

Monitor democrático 2013

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2012

Normalidad democrática electoral
por legalización judicializable:
¿nacionalización o federalización
de las competencias electorales en México?

reflexiones sobre
•DERECHO ELECTORAL•



Monitor democrático 2013

LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2012

Normalidad democrática electoral
por legalización judicializable:
¿nacionalización o federalización
de las competencias electorales en México?

Volumen III

COORDINADORES

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS



Monitor democrático 2013
Las elecciones presidenciales 2012.
Normalidad democrática electoral
por legalización judicializable:
¿nacionalización o federalización
de las competencias electorales en México?
Volumen III

Coordinadores:

Luis J. Molina Piñeiro

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo

María Leoba Castañeda Rivas

Serie: Reflexiones sobre Derecho Electoral

Primera edición, agosto de 2013

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO
Paseo Toluca núm. 944, col. Santa Ana Tlalpatitlán,
C. P. 50160, Toluca, México
www.ieem.org.mx

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
Av. Universidad núm. 300, Circuito Interior,
Ciudad Universitaria 06510, Coyoacán, D. F.

COLEGIO DE PROFESORES-INVESTIGADORES CON ACTIVIDADES ACADÉMICAS FORMALS EN UNIVERSIDADES EXTRANJERAS DE EXCELENCIA A. C.
Manuel Villalongin 60 A, col. Cuauhtémoc,
Delegación Cuauhtémoc,
06500, México, D. F.
copuex@hotmail.com

© 2013

LUIS J. MOLINA PIÑEIRO

Manuel Villalongin 60A, col. Cuauhtémoc,

Delegación Cuauhtémoc,

06500, México, D. F.

luis_molina@prodigy.net.mx

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN Serie: 970-804-006-1

ISBN Obra Completa: 978-607-9028-38-1

ISBN: 978-607-9028-41-1

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México, la Facultad de Derecho de la UNAM y el COPUEX no los comparten necesariamente.

Publicación de distribución gratuita

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

VOLUMEN I

**In memoriam
Pedro Ojeda Paullada**

PRESENTACIÓN

XIII

*Incluye participaciones de Dong Huu Nguyen,
Luis J. Molina Piñeiro y Francisco Javier Ramírez Acuña*

PARTE PRIMERA

Poder Judicial de la Federación

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Palabras durante su intervención en el cómputo final y
calificación de la elección 2012

3

José Alejandro Luna Ramos

Palabras durante la entrega de constancia al Presidente Electo,
Enrique Peña Nieto

7

José Alejandro Luna Ramos

PARTE SEGUNDA

Tribunales Estatales Electorales

Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur

Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática
electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o
federalización de las competencias electorales en México!

13

Mónica Aralí Soto Fregoso

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua El Federalismo y la Justicia Electoral <i>José Miguel Salcido Romero</i>	33
Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango Balance de la experiencia electoral en el Estado de Durango 2000-2012 <i>Roberto Herrera Hernández</i>	73
Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco ¿Federalismo en la jurisdicción concurrente? <i>José Guillermo Meza García</i>	103
Tribunal Electoral del Estado de Morelos Balance de la experiencia electoral en el Estado de Morelos: 2000-2012 <i>Carlos Alberto Puig Hernández</i>	111
Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León Federalismo vs. Centralismo electoral: el caso Nuevo León <i>Alejandro Medina Pérez</i> <i>Bruno Refugio Carrillo Medina</i>	153
Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México!: Comentarios desde Oaxaca <i>Ana Mireya Santos López</i>	177

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	
El rebase de topes de gastos de campaña como causa de nulidad en la elección presidencial de 2012	191
<i>Daniel Ruiz Morales</i>	

PARTE TERCERA
Institutos Electorales

Instituto Federal Electoral	
Elecciones Federales 2012. El estado actual de la democracia mexicana, su entorno y retos	221
<i>Leonardo Valdés Zurita</i>	
La judicialización de la vida pública en México como expresión del moderno Estado Constitucional de Derecho	247
<i>Marco Antonio Baños Martínez</i>	
Las elecciones de 2012 y el futuro del Derecho Electoral	277
<i>Lorenzo Córdova Vianello</i>	
Exploración del ejercicio del voto y los derechos básicos en los distritos indígenas de México	293
<i>Arminda Balbuena Cisneros</i> <i>José Gabriel de la Paz Sosa</i>	
SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES	323

VOLUMEN II

PARTE TERCERA

Institutos Electorales en entidades federativas

(continúa)

- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur**
Elecciones en Baja California Sur (La Participación
como factor determinante en la alternancia) 371
Jesús Alberto Muñetón Galaviz
- Instituto Electoral del Distrito Federal**
Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática 413
electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o
federalización de las competencias electorales en México?
Carla A. Humphrey Jordan
- Instituto Electoral del Estado de México**
Fortalecimiento de la autoridad electoral estatal a través 453
de la competitividad y alternancia política en el
Estado de México, 2012
Jesús Castillo Sandoval
José Sánchez Fabián
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca**
Nacionalización o federalización de las competencias 485
electorales en México. La experiencia oaxaqueña
Alberto Alonso Criollo
- Instituto Electoral Veracruzano**
Votos y construcción democrática: 495
El dilema del espejo de Blancanieves
Jacobo Alejandro Domínguez Gudini

PARTE CUARTA
Poder Ejecutivo

Secretaría de Gobernación

Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: 527
¿nacionalización o federalización de las competencias
electorales en México? y la participación de las mujeres
María Elena Álvarez de Vicencio

Las antinomias en el derecho electoral mexicano y el doble impacto 551
de la nacionalización o federalización de las competencias electorales
y de la reforma constitucional en materia de derechos humanos
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Procuraduría General de la República

Balance de las Tareas Constitucionales de la Fiscalía 577
Especializada para la Atención de Delitos Electorales (1994-2012).
Condiciones y contexto para el Proceso Electoral Federal en México
2012 en el marco de la Procuración de Justicia Electoral
Alejandro Carlos Espinosa

Aspectos a tomar en cuenta en torno al federalismo 609
de las autoridades electorales
Armando Vicencio Álvarez

PARTE QUINTA
Poder Legislativo

**Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia
de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados**

Bases para un Sistema Nacional Electoral 633
Alejandro Romero Gudiño

PARTE SEXTA
Académicos

Académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México

¿La sentencia sinónimo de justicia y verdad? <i>José Luis Benítez Lugo</i>	665
Los procesos de descentralización en materia electoral <i>Luis Carballo Balvanera</i>	705
Régimen electoral y sistema de partidos en México <i>Francisco Casanova Álvarez</i>	743
Legalización “judicializable” y normalidad democrática electoral en México: A propósito del SUP-JIN-0359-2012 <i>aka “juicio madre”</i> <i>Imer B. Flores</i>	755
Descentralización Electoral <i>Justo Nava Negrete</i>	779
SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES	811

VOLUMEN III

PARTE SEXTA

Académicos

(continúa)

Académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México

La elección presidencial de 2012 frente a los principios de igualdad y equidad en los medios de comunicación social <i>Jorge Eduardo Pacheco Vargas</i>	845
Los retos de la democracia mexicana: normas y prácticas en las instituciones y los partidos políticos <i>Francisco Reveles Vázquez</i>	869
Enrique Peña Nieto: Coaliciones de Gobierno. Hacia un Proyecto de Estado Sustentable y de Desarrollo Social Equilibrado <i>Armando Soto Flores</i>	901
Corrupción y Procesos Electorales en México: Una Propuesta de Solución por vía de Legalización y Judicialización en un Auténtico Estado de Derecho <i>Miguel Ángel Suárez Romero</i>	919
Transición democrática en México vía reforma institucional <i>Eduardo Torres Espinosa</i>	955

Académicos de otras universidades e instituciones de educación superior de México

Análisis del Estado Federal <i>Julio Cabrera Dircio</i>	989
Reforma de Estado y gobernabilidad, pendientes para el régimen del nuevo PRI <i>Eduardo Lozano Tovar</i>	1027

Hacia un Derecho Constitucional Electoral Global 1061
Daniel Montero Zendejas

¿Nacionalización o federalización de las elecciones en México? 1113
Breves reflexiones
Raúl Montoya Zamora

Las elecciones de 2012: lecciones y el debate sobre la 1139
nacionalización o federalización de los procesos
Arturo Sánchez Gutiérrez
Pablo Sánchez Gutiérrez

Universidad Complutense de Madrid

La supuesta financiación ilegal, en las presidenciales mexicanas de 1169
2012, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Ignacio Torres Muro

La posible inclusión del «test de la veracidad» 1199
en la campaña electoral
Yessica Esquivel Alonso

PARTE SÉPTIMA **Expertos Internacionales**

Aventuras centralistas de liliputienses y la desaparición 1225
de los tribunales estatales electorales
J. Alberto Aguilar Iñárritu

