargos en disputa. Por ello

es claro que, a menor desajuste, habrá mayor proporcionalidad en una elección; a mayor desajuste, menor proporcionalidad.

En el caso mexicano, en la elección de Diputados Federales, el sistema electoral mixto con dominante mayoritario y representación proporcional, que incluye 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa en otros tantos distritos uninominales y 200 por el principio de representación proporcional en 5 circunscripciones plurinominales a razón de 40 diputados en cada una de ellas, la suma total de diputaciones por ambos principios de elección que obtenga cada partido político o coalición de partidos, no puede ser superior al 8% con relación al número de votos alcanzado. Sólo se puede rebasar esa desproporción establecida constitucionalmente, si un partido o coalición la logra exclusivamente con sus triunfos de mayoría relativa, caso en el cual no tendría derecho a la asignación de ningún diputado electo por representación proporcional.

Este límite a la desproporción entre números de votos y diputaciones se debe a que al ser nuestro sistema electoral “mixto”, combina 300 diputados de mayoría —cuya consecuencia natural es la desproporción— con 200 diputados de representación proporcional —cuyo efecto natural es la proporción—. Es así que la desproporción de 300 será atemperada, no anulada, por la proporción de 200.

En el diseño constitucional del sistema electoral mixto para la elección e integración de la Cámara de Diputados Federales en nuestro país, registramos cuatro momentos históricos bien diferenciados:

1) En 1977, cuando se introduce en México por vez primera el principio de representación proporcional, la Cámara de Diputados se constituyó con 400 integrantes: 300 electos por mayoría relativa y 100 por representación proporcional, en un esquema denominado “segmentado” por la doctrina, lo que implica que el efecto natural de cada principio de elección se asume por separado al momento de hacer la integración total de los 500 diputados.

Otras reglas del sistema en esta etapa eran las siguientes:

a) El partido político que obtuviese más de 60 diputaciones de mayoría relativa no tenía derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional. Por su condición hegemónica en aquel entonces, el PRI se hallaba siempre en este supuesto constitucional, lo que tenía dos consecuencias: i) los candidatos postulados por el propio PRI para la elección proporcional nunca llegaron a convertirse en diputados federales electos, por los que en la jerga popular se les denominaba “nacidos para perder”; ii) al no participar el PRI en la asignación de diputados de representación proporcional, los 100 que formaban parte de la Cámara se distribuían únicamente entre los partidos restantes, distintos al PRI. Con un objetivo didáctico, el entonces Presidente de la República afirmó en un discurso que la Reforma Política había producido dos pistas para la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados: una para

la mayoría y otra para la minoría. Esta afirmación generó desde el principio, en la cultura política prevaleciente entre los mexicanos, la idea de que la representación proporcional servía sólo para ayudar a las minorías.

b) A la hora de votar, el elector disponía de dos boletas por separado: una para la elección por mayoría relativa y otra para la elección por representación proporcional. Esta modalidad en la forma de votar, aplicada en varios comicios, llevó a la oposición a sostener que como el PRI no participaba en la asignación proporcional por tener siempre más de 60 triunfos en los distritos uninominales, hacía campaña entre sus militantes y simpatizantes, pidiéndoles sus votos en mayoría relativa para los candidatos priístas y para los candidatos de ciertos partidos opositores —considerados por parte de la opinión pública como “satélites del partido hegemónico”— en las circunscripciones plurinominales. Según este argumento, el PRI hacía fraude para sí mismo en los distritos de mayoría y para unas “oposiciones a modo” en las circunscripciones de representación proporcional.

2) Con la denominada Renovación Política Electoral en 1986-1987, se modificó a nivel constitucional y legal el sistema electoral para la Cámara de Diputados. Los cambios principales entonces introducidos fueron los siguientes:

a) Se aumenta la composición de la Cámara de Diputados de 400 a 500 integrantes, incrementando el número de los de representación proporcional de 100 a 200.

b) Se elimina la restricción para que el partido que obtenga más de 60 triunfos de mayoría no pueda participar en la asignación de los diputados de representación proporcional. Esto implicó en los hechos que el PRI pudiese tener legisladores por ambos principios de elección, con lo que dejó de tener vigencia a la tesis de las dos pistas sostenida por el anterior Presidente de la República, quedando grabada sin embargo en el imaginario colectivo hasta la actualidad que la representación proporcional era para “ayudar” a las minorías partidistas, no para facilitar la expresión de la pluralidad de la sociedad mexicana en los órganos de la representación nacional.

c) El sistema mixto con mayoría relativa y representación proporcional dejó de ser “segmentado” y pasó a ser “integrado”, de tal modo que, si bien se elegían 300 diputados por mayoría y 200 por representación, la integración de la Cámara por 500 miembros se hacía como si todos ellos fueran de representación proporcional. Para tal efecto, en ciertos escenarios de resultados electorales, la correspondencia entre número de votos y número de diputados por partido sería exacta. En un caso así, con el 50% de la votación, el PRI sólo tendría el 50% de los diputados, es decir, 250. Bajo este supuesto, se aplicaría una denominada “cláusula de gobernabilidad” o “premio a la mayoría”, según la cual al partido con el mayor número de triunfos de mayoría relativa que no alcanzara la mayoría absoluta del total de diputados (251), se le asignarían tantos diputados de representación proporcional como fuera necesario para alcanzarla.

Esta última regla convirtió en los hechos un sistema electoral mixto en un sistema electoral de representación proporcional total. Con ello la proporción de la representación anulaba la desproporción de la mayoría.

3) Con la Reforma Electoral de 1989-1990 se buscó revertir el sistema electoral de la Cámara de Diputados. Se avanzó parcialmente con una propuesta de la oposición panista, que entendió la necesidad de darle gobernabilidad. Con tal propósito se estableció un sistema mixto sumamente complejo, por el cual había tramos en los que la correspondencia entre porcentajes de votación y diputaciones era exacta (por debajo del 35% y por encima del 60% de votos para el partido con mayor número de sufragios). En el “tramo” comprendido entre una votación del 35% para el partido con el mayor número de triunfos de mayoría relativa sin alcanzar la mayoría absoluta del total camaral, se le asignaría tantos diputados de representación proporcional como necesitara para alcanzarla; y por cada 1% más de votación obtenida a partir del 35%, se le atribuirían 5 diputados más de representación proporcional, hasta alcanzar como tope el 60% del total de los 500 diputados.

4) Finalmente, en la Reforma Electoral de 1996 el sistema electoral de la Cámara de Diputados se volvió a segmentar, pero se estableció que por ambos principios de elección ningún partido o coalición de partidos podría tener un número total de diputaciones superior al 8% de su votación, salvo que alcanzara ese tope o más sólo con sus triunfos de mayoría relativa, sin tener derecho a la asignación de diputados de representación proporcional. Se llegó a determinar el 8% como tope máximo de sobrerrepresentación de diputados sobre la votación obtenida, a través del análisis de diversos modelos posibles de resultados, lo que fue aceptado con el consenso unánime de las organizaciones partidistas participantes en aquella reforma. Se consideró, asimismo, que ese porcentaje garantizaba la gobernabilidad de la propia Cámara en una situación límite.