Elección Presidencial y Justicia Electoral. SUP-JIN-359/2012: 1247
Un análisis descriptivo, crítico y proyectivo
Raúl Ávila Ortiz

Regulación y control de la actividad política en Colombia. 1303
Últimas tendencias
Augusto Hernández Becerra

SEMBLANZA DE LOS PARTICIPANTES 1325

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Jorge Eduardo Pacheco Vargas

LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012 FRENTE A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

1. Introducción

En los últimos años en México hemos sido testigos de un vertiginoso cambio y desarrollo en cuanto a los sistemas electoral y de partidos, principalmente por el rompimiento de la hegemonía que por muchos años ejerció el Partido Revolucionario Institucional.

Uno de los factores que desde nuestro punto de vista influyó en dicho rompimiento, lo fue el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, su crecimiento y la presencia seria de algunas de ellas.

No es nuevo dejar establecido el hecho de que a lo largo del devenir histórico de los diferentes procesos electorales de nuestra época contemporánea, hubo presencia de diversos Institutos Políticos que más que hacer contrapeso a la hegemonía demostrada, servían únicamente para apoyo de la misma, tales como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) o el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

Dentro de las instituciones que reflejaron crecimiento, se encuentra el mismo Partido Acción Nacional (PAN), así como el surgimiento del Frente Democrático Nacional (FDN) y su posterior sucesor: el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Ambas instituciones, nos han dejado hoy día muestra de las claras intenciones de la población por un cambio de rumbo y una denominada por la sociedad “alternancia en el ejercicio del poder”. Efectivamente, por una parte y hasta noviembre del 2012, los mexicanos hemos experimentado el ejercicio del poder político en manos del PAN, mientras que por parte del

PRD, éste hoy día ejerce gobierno en diversos Estados de la República, incluyendo el Distrito Federal.

Otro de los factores que ha ejercido una influencia importante para pasar de la hegemonía partidista al inicio de un verdadero Sistema de Partidos, lo es el desarrollo de nuevas disposiciones jurídico normativas, mismas que en nuestro país han ido evolucionando en las últimas fechas.

Lo anterior es claramente vislumbrado al análisis de ese desarrollo y actualización legal y normativo, de tal forma que encontramos uno de los intentos más cercanos a dicho desarrollo jurídico, con la Ley Federal de Organización y Procesos Político Electorales, nacida de la reforma del Estado del año de 1977 y, sucesivamente, hasta llegar a la reforma constitucional y legal de 2007-2008.

Coincidentemente, es en aquélla en donde se establecen por primera vez reglas claras en cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, como parte de sus prerrogativas, lo que se encuentra íntimamente ligado al desarrollo del presente trabajo, puesto que, como se verá más adelante, jurídicamente se inicia el desarrollo de una manera más amplia del ejercicio del principio de igualdad entre partidos políticos.

Con la última reforma constitucional y legal, se establecieron reglas aun más claras ya no solamente en cuanto a la igualdad entre los partidos, sino que se legalizó el principio de equidad, de tal manera que el acceso de los institutos políticos a los medios de comunicación hoy día está más controlado por el Estado a través del Instituto Federal Electoral (IFE).

Dicho control no solamente impacta a los partidos políticos, sino también a la sociedad en general. Las personas físicas como las jurídicas no podrán realizar contrataciones de espacios en radio o televisión para intervenir de forma alguna dentro de los procesos electorales, lo que conlleva a afirmar que la igualdad y la equidad electorales pretende alcances hacia la sociedad en general, puesto que el control que se ejerce por medio de ese Instituto autónomo, ahora trasciende las fronteras de lo político y permea dentro de las de la sociedad, la cual cada vez más ejerce de una manera mucho más amplia sus derechos político electorales.

Para la elección presidencial de 2012, teniendo como antecedente las elecciones intermedias de 2009, la relación igualdad-equidad electorales comenzó su madurez jurídica, aunque con algunos contratiempos.

Efectivamente, a diferencia del pasado electoral más cercano, ya no se presentaron inconformidades como las presentadas por los sectores comer-

cial y social a raíz de la reforma 2007-2008, aunque inconformidades hubo por parte de los ahora perdedores de la contienda.

Esta última reforma constitucional y legal aportó mayores beneficios relativos a la democracia, la libertad, la justicia y equidad entre los partidos políticos y los mexicanos en general, lo que se reflejó en un reconocimiento generalizado y social relativo al reconocimiento de la legitimidad del nuevo presidente de la República.