Otro tope previsto en la Constitución es que ningún partido político o coalición puede por sí solo tener más de 300 diputados por ambos principios de elección, aún en la hipótesis de que su votación se lo permitiera, caso en el cual se le disminuirían diputaciones de representación proporcional.

También en 1996 se introdujo la representación proporcional en la Cámara de Senadores, para lo cual se estableció una circunscripción nacional en la cual se eligen 32 de sus 128 integrantes. Los otros 96 surgen a razón de 3 por cada una de las 32 entidades federativas, de las cuales 2 son electos por mayoría relativa y 1 es asignado a la primera minoría.

La creación de una circunscripción nacional rompió el principio de representación paritaria en la integración del Senado de la República, conforme a la organización federal del Estado mexicano. Sin embargo, la decisión fue aceptada por unanimidad de los partidos políticos nacionales, argumentando que los senadores así elegidos serían “representantes del Pacto Federal en su conjunto” y que de esta manera este órgano de la representación nacional se abriría más

al pluralismo de la sociedad mexicana, al rechazarse otras opciones consideradas en la deliberación correspondiente.

En varias ocasiones, desde la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, se ha planteado reducir el número de legisladores electos por representación proporcional o de plano suprimirlos, en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Doy cuenta de dos veces en las cuales fui uno de los protagonistas en el debate sobre planteamientos en torno a este tema.

La primera vez data del año 2001, cuando visitó nuevamente nuestro país el prestigiado politólogo italiano Giovanni Sartori, quien estuvo muy cerca de nuestro proceso transicional haciendo aportaciones relevantes. Durante su estadía, el Maestro Sartori me invitó a cenar para conversar sobre el rumbo posible del país en aquel momento.

En algún momento de nuestro diálogo, traductor de por medio, el celebre politólogo me dijo, palabras más, palabras menos: “México ya logró lo que quería: ya avanzó en su construcción democrática y ya tuvo alternancia de partidos en la Presidencia de la República. Es el momento que quiten la representación proporcional y adopten un sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta”.

Recuerdo haberle respondido: “Maestro, usted dice en su libro ‘Ingeniería Constitucional Comparada’ que hay países en los que la convivencia social sería imposible, sino fuera por la representación proporcional, que son los que tienen minoría étnica o minoría religiosa. Yo le digo a usted que en México la representación proporcional se adoptó por primera vez en nuestra historia electoral en 1979, tiene apenas 22 años. Fue una de las respuestas fundamentales a un régimen político con partido hegemónico —como usted caracterizó al PRI—. Pero no obstante ser muy nueva entre nosotros, yo le digo que en México la convivencia social podría ser imposible si suprimimos la representación proporcional, no porque haya minorías étnicas o religiosas, sino porque hay una brutal desigualdad social por la cual muchos mexicanos no podrían financiar campaña electorales de mayorías y difícilmente podrían acceder a los cargos ejecutivos o al Congreso, que al decir de un ilustre liberal nuestro del siglo XIX, Mariano Otero, debería ser el daguerrotipo de la sociedad”.

Y le agregué una afirmación que le escuché a Don Fernando Gutiérrez Barrios, cuando fue mi Jefe en la Secretaría de Gobernación: “Licenciado, prefiero ver a algunos personajes tomando la tribuna en la Cámara de Diputados que poniendo bombas en las calles”.

Después de escucharme con atención, Sartori me dijo, muerto de risa, “me está usted refutando con mis propios argumentos y se lo acepto. Pero si no pueden suprimir la representación proporcional, hagan lo que España...”. Y ante mi pregunta sobre “¿qué hizo España?”, sostuvo “simulen la representación proporcional”.

Más allá de la veracidad del argumento sartoriano, cuando se analiza el sistema electoral del Congreso de los Diputados de España uno encuentra una

combinación de elementos técnicos que produce un efecto cercano al de un sistema electoral de mayoría: en primer lugar, el número de circunscripciones no se ha determinado originalmente ni actualizado a la fecha conforme a un criterio poblacional equitativo, ya que existen algunas con sobrerrepresentación por su reducido número de habitantes que se ha acentuado con el envejecimiento de amplios grupos sociales sin relevo generacional, y otras subrepresentadas no obstante su alta densidad demográfica. Otro elemento para considerar es que allá se eligen 3 diputados por cada distrito plurinominal. Y por último, es de mencionarse el método matemático utilizado en el país ibérico para convertir votos en diputaciones, que es la denominada ‘fórmula D’Hondt’, que va dividiendo el número de votos entre un divisor que va del 1 al 2 y así sucesivamente en forma progresiva, que según los expertos favorece a los partidos políticos con mayor fuerza electoral. Todo ello contribuye en conjunto a una menor proporcionalidad.

Desde luego, basados en el multicitado Dieter Nohlen, cada sistema electoral se explica en su contexto y es éste el que hace la diferencia entre un país y otro, de tal modo que no hay modelos de validez supuestamente universal a seguir. Por ello yo respeto mucho lo que ha hecho el pueblo español como producto de su ejemplar transición democrática.

La segunda ocasión que pude argumentar en favor de la representación proporcional en nuestro país, fue en octubre de 2012, en la primera reunión de trabajo sostenida por los entonces gobernadores del PRD en funciones unos y electos otros a esa fecha, yo por Tabasco entre estos últimos, y el Presidente de la República Electo, Licenciado Enrique Peña Nieto.

En virtud de que en los dos sexenios de Presidentes de la República de filiación panista no había sido posible sacar adelante en el Congreso de la Unión algunas de las llamadas ‘reformas estructurales’ (la petrolera, la eléctrica y la de telecomunicaciones, entre las más importantes), al no contar el PAN con la mayoría calificada para hacer por sí sólo o con sus aliados modificaciones al texto constitucional, se empezó a hablar que en México había parálisis legislativa; algunos intelectuales sostuvieron que los legisladores de la época constituíamos una ‘generación perdida’; no faltó quien sostuviera que el tope del 8% máximo de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados era en realidad una ‘cláusula de ingobernabilidad’; y así otras descalificaciones que en los diagnósticos que se hacían se atribuían al hecho del ‘gobierno dividido’ debido sobre todo a la representación proporcional que supuestamente dificultaba la gobernabilidad. (Por cierto, los resultados de los comicios de 2018 refutaron la tesis sobre el tope del 8% y otros argumentos).

El entonces Gobernador del Estado de México, Peña Nieto, había asumido parte de este diagnóstico que culpaba de la supuesta ‘parálisis legislativa’ a la representación proporcional, proponiendo su rediseño constitucional para volver a establecer la cláusula de gobernabilidad que premiaba en la Cámara de Diputados a la mayoría relativa de sus integrantes, asignándole legisladores de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta.