Desde nuestro punto de vista, la reforma en cita no está acabada. Una muestra de ello lo constituye el resultado del proceso electoral 2011-2012.

Algunos personajes todavía se duelen porque hubo inequidad y trato desigual con relación al acceso a los medios de comunicación y que esto contribuyó enormemente en los resultados.

2. Breves antecedentes de la reforma electoral 2007-2008 con relación a la igualdad y equidad electorales

Momentos previos a la elección presidencial de 2006, nuestro organismo autónomo electoral así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resultaron poco eficaces ante las denuncias respecto del uso indebido e indiscriminado que los factores reales del poder hicieron de los medios de comunicación para atacar tanto a candidatos como a partidos políticos.

Así lo expuso un diario de circulación nacional al establecer que “Ante la poca eficacia del Instituto Federal Electoral (IFE) para que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) retire sus mensajes de televisión —en los que se advierte de los riesgos de cambiar de modelo económico y sugiere que un viraje ocasionará nuevas crisis— este órgano turnó la responsabilidad a la Secretaría de Gobernación (SG) para que aplique la ley y llame al orden a los particulares, en especial a quienes difundan propaganda después de la medianoche de este miércoles, hora límite de las campañas electorales.”¹

Y es que hasta antes de la última reforma en materia electoral, correspondía a la Secretaría de Gobernación vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de

¹ Martínez, Fabiola y Urrutia, Alonso, “Tibieza de Luis Carlos Ugalde ante el CCE ahonda las diferencias en el IFE”, *La Jornada*, México, miércoles 28 de junio del año 2006, Sección Política, p. 5.

terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos.²

Asimismo, en la contienda electoral del 2006 observamos la participación activa en los medios del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), en contra del cual hubo reacciones del candidato perredista a la presidencia.

Así lo manifestó dicho Consejo ante los medios de comunicación: “El presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), José Luis Barraza, reclamó al candidato presidencial de la coalición “Por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador, haber acusado a este gremio una vez más de ser ‘delincuentes de cuello blanco’ y ‘traficantes de influencias’, lo que, advirtió, ‘genera serias inquietudes en el sector productivo sobre su real percepción respecto a la importancia de esa fuerza del país’.”³

La sociedad mexicana fue testigo de diversos ataques y acusaciones no solamente en contra de un candidato. También se hicieron señalamientos en contra del que a la postre fuera el ganador de la presidencia: Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

En este sentido, el candidato a la presidencia por la coalición “Por el bien de todos”, formuló diversas acusaciones en contra del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), señalando entre otras acusaciones, ser el partícipe del fraude del “FOBAPROA” y de tener nexos con algunas otras personalidades, como es el caso de un hermano de Margarita Zavala.

López Obrador llegó a calificar la relación como la del “cuñado incómodo”, de quien llegó a afirmar que fue partícipe de un fraude por cuatro millones de pesos en contra del gobierno del estado de Nayarit; lo acusó de tráfico de influencias, evasión fiscal y hasta de vincularlo con la extracción del padrón electoral.

En este caso, el PAN interpuso la denuncia correspondiente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, organismo autónomo que al momento de entrar al análisis de la denuncia en cuestión, pudo establecer, como lo pudimos apreciar los mexicanos, criterios muy distintos con relación al tratamiento de otras acusaciones ante él planteadas y que solamente reflejan las dolencias de nuestro sistema electoral hasta ese entonces y que, entre otras cuestiones, produjeron la reforma ya citada.

² Artículo 10, fracción I de la Ley Federal de Radio y Televisión. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960. Última reforma publicada del 11 de abril de 2006.

³ Posado García, Miriam, “Barraza censura los juicios de AMLO sobre sector privado”, *La Jornada*, México, miércoles 28 de junio del año 2006, Sección Política, p. 16.

Así lo confirma la periodista Fabiola Martínez, quien refiere "...la Junta General Ejecutiva (integrada por los directores y coordinadores generales de todas las áreas del IFE) elaboró un proyecto de resolución en el que considera fundada la denuncia presentada por el PAN y ordena el retiro inmediato de tres mensajes de la coalición en que se señalan presunto tráfico de influencias, negocios irregulares, evasión fiscal e ingresos por 2 mil 500 millones de pesos de la empresa Hildebrando SA de CV, cuyo socio es Diego Hildebrando Zavala, cuñado del candidato del PAN a la presidencia de la República, Felipe Calderón.