En la reunión posterior con el ya Presidente Electo antes referida, en mi turno, después de informar sobre los problemas y necesidades de Tabasco, abordé el tema de la supuesta ‘parálisis legislativa’ prevaleciente en el país. Recordé que aún cuando el Presidente Vicente Fox había comenzado su mandato constitucional en diciembre de 2000 diciendo ante la nueva realidad política de México que “el Presidente propone y el Congreso dispone”, pero en 2003, durante el proceso electoral para renovar la Cámara de Diputados, sostuvo personalmente como parte de la propaganda panista el argumento “Quítale el freno al cambio”, como si efectivamente el Congreso obstaculizara la gestión presidencial.

Al respecto, sostuve ante el Presidente Electo y algunos de sus colaboradores que ese diagnóstico era falso o equivocado por lo menos. Hice referencia al gran número de reformas constitucionales hechas por el Constituyente Permanente durante los años de los llamados ‘gobiernos divididos’. En particular mencioné como ejemplo concreto el hecho de que, aunque al gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa le faltaban mes y medio para concluir, a la fecha de la reunión (octubre de 2012) había registrados 36 decretos de reformas y adiciones a la Constitución General de la República sólo durante ese período de gobierno. Aduje que, si el sexenio tenía 72 meses y había 36 modificaciones constitucionales, eso significaba que había habido una reforma a la Carta Magna cada dos meses. En tales condiciones argumenté “¿cómo es posible hablar de parálisis legislativa? El diagnóstico está errado: el problema de las ‘reformas estructurales’ no es de diseño constitucional de las Cámaras del Congreso, mucho menos por la representación proporcional. El problema tiene que ver con el desempeño de los legisladores, es de operación política para construir acuerdos”.

Poco más de un año después, cuando en un acuerdo que me concedió en Los Pinos, él ya Presidente de la República en funciones, y yo ya también Gobernador de Tabasco en funciones, el Licenciado Enrique Peña Nieto, entusiasmado por el hecho de que en el marco del denominado ‘Pacto por México’ ya habían sido aprobadas por el Constituyente Permanente varias de las reformas estructurales pendientes —al margen de los juicios de valor que nos merezcan cada una de ellas por su contenido—, me dijo, palabras más, palabras menos: “Don Arturo: usted tenía razón. Había un diagnóstico equivocado. Sin modificar en nada la integración de la Cámara de Diputados, ni suprimir o reducir los legisladores de representación proporcional, ahí están las reformas estructurales. Recuerdo bien sus palabras: el problema no es de diseño; es de desempeño”. Y nunca más en el resto de ese sexenio se volvió a debatir la representación proporcional.

No pretendo sostener que los sistemas electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores no puedan modificarse para mejorarlos. Pero me opongo categóricamente a la supresión de la representación proporcional en el país, cuya introducción en la Reforma Política de 1977 la constituyó inicialmente en

la variable independiente del cambio político en México. Hacerlo sería una regresión grave en nuestro desarrollo político democrático y en nuestra vida institucional.

Pero para hacer cualquier modificación a la representación proporcional tengamos presente, una vez más, a Dieter Nohlen cuando nos advierte que a un sistema electoral se le pide que cumpla cinco objetivos fundamentales: 1) que genere gobernabilidad; 2) que produzca representatividad; 3) que promueva la participación ciudadana; 4) que propicie legitimidad; y 5) que sea simplificado. Con frecuencia algunos de estos objetivos no son fáciles de armonizar entre sí; por lo contrario, en ocasiones resultan francamente contradictorios, pero en todo tiempo y lugar siempre es posible establecer combinaciones entre los elementos del sistema electoral que contribuyan al buen gobierno que requiere la sociedad.

Don Jesús Reyes Heróles nos convocaba a todos a avanzar en México con la sonda en la mano, con conocimiento, con rumbo claro y con voluntad firme para reivindicar todos los días el valor y la eficacia de la auténtica política. Nunca a tontas y a locas, mucho menos negando todo lo hecho en el pasado y por simple capricho personal.

Ciudad de México, 12 de agosto de 2021

EPÍLOGO

ELECCIONES.
¿PLURALISMO O PRESIDENCIALISMO
HEGEMÓNICO?

DIVISIÓN DE PODERES Y ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Luis Jorge Molina Piñeiro

El título es una proposición que implica contradicciones. El pluralismo es lo diferente a lo hegemónico que no respeta ni a la división de poderes ni a los órganos autónomos pilares del estado de derecho constitucional democrático cuyo objetivo es garantizar la libertad de los individuos.

PARTE A

I. EXPLICACIONES NECESARIAS

1.1. EN LA TEORÍA DEL ESTADO

La constitución de los Estados Unidos de 1787 y sus nueve primeras enmiendas de 1791, así como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada en 1789 por la Asamblea Nacional de la Revolución francesa, son hechos que se identifican como la formalización del derecho natural racional y con la construcción de la teoría del estado de derecho desde principios del siglo diecinueve. Su presencia constitucional en México se hace evidente en dos pilares: la libertad en su dimensión de garantía individual y la división de poderes entendida como el control legal del poder por el poder. En la concepción liberal la propiedad privada es la base material de la libertad. Este principio-valor va a ser el tema central del ataque a la democracia liberal por las ideologías socialistas, tanto las anarquistas como, en casos específicos, las fascistas. Más radical es la comunista que, basada en el determinismo económico, explica dialécticamente a la historia de la sociedad como el enfrentamiento de clases, un efecto natural de las contradicciones inherentes al sistema de producción, en donde se considera al derecho en el estadio de la industrialización como una legalización de los intereses del capital. Como lo escriben Marx y Engels en 1847-48 en el Manifiesto del Partido Comunista: “Mas no

discutáis con nosotros mientras apliquéis a la abolición de la propiedad burguesa el criterio de vuestras nociones burguesas de libertad, cultura, derecho, etc. Vuestras ideas mismas son producto de las relaciones de producción y de propiedad burguesas. Como vuestro derecho no es más que la voluntad de vuestra clase erigida en ley; voluntad cuyo contenido está determinado por las condiciones materiales de existencia de vuestra clase”. Consecuentemente, su vigencia y eficacia consolida la explotación de la clase trabajadora en la integración de la sociedad urbana industrial.