La junta consideró que constituyen violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque el contenido —en opinión de esa instancia— denigra la imagen de Calderón."⁴

En este caso, el IFE consideró que los mensajes antes referidos sí denigraban la imagen de Felipe Calderón, atento a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales vigente hasta inicios de 2008.

Debemos tener presente que los efectos perseguidos por una serie de mensajes y sus autores, pueden ser relevantes, principalmente por la época en que se transmiten, así como por el auditorio al que van dirigidos, tal y como sucede con los productos o mercancías que se ponen a disposición del público consumidor. Pero no solamente debemos tratar de aspectos meramente comerciales, puesto que también encontramos dentro del mercado, los aspectos de índole político-democrático. Así lo establece claramente Capdevila quien al respecto señala:

"El análisis que puede llevarse a cabo a partir de los principios expuestos se inicia en los aspectos más superficiales del discurso. El núcleo argumentativo enlaza de manera directa con el referente, que el orador pone en juego para conseguir la persuasión del auditorio."⁵

Y es que tal y como lo sostiene esta autora, los mensajes que escuchamos por la radio y los *spots* observados en televisión, pretenden influir en el auditorio a quien se encuentran dirigidos, puesto que se trata no solamente de persuasión comercial, sino de una persuasión ligada a la política y que en todo momento trata de permear a las instituciones democráticas y al propio proceso democrático electoral, del que todos los ciudadanos participamos.

⁴ Martínez, Fabiola, "Hoy, otra batalla en el IFE por la guerra de los spots", *La Jornada*, México, domingo 25 de junio del año 2006, Sección Política p. 10.

⁵ Capdevila Gómez, Arantxa, *El discurso persuasivo, la estructura retórica de los spots electorales en televisión*, Universidad Autónoma de Barcelona, Primera Edición, Barcelona, 2004, p. 131.

De esta forma enfrentamos el dilema respecto de la libertad de ejercer actividades comerciales y de difusión de las ideas, con relación al viejo paradigma que constituye en sí mismo la democracia, el cual junto con los principios de justicia, equidad e igualdad en los procesos electorales, son la piedra angular sobre la que descansan —o deberían descansar— los ideales de una elección del pueblo cuyos resultados efectivamente sean para el mismo pueblo.

Sin embargo, los medios de comunicación social han permeado demasiado profundo en nuestra conciencia como televidentes o como radioescuchas, así como dentro de las instituciones de cualquier país, tal y como lo sentenció muy adecuadamente Sartori quien afirmó que “la videopolítica y la videodemocracia llegaron para quedarse.”⁶

Los televidentes y radioescuchas, por la fuerza que desatan los medios de comunicación social, somos testigos de mezclas entre productos de carácter mercantil y mensajes políticos, traduciéndose éstos en mensajes también de tipo comercial.

Frente a los spots de la radio y la televisión, encontramos mensajes de todo tipo: los de carácter comercial o mercantil; algunos de carácter social y otros de perfil político y electoral.

Todos ellos golpean continuamente al espectador y al escucha pretendiendo un solo propósito: el de “vender” sus productos y mercancías, no solamente comerciales sino también productos y mercancías políticos.⁷

3. Justicia: igualdad y equidad electorales

“La racionalidad del homo sapiens está retrocediendo, y la política emotivizada provocada por la imagen, solivianta y agrava los problemas sin proporcionar absolutamente ninguna solución.”⁸

Así define Sartori la influencia de los medios de comunicación dentro del campo de la política y los procesos electorales no son la excepción.

Hasta antes de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral, los medios de comunicación social han jugado un papel de inter-

⁶ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada, Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*, Tercera Edición, FCE, México, 2003, p. 164.

⁷ Véase Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin Mediaciones, Prensa, Televisión y Elecciones*, Cal y Arena, México, 2001.

⁸ Sartori, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 115-116.

vención en la vida política del país tan amplia, que los resultados electorales de 2006 fueron tan cerrados que provocaron una fuerte reacción por parte de la Coalición “Por el bien de todos”, misma de la cual se generó el calificativo por parte del perdedor, hacia el gobierno de Felipe Calderón de “ilegítimo”.