El marxismo interpretado por Lenin es la base para el establecimiento en la URSS de la dictadura del proletariado sin un proletariado industrial masivo que irrumpe sorpresivamente en la escena mundial al aliarse con occidente contra la Alemania nazi. Alianza que se rompe de manera contundente con la guerra de Corea. Ratzinger considera que el miedo a la destrucción de todos por el uso bélico de la fuerza atómica obliga a las dos potencias a otro tipo de competencias para mostrar que su modelo liberal o comunista es el viable en ese estadio de desarrollo de la sociedad mundial significativa. Recordemos que en 1948 la naciente organización de las Naciones Unidas publicó la Declaración Universal de los Derechos, en la que a las garantías individuales y los derechos democráticos de participación política suma los derechos sociales vinculados al trabajo asalariado. Su sentido es claro, a saber, que todos los sistemas de la sociedad tengan entre sus funciones primordiales dar trabajo a toda la población económicamente activa. En 1949 la constitución de la República Federal de Alemania en el artículo 20, primer párrafo, dice: “La República Federal de Alemania es un estado federal, democrático y social”. La inclusión de la palabra ‘social’ propició discusiones académicas y jurisdiccionales en torno al derecho liberal de la persona a la propiedad (privada). La dinámica capitalista comercial ya había sido cuestionada por el capitalismo industrial y por la urbanización de la sociedad desde mediados del siglo XIX, nuevos pobres pero también nuevos ricos, contexto en el que la máquina industrial tenía un papel como ciencia aplicada, que implicaba una nueva racionalización del sistema social entendido como conjunto de subsistemas. La discusión académica y jurisdiccional señala que el bienestar social, la justicia social y la garantía de la propiedad privada no son contradictorias afirmándose el derecho natural racional fundado desde el derecho natural civil Romano que considera a la propiedad y su comercio como algo natural al hombre racional social. En Atenas Calicles, aduciendo el derecho del más fuerte, expresa que: “Heracles sin haber pagado los toros de Gerión y sin haberlos obtenido tampoco como regalo, los tomó y los condujo a sus campos, como si por naturaleza fuese legítimo que los animales y todos los bienes de los débiles e inferiores pertenezcan a los mejores y más fuertes”. Un hecho evidente en el desarrollo de la cultura europea occidental es la defensa legal de la propiedad. Kant, al referirse a la división de los deberes de derecho de Ulpiano, da el siguiente sentido a la fórmula “3. Entra ...con los hombres en una sociedad en que cada uno pueda conservar lo que le pertenece (*sum cuique tribue*). Si esta

fórmula se tradujera diciendo: “Da a cada uno lo suyo”, sería absurda; porque a nadie se le puede dar lo que ya tiene. Para darle, pues, algún sentido, ha de ser este: “Entra en un estado en que cada uno pueda conservar lo suyo contra los demás (**les justiticoe**)” ...se refiere simplemente al mío y tuyo exterior”. Determinación/sentencia que dicta el juez, tras el juicio/procedimiento respectivo.

Desde el derecho constitucional el tema del estado social, en la discusión alemana, dio una dimensión jurídica a la solución de la desigualdad social. Los teóricos tradicionales alemanes consideraron que el estado social contravenía la garantía de la propiedad privada y por tanto eran incompatibles. La solución se dio con la argumentación de que el Estado, para cumplir con los nuevos fines/valores que determina el estado social, necesita recursos económicos y humanos para hacerlo, por lo que la soberanía fiscal implica el gravamen a las utilidades, beneficios, ganancias de la propiedad antes de que esta se incorpore como tal al propietario, manteniéndose así la garantía de la propiedad. El monto del gravamen fiscal debe ser prudente pues la soberanía fiscal no es confiscatoria. Esta solución deriva la discusión a la legislación secundaria donde se dan las contradicciones, especialmente las que regulan las relaciones de trabajo/laborales, dándole una nueva dimensión al contenido material del derecho alejada del positivismo formalista. En esta dinámica no se tienen dificultades para darle un sentido particular al derecho alejado de la generalidad comúnmente aceptada como característica del Derecho, leyes particulares que para su ejecución requieren de organismos autónomos de los poderes tradicionales para cumplir eficientemente los nuevos fines del estado social. Binomio que se identificó como elementos de la sociedad igualitaria/de bienestar: leyes particulares y organismos autónomos, disunciones del poder ejecutivo usual. Sociedad igualitaria es aquella en la que la población económicamente activa tiene acceso a un trabajo que puede desarrollar bien, una de las características de la educación obligatoria para el Estado es enseñar/capacitar debidamente a las personas para el desarrollo eficaz del trabajo encomendado. El trabajo lleva a la posesión/proiedad a través de la adquisición/compra, o sea, se incorpora positivamente al trabajador como elemento del sistema de producción, misma que se objetiva en el derecho a la alimentación y a la salud en sus distintas facetas. Un tema álgido en las últimas décadas es el relativo a las pensiones, la jubilación y el seguro de muerte; de igual forma, el del derecho a la vivienda y el monto de las rentas; el derecho al descanso, a las vacaciones y a la diversión sana que se ha vinculado a la industria turística y lúdica, así como el derecho al vestido ha trastocado la industria de la moda. Una de las características de este modelo/realidad de sociedad posindustrial es que está abierto, acorde a su concepto de igualdad basado en la movilidad permanente de sus miembros especialmente la vertical ascendente efecto del esfuerzo permanente/horas de trabajo y el talento cultivado/escuela formal, canales de movilidad socialmente aceptados/legitimados. Modelo que vincula sistema de producción y sistema educativo cuya interacción se objetiviza en la estratificación social. En este modelo socioeconómico

la democracia representativa es un efecto natural, así mismo se considera que en estas sociedades es viable racionalizar los conflictos mediante el derecho positivo. Este modelo/realidad fue el que se consideró vencedor en la disputa con el modelo del totalitarismo comunista, cuyos éxitos industriales y armamentistas habían generado una sociedad cerrada igualitaria sin posibilidades de movilidad. Este modelo/realidad se identifica con el establecimiento y evolución de la globalización, calificado negativamente desde finales del siglo veinte como neoliberal. Las ciencias sociales desde su origen en el siglo XIX tienen la pretensión de determinar tanto su objeto como su método, como lo hace la teoría pura del derecho de Hans Kelsen, cuya pureza requiere limpiar, dejar de lado la realidad y los valores para estudiar científicamente al derecho positivo cuya validez se deriva de su origen normativo fundado en una norma hipotética fundamental. La presencia e influencia de dicha teoría en los planes y programas de estudio fueron manifiestas en las escuelas y facultades de derecho de México. Es pertinente indicar que en la facultad de derecho de la UNAM los dos filósofos del derecho con mayor presencia, significación e influencia de 1940 a 1970, Eduardo García Máynez y Luis Recaséns Siches, ambos con una formación académica alemana de las primeras décadas del siglo XX, desarrollaron teorías alejadas del positivismo. García Máynez elaboró la teoría de los tres círculos y Recasens reelaboró la teoría tridimensional del derecho de Miguel Reale. No concebían un derecho sin valores y sin realidad social.

1.2. En la discusión de la sociología jurídica alemana de finales del siglo veinte dos autores son representativos: Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, cuyas versiones sobre la vinculación o no vinculación de los distintos subsistemas existentes en la sociedad dieron/hicieron interpretaciones de la posmodernidad. Para uso en este ensayo podemos decir que los subsistemas, por su presencia en amplios espacios sociales, se estudian como ciencias sociales independientes, en cuanto a sus objetos y métodos. Luhmann, como Kelsen, plantea que cada subsistema/sistema es autopoyético, reproduciéndose a sí mismo; los otros subsistemas/sistemas son entornos. Un planteamiento común a estos autores es que el desarrollo académico científico posmoderno ha acentuado la independencia en el estudio de cada subsistema, su estructura, sus canales de integración y/o movilidad, y sobre todo un código y lenguaje especializado con palabras claves. La independencia de cada disciplina científica académica se logra en la medida en que sus conocimientos son determinantes y/o condicionantes en la organización y funcionamiento en la realidad del subsistema en cuestión. La modernidad vinculada a la positivización del derecho natural racional y su relación con la política/poder encuentran en la constitución escrita la identificación de ambos sistemas como un mismo sistema: es el control del poder político por el derecho, objetivo/finalidad del Estado de derecho; legalidad que exige que todos los actos del gobierno, especialmente del poder ejecutivo/administrativo, deben fundarse en la ley, determinación que origina y

desarrolla Max Weber en su teoría sobre la forma de dominación racional legal, que a su vez expone la teoría de la organización burocrática legal, ajena, un nuevo estadio, a las formas de dominación tradicional y sobre todo carismática. Actualmente la identificación de los sistemas/subsistemas requiere que la comunicación entre ellos considere los códigos y sus palabras claves, no hacerlo provoca ruidos dentro del sistema alterado que puede afectar su estructura y su cerrazón y en caso extremo su dilución. Cosa/hecho diferente sucede en el discurso/monólogo del presidente Andrés Manuel López Obrador quien, ignorando los códigos/palabras claves de los otros subsistemas/sistema, al lanzar desde el sistema político, cuya palabra clave es poder, decisiones que son desconocidas, rechazadas por el sistema afectado, desestabilizando no solo a este sino al sistema social total. Doy los siguientes ejemplos: 1. Cancelar unilateralmente contratos debidamente celebrados y registrados, es el caso del “aeropuerto de Texcoco”, el sistema económico cuyo código de identidad tiene como palabra clave dinero/utilidad al no poder procesarlo lo rechaza y lo remite al sistema jurídico cuyo código y palabras claves son legal/no legal, el que lo incorpora y procesa de acuerdo a su código, estructura y procedimientos. 2. Lograr, mediante presión política/poder, causa-efecto, la legislación suficiente para alterar el sistema escolar/educación formal, cuyo código y palabra clave es evaluación, decisión que el sistema educativo rechaza por no poder procesarla acorde a su código, estructura, etc. 3. Decidir mediante un decreto/acuerdo administrativo algo distinto a lo que la legislación vigente determina, incluyendo la constitucional, lo que mete ruido al sistema jurídico por constituir un forzamiento de sus competencias para tratar lo arbitrario que no es posible acorde al código legal/no legal. Rompimiento del Estado de derecho. 4. Determinar desde el código poder qué deben enseñar las instituciones de educación superior, ¡incluyendo las universidades!, cuyo código es ciencia/conocimiento, objetivo, acogido, analizado, criticado, reformado, evolucionado, etc., por la comunidad científica internacional/nacional. Lo que el sistema de educación superior rechaza no se adecua a su código. 5. El desconocimiento en el discurso/monólogo del presidente de lo que la teoría universalmente aceptada desde el siglo XIX entiende por estado de derecho constitucional hace imposible un diálogo, una comunicación horizontal en la que la única fuerza que aceptan todos los participantes es la de los argumentos. El programa de televisión *Cien mexicanos dijeron* es el precedente obvio del discurso/monólogo del presidente.

1.3. Los totalitarismos tuvieron en común que los actos de quienes mandaban, Lenin/Stalin, Mussolini, Hitler, no se constreñían /fundaban en el derecho positivo constitucional democrático: Estado de derecho. En la URSS se instituyó un complejo sistema de asamblea que aparentaba una participación permanente desde la base de la sociedad. En la realidad constitucional soviética la concentración del poder fue un hecho particularmente evidente determinado por la jerarquización y la disciplina estricta del partido comunista. En el caso

del Tercer Reich la voluntad del *Führer* se identifica con la soberanía cuando la considera como la decisión en caso de excepción, cuando lo no legal/delito se convierte en legal, tesis desarrollada por Carl Schmitt antes de 1930 por la que se le vincula al nazismo hitleriano. En ambos totalitarismos es constante la actitud política de legitimar decisiones contra la dignidad de la persona individual, legitimidad que aduce a entes superiores: el proletariado o la raza superior, la conciencia de clase, el alma nacional, el espíritu del pueblo. En los totalitarismos, como en sus versiones subdesarrolladas actuales, los populismos, el pueblo no está integrado por ciudadanos libres, iguales, conscientes; son camaradas, comunales, etc. Quienes gobiernan amparados en la votación mayoritaria en un proceso electoral desconocen que la mayoría, aunque sea abrumadora, tiene límites en el Estado de derecho. La Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas determina que nadie tiene derecho a invocar a la libertad para terminar con ella. En la segunda década del siglo XXI, los populismos, tanto en países desarrollados como en subdesarrollados, en vías de desarrollo, etc., han aprovechado la inercia democrática de publicitar que la voluntad cuantificada de las elecciones es consubstancial a la democracia representativa, utilizando la democracia directa, la semidirecta, el referéndum, la consulta popular y el plebiscito. ¿Es así?

PARTE B

En 1990, en una reunión convocada por Octavio Paz, Vargas Llosa se refirió al sistema político mexicano como una “dictadura perfecta”, lo cual había sido, como veremos, pero que para esa fecha ya no lo era por posicionamientos del gobierno, especialmente por el presidencialismo con afanes de modernización de Miguel de la Madrid (1976-1982) y la toma de postura neoliberal exigida por la globalización a la que aspiraba incorporar al país el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Ambas posturas estaban alejadas del presidencialismo priista, a pesar de haber sido electos presidentes como candidatos del Partido Revolucionario Institucional.

¿Qué es la “dictadura perfecta”?

En 1930, tras el homicidio del Caudillo triunfante en la revolución Álvaro Obregón por un fanático católico y luego de lograrse, con la intervención del Vaticano, un convenio de paz con el clero católico que terminó la guerra cristera, aunado a la organización de un ejército nacional con fuerza suficiente para avasallar a los grupos rebeldes existentes, hechos cuyo objetivo primordial era mantener la paz interna, el orden público. Estas dos instituciones-poderes tenían un peso determinante desde mucho antes de la independencia de 1821: uno de poder-fuerza militar, el otro de poder social-religioso con presencia política.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 determina que la propiedad privada es establecida por la nación. Determinación que anula al derecho natural racional del Estado de Derecho, uno de cuyos pilares son las garantías individuales, una de especial importancia en el desarrollo de los siglos XIX y XX, la propiedad privada incorporada como elemento en el sistema capitalista de producción. Fundándose en dicha determinación el gobierno institucionalizó a la Revolución. Varias decisiones son importantes:

1. El reparto de tierras en la figura jurídica del ejido, sistema sui generis de propiedad/posesión. Quienes llegaron a ser los poseedores de las parcelas tuvieron que organizarse y participar activamente desde la solicitud hasta la recepción del bien. Desafortunadamente, los logros políticos de la tranquilidad social, paz pública, no tuvieron logros económicos que propiciaran aceleración en el sistema de producción agropecuario. Desde luego que la economía de subsistencia de las familias fue un logro de la reforma agraria. En este contexto es necesario señalar que en el artículo 27 constitucional se entendió como propiedad originaria de la nación a grandes extensiones del territorio del país, cuyo representante era el estado federal y se ejecutaba por el presidente de la República. En esta competencia reside el poder económico real del presidente. Los solicitantes de tierra afortunados son receptores de una prebenda. Entre la solicitud y la asignación de una parcela (a veces varios años) el solicitante se convierte en un activo militante del partido de la revolución, no en un ciudadano libre e igual, cuyo objetivo es manifestarse intermitentemente como el poder social real legitimador del sistema político mexicano.
2. En este contexto, el régimen de prebendas sindicales de las empresas estatales (gobierno) a partir de 1938, con la expropiación petrolera realizada por el presidente Lázaro Cárdenas, y la nacionalización en 1963 de la industria eléctrica por el presidente priista Adolfo López Mateos, fue integrándose como el sector obrero del partido revolucionario, cuya función como factor de poder social-político era legitimar mediante democracia participativa (mítines, marchas, participación electoral sectorial determinante en todo tipo de elecciones: sindicales, municipales, estatales federales) al gobierno presidencial partidista.
3. Actividad legitimadora que también se encomendó al sindicato de maestros de primaria y enseñanza media, a quienes además se les asignó la divulgación de la ideología de la revolución mexicana, función que adquiere nueva relevancia con la publicación del libro de texto gratuito en los años sesenta en que se elabora la ideología explicativa del mexicano como mestizo, mestizaje racial y cultural (tesis elaborada por la inteligencia mexicana; ejemplos objetivos son el mural de José Clemente Orozco y el libro *el Laberinto de la soledad* de Octavio Paz). Raza por la que habla el espíritu, como lo dice el lema de la Universidad Nacional Autónoma de México, elaborado por José Vasconcelos. Se suponía que esta

- identidad nacional reanimaría la dinámica heterogénea de la bola, como llamó Mariano Azuela, en su novela *Los de abajo*, a lo que sería después designada como Revolución mexicana, institucionalizada en el partido y en el gobierno presidencial, que desde 1950 se estudió como sistema político mexicano. Ideología de unidad nacional efímera, en 1968 el modelo fue enjuiciado por el sector/clase social representativa y privilegiada de ese proceso, la clase media, y dentro de ella, los estudiantes universitarios. Ellos no aceptaban la unidad forzada por la disciplina partidista en torno al presidente, sino que entendían a la unidad como un pluralismo de discusión-diálogo abierto, democrático.
4. El presidencialismo partidista creó para su legitimación un partido cuya función primordial era legitimar permanentemente al gobierno presidencial mediante tácticas plebiscitarias, que incluía las elecciones controladas durante todo el proceso. El tapado es el designado por el presidente-partido como candidato del partido quien será el futuro presidente, como un trámite exigido por la democracia representativa formalizada en la Constitución y la legislación electoral. Presidencialismo partidista como causa-efecto del quehacer de los factores reales de poder social político.
 5. Especial importancia en la propiedad de la nación tiene la referente a la propiedad de los hidrocarburos y a partir de 1963 de la industria eléctrica que son inalienables e inembargables. Es un poder económico real que, conjuntado al poder real social/popular agrario y obrero, integrados como sectores del partido de la revolución, va a dar características populares al gobierno autoritario que durante décadas se consideró como una alternativa de forma de gobierno alejada de las dictaduras militares/oligárquicas propias de los países iberoamericanos. La satisfacción en la construcción funcional de esta organización corporativa (Arnaldo Córdova) no comunal que permitía tomas de decisiones metaconstitucionales (Jorge Carpizo) fue una constante que se objetivaba periódicamente con las elecciones, especialmente la presidencial cada seis años, que era un ritual de plebiscito para legitimar a los nuevos abanderados de la Revolución. Satisfacción que se mostraba pública y masivamente de manera periódica son los casos de mítines de estas características presididos desde el palco central del Palacio Nacional por el presidente de la República Adolfo López Mateos acompañado de líderes de las democracias occidentales: John F. Kennedy y Charles De Gaulle. Difícil encontrar un modelo de dictadura que propicia desde sí misma procesos electorales.
 6. La Dictadura perfecta/sistema político mexicano, cuando decide desde el presidencialismo incorporarse al modelo económico político mundial de la globalización, tiene que cumplir en corto tiempo dos exigencias: 6.1 Sacar al gobierno como elemento del sistema de producción; y 6.2 organizar elecciones objetivas propias de la democracia representativa. Dos exigencias

difíciles de cumplir para un gobierno/nación/estado que determina qué es propiedad y quiénes son los propietarios, y para un gobierno con una amplia base de poderes sociales políticos reales construida cotidiana y activamente desde 1930. La exigencia económica presentó el problema de que los elementos energéticos propiedad de la nación son inalienables e imprescriptibles, difícil privatizar espacios entre el uso y la no disposición (venta) del petróleo y la electricidad, fue lo que intentó la reforma energética en el gobierno del presidente Peña Nieto, que solo implicó una serie de figuras contractuales referentes a dichos elementos. En el tema electoral se creó un órgano autónomo electoral para organizar elecciones, lo que exigió desmontar el sistema de control del gobierno que vinculaba distintas dependencias, especialmente la Secretaría de Gobernación, los gobernadores de los estados y los colegios electorales de las cámaras de diputados a nivel federal y estatal, y del senado de la República; desde luego todos los institutos y organizaciones de campesinos, obreros sectores populares urbanos y sobre todo suburbano (paracaidistas, colonos, invasores, legalización de la tenencia de la tierra, asignar propiedad privada fuera del usual contrato de compraventa, etc.). Temas ajenos o alejados de la concepción propia de la cultura occidental de la solución racional de los conflictos dentro del sistema derecho-jurídico.

7. A diferencia de los órganos autónomos en los países con igualdad social abierta y en movimiento permanente, en México estos son amputaciones al gobierno autoritario popular, creación en cierta medida artificiosa que de inmediato encontró dificultades para su funcionamiento. La representación proporcional requiere de organizaciones sociales y sobre todo de partidos políticos con presencia nacional eficaz, que no fue el caso de México, en donde la oposición, incluyendo la de derecha, Partido Acción Nacional, tenía militancia y presencia hiperactiva en municipios y regiones pero carentes de presencia en todo el territorio. Por eso, las reformas políticas incluyeron el financiamiento público de los partidos para que dedicaran recursos humanos para promover la oposición. Importantes son las leyes que prohíben y aún penalizan el voto corporativo, lo que no implicó que de inmediato se incorporaran a la oposición y votaran por ella. Otra decisión importante en este proceso democratizador artificial fue destinar el tiempo del estado, impuesto en especie, al Instituto Federal Electoral para que lo asignara a los partidos políticos: publicidad, divulgación que no trae aparejada la formación o perfeccionamiento de la cultura democrática. Desde luego que el dinero fiscal debe ser vigilado con criterios fiscales, lo que amplió las competencias del instituto electoral y tensó sus relaciones con los partidos políticos. Quienes miden cuantitativamente la aceptación social de la democracia representativa desde hace lustros muestran el desencanto de amplios sectores sociales con la democracia. Las teorías socialistas se construyeron en el siglo XIX sobre

el argumento de que la democracia representativa no generaba la igualdad social. Hoy este argumento se cuantifica, por lo que se sabe que la democracia representativa no genera igualdad social-económica, tema que rebasa a la participación política electoral. La igualdad es el efecto del quehacer de otros subsistemas, especialmente el económico y el jurídico fiscal. El problema en México es que los partidos presentan en su ideología, programas y plataformas electorales reducir la pobreza como un objetivo primordial, lo que no es viable cuando la pobreza es un problema social ancestral que afecta a un sector importante de la población. Sobre este tema ningún partido político, incluyendo el comunista, puede dar soluciones a corto plazo en un país subdesarrollado. Acabar con la pobreza es una labor que exige conjunción permanente de esfuerzos. Los enfrentamientos entre clases y sectores sociales en el subdesarrollo no tienen como objetivo reducir la pobreza, la política expropiadora o confiscatoria, aun la revolucionaria violenta, no generan riqueza suficiente para la solución real de la desigualdad estructural. Ni la revolución comunista ni la implantación de una dictadura proletaria pueden presentarse como proyectos viables de éxito en el logro de la igualdad económica. Entre una sociedad abierta con brechas de pobreza ancestrales y una dictadura totalitaria sin libertades no hay elección racional.

PARTE C

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO, la dictadura perfecta, fue durante décadas un gobierno autoritario con una amplia base de apoyo popular social creada desde el gobierno: son los poderes reales sociales que se utilizan políticamente para su auto legitimación (ejidatarios, campesinos, obreros, sindicalizados en las empresas de energía del estado-gobierno-poder ejecutivo, maestros de primaria y secundaria). Además de ser el representante legal del poder real económico de los hidrocarburos, propiedad inalienable de la nación, estado federal, poder ejecutivo, presidente de la República. Esta realidad se autojustificó en su origen revolucionario y constitucional.

La institución propiedad en México desde sus orígenes coloniales tiene características distintas a la concepción del derecho natural civil Romano. Es una institución cuya naturaleza jurídica y modalidades tienen su origen-causa en el poder político, conjunción de política y derecho que es viable en la medida en que la fuerza coactiva del derecho impuesto por el gobernante sea eficaz. La coacción es la fuerza real ejercida por el Gobierno, concepto ajeno a las teorías modernas del Estado comúnmente aceptadas, que entienden al Estado como un efecto unificador de múltiples causas, estudiadas como sus elementos: pueblo, territorio y gobierno. El gobierno es el Estado en la medida en que monopoliza el ejercicio de la fuerza, en un territorio ampliado-nacional y un pueblo densa-

mente integrado que se vuelve plural en el tránsito de los controles sociales tradicionales comunitarios a los controles sociales urbanos que derivarían en reglas de trato social. En lo que podría llamarse derecho público, también su origen es peculiar, es el caso del establecimiento por quien sería el conquistador de la gran Tenochtitlán, Hernán Cortés, de un ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Veracruz, sin la presencia de los elementos que para esa época eran requisitos previos: el pueblo y el territorio. En este acto de poder físico real, formalmente (una hoja de papel) se crea con carácter potencial una “realidad” cuya realización dependerá de la eficacia del ejercicio de la fuerza por quien manda. Forma de pensar que ha sido una constante en quienes desde 1519 han mandado en el territorio mexicano. También otras instituciones identificadoras del cambio renacentista, como la universidad, se crean formalmente sin los elementos previos necesarios como los maestros, los estudiantes y las instalaciones físicas. A este tipo de creación la llamamos artificiosa, que se diferencia de la artificialmente creada precisamente por la carencia de los elementos previos. Esta meditación se da en torno a la creación por contrato del poder político, gobierno, Estado, un rasgo de la modernidad, tanto en la teoría de Hobbes, como en la de Rousseau. Ambas visiones jurídicas de la creación del Estado se sustentan en el variable concepto de soberanía. En Hobbes es el poder supremo que implica la existencia de otros poderes inferiores, en Rousseau es la razón práctica, la voluntad general, manifestada por el pueblo, un ente racional puro. La creación contractualista del estado, como todo contrato, es válido en relación a la capacidad racional de las partes que lo realizan. Para Hobbes el funcionamiento correcto de lo creado por contrato depende de la aplicación adecuada de las cláusulas por quien detenta el poder supremo, el soberano. En Rousseau, el pueblo es un ente natural racional que aplica la razón, voluntad general, para la creación perfecta del gobierno de la sociedad. Es la ley fundamental, la norma suprema. En ambos el gobierno es una creación racional cuyas funciones son el mantenimiento de la paz interior y la independencia externa. Elementos que hoy aún se identifican con la soberanía de los estados.

En el renacimiento se publican dos ensayos que a juicio de Habermas modifican el estudio de la política, tanto en su objeto como en sus métodos. Tomás Moro, político práctico en desgracia, quien murió decapitado por no obedecer a un monarca inglés absoluto, Enrique VIII, describe la utopía utilizando el género literario de la narración, es decir, describe una realidad social en la que no hay propiedad privada ni acumulación de bienes por lo que se produce, solo lo que la comunidad requiere; se trata de personas virtuosas, no pecadoras, buenos cristianos. El tema importante es cómo se organizan para producir lo que se requiere. El sistema económico y su correcto funcionamiento van a traer como efecto una sociedad igualitaria que no requiere derecho coactivo. Habermas considera como tema central que la teoría se basa en el miedo del hombre social de morir de hambre. Maquiavelo, político práctico, embajador, parte de un supuesto distinto: el hombre social se organiza políticamente y acepta los

mandatos del príncipe por miedo a morir violentamente a manos del enemigo interno y del enemigo externo. El miedo a morir de hambre o violentamente a manos del enemigo se van a entender como funciones del gobierno en el estado moderno. Hoy, tras el análisis deficitario de la globalización, evitar el hambre y la muerte violenta son las funciones determinantes de los estados. En el caso de México, el déficit en ambos temas es obvio, por lo que se considera un estado fallido sobre todo desde finales del siglo veinte, ya que en partes del territorio nacional grupos delincuenciales repelen y nulifican la coacción del estado. El monopolio de la coacción es eficaz o no es. Aunque como en todo lo que se relaciona con los problemas nacionales la corrupción irrumpe, en el caso de la coacción es otra dimensión. La corrupción juega una función parasitaria de los gobernantes con los representantes de los factores reales de poder inicialmente los económicos propios del subdesarrollo, función que al no ofrecer seguridad jurídica permanente recurre a la seguridad transitoria que requiere de complicidad servidor público-representante de factor de poder. La pérdida del monopolio de la coacción es la inexistencia del estado de derecho.

La corrupción es un proceder natural en los países subdesarrollados sin estructuras económicas sólidas, las cuales son un efecto de la falta de estructuras sociales y políticas modernas. En estos países, la corrupción, como la prebenda, ha tenido funciones positivas que han motivado o generado desarrollo económico claro. Son los casos de la modernidad urbana industrial de la época del presidente Miguel Alemán (1946-1952), de la incorporación a la globalización en la época del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de las reformas neoliberales del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). El juicio a los gobernantes se hace desde una óptica moralista, desde un supuesto-inexistente sistema ético-social. Diferente es cuando el juicio se hace desde el sistema político y sobre todo desde el económico. Son hechos evidentes los cambios en los sistemas económico y político y objetivamente de la estratificación social, propiciados por la industrialización alemanista y por la incorporación a la globalización con el tratado de libre comercio salinista.

La prebenda desde la época colonial es un producto de la capacidad de quien manda-gobierna de disponer de la propiedad de la nación. En la modernidad, las leyes de reforma referentes a la desamortización de las propiedades de las comunidades civiles y religiosas dieron la competencia necesaria al gobierno de Porfirio Díaz para prebendar a los agricultores emergentes y a los hacendados existentes, base económica que permitió al país incorporarse al capitalismo de la época. Dicha prebenda se convirtió en delito en la constitución de 1917 y las tierras quedaron en la competencia del gobierno revolucionario para el reparto de tierras, ejidos, parcelas, etc., una nueva prebenda efímera que no generó desarrollo económico y que los gobiernos llamados neoliberales diluyeron desde 1982, siguiendo directrices de los países capitalistas líderes, especialmente en el área de los Estados Unidos. Los recursos públicos existentes a partir del establecimiento de los programas sociales se reparten en los sectores

más pobres y desfavorecidos que son un porcentaje alto de la población. Estos programas son la base de la prebenda actual. La prebenda en los gobiernos autoritarios tiene como objetivo legitimarlo mediante elecciones plebiscitarias. En el caso de México, además, el repartidor de prebendas tiene carisma.

El tema de los gobiernos autoritarios populares es que la popularidad depende de la capacidad para disponer de los recursos económicos a los que tiene acceso. Por lo que no puede dejarse de lado el criterio socialista de ir afectando progresivamente las utilidades y aún la propiedad de los propietarios privados. Los que creen en la capacidad de los políticos-gobierno como administrador y empresario difieren de los neoliberales que consideran que tal calidad no existe y que el manejo de recursos económicos por políticos deviene en corrupción. En México, quienes nacieron después de 1970 conocen por referencias y/o por experiencia los fracasos de ambos modelos. El popular plebiscitario en su afán de legitimación considera, por ignorancia o maldad, que no actúa fuera del Estado de derecho cuando limita las libertades —garantías individuales y diluye la división de poderes. Encrucijada poco halagüeña para quienes quieren vivir en una sociedad abierta.

Monitor democrático 2021.
Elecciones 2020-2021. Pluralismo o presidencialismo hegemónico.
División de poderes y organismos constitucionales autónomos
Diseño y maquetación Procesos Editoriales don José, SA de CV,
Ganaderos 149, Col. Granjas Esmeralda,
C.P. 09810, Iztapalapa, Ciudad de México

PUBLICACIÓN EN SU VERSIÓN ELECTRÓNICA DE –DISTRIBUCIÓN GRATUITA–

Este libro integra los trabajos (ensayos, análisis y estudios) de

Adriana M. Favela Herrera
Alejandro David Avante Juárez
Armando Vicencio Álvarez
Arturo Núñez Jiménez
Blanca Belem Mejía Godínez
Blanca Lilia Ibarra Cadena
Carlos F. Matute González
Carlos Rebolledo Pérez
Claudia Rodríguez Sánchez
Daniel Díaz Cuevas
David Arámbula Quiñones
Edgar Alán Arroyo Cisneros
Elías Barud Estrada
Enrique Serrano
Fernando Ojesto Martínez Manzur
Fernando Sosa Pastrana
Francisco Espinosa González
Francisco Hurtado Delgado
Gerardo García Marroquín
Gilberto Pablo de Hoyos Koloffon
Hellien M. Campos Farfán
Hugo Molina Martínez
Imer B. Flores
J. Alberto Aguilar Iñárritu
Javier Mier Mier
Jorge Sánchez Morales
José Álvarez Montero
José de Jesús Chávez Cervantes
José Félix Cerezo Vélez
José Luis López Chavarría
José Luis Vargas Valdez
Josefina Román Vergara
Juan Luis González Alcántara Carrancá
Julia Hernández García
Julio César Bonilla Gutiérrez
Julio César Merino Enríquez
Lorenzo Córdova Vianello
Lourdes Rodríguez Pérez
Luigui Villegas Alarcón
Luis Carballo Balvanera
Luis Jorge Molina Piñeiro
Luis Olvera Cruz
Luz Alejandra Hernández Rojas
M. Alejandra Chávez Camarena
Maday Merino Damián
Manuel González Oropeza
Manuel Gustavo Ocampo Muñoa
Margarita Concepción Espinosa Armengol
María del Mar Trejo Pérez
María del Pilar Hernández
María Elena Cornejo Esparza
María Guadalupe González Jordán
María Magdalena Alanís Herrera
Marina Alicia San Martín Rebollosa
Martha Hilda González Calderón
Miguel Ángel Suárez Romero
Mireya Arteaga Dirzo
Mirta Monteagudo Vilchis
Mónica Aralí Soto Fregoso
Mónica Zarate Apak
Nashieli Ramírez Hernández
Norma Angélica Sandoval Sánchez
Olga Susana Méndez Arrellano
Oscar Mauricio Guerra Ford
Rafael Mier Cisneros
Ramón Gil Carreón Gallegos
Raúl Ávila Ortiz
Raúl Montoya Zamora
Ricardo Monreal Ávila
Roberto Herrera Hernández
Rocío Rosiles Mejía
Rodrigo Segura Suriano
Ruth Zavaleta Salgado
Samuel Palma
Sandra López Bringas
Santiago Creel
Santiago Nieto Castillo
Socorro Roxana García Moreno
Víctor Capilla Mora
Víctor Manuel Díaz Vázquez
Víctor Manuel Rocha Mercado
Yurisha Andrade Morales