No debemos olvidar que la influencia de los medios de comunicación en los procesos electorales siempre ha existido, sin embargo, como bien señala Javier Orozco, “Bajo el régimen de Luis Echeverría Alvarez (sic), se expide la Ley Federal Electoral, que contempló, por primera vez, el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión, *sólo en periodos electorales.*”⁹

A partir de entonces aparece en el contexto electoral el principio de igualdad, puesto que con esta reforma electoral¹⁰ promulgada el 5 de enero de 1973, a cada partido se le otorgaba la utilización de 10 minutos quincenales en radio y televisión, dentro de los cuales los mensajes deberían constreñirse al respeto por la vida privada, dignidad personal y moral así como no dirimir cuestiones de carácter personal. Lo anterior no representa otra cosa sino la visión de tipo político respecto al manejo y aprovechamiento que se podía ejercer de los medios de comunicación.

“Echeverría se dio cuenta del potencial de los medios de comunicación y los colocó dentro de la dinámica política, así, se amplió el capítulo de prerrogativas de los partidos para utilizar los medios de comunicación masiva.”¹¹

Sin embargo, no fue sino hasta la Reforma del Estado de 1977, bajo la presidencia de José López Portillo, cuando por primera ocasión el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación se incluyó en el texto constitucional, lo cual fue regulado por el artículo 48 de la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que sustituyó a la anterior Ley Federal Electoral.¹²

De esta forma, los partidos políticos podían disponer del tiempo del Estado de manera equitativa y permanente. Inclusive, con cierta preferencia respecto de otra programación proveniente del mismo Estado, lo cual en ese entonces se encontraba controlado por la Secretaría de Gobernación.

⁹ Orozco Gómez, Javier, *Estudios Electorales*, Porrúa, México, 1999, p. 86.

¹⁰ El Código emitido con esta reforma, se denominó Ley Federal Electoral.

¹¹ Serrano Migallón, Fernando, “La Legislación electoral y su evolución durante tres décadas”, en *Derecho y Legislación Electoral*, Moctezuma Barragán, Gonzalo, Coordinador, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1999, p. 84.

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977.

Para los procesos electorales regulados por esta ley, los partidos políticos recibían un trato totalmente igualitario —no de equidad—, puesto que la Comisión Federal Electoral era la encargada de distribuir de manera igualitaria a cada partido, el tiempo que le correspondía sin que fuera inferior a quince minutos mensuales, del total de 2 a 4 horas en total para los partidos en su conjunto.

En el año 1987, durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid, tuvo lugar una nueva reforma electoral que dio origen al llamado Código Federal Electoral, mismo que estableció que cada partido político disfrutaría de quince minutos al mes en radio y televisión. El tiempo antes señalado, se podría incrementar en periodos electorales.

Con el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) de 1990 y su reforma de 1996, vemos el surgimiento de la dualidad igualdad-equidad en los procesos electorales tratándose del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, por lo que hace a los tiempos que corresponden al Estado.

Lo anterior es así, puesto que el tiempo de transmisión de los promocionales de los Institutos políticos se distribuía de dos formas: 30% de manera igualitaria a todos los partidos y 70% en forma equitativa, es decir, de forma proporcional a su fuerza electoral, tomándose como base el resultado del proceso electoral federal inmediato anterior.

Hasta aquí solamente se ha mencionado el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, pero referente al uso de los tiempos del Estado, tiempos que hasta antes del año 2002, ascendían a treinta minutos diarios, es decir, dentro de lo que la ley secundaria denomina prerrogativas.

Sin embargo, la intervención de los medios de comunicación social, es decir, radio y televisión, han jugado un papel todavía más lejano que el de estar a disposición del Estado para su uso.

Nos referimos a una de las actividades humanas más antiguas como lo es el comercio.

Si bien es cierto que el COFIPE reformado en 1996 establecía un acceso gratuito para los partidos con un alto costo para el Estado, también lo es que dentro de las facultades que dicha ley concedía a aquéllos, se encontraba la de poder contratar tiempos en radio y televisión.

Así lo disponía el artículo 48 párrafo 1 al señalar: Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas elec-

torales, conforme a las normas y procedimientos que se establezcan en el presente artículo.

Lo anterior rompía claramente con el principio de equidad.

Por su parte, el párrafo 13 del mismo artículo hacía énfasis en la prohibición de que terceros llevaran a cabo la contratación de propaganda en radio y televisión, prohibición que tanto personas físicas como jurídicas no respetaban al amparo de la libertad de expresión y la de comercio, lo que provocó, como se ha señalado anteriormente, el rompimiento del principio de equidad electoral.

Hubo quienes compraron espacios en los medios de comunicación social y empresas televisoras y radiodifusoras que vendieron dichos espacios en completa desigualdad y equidad jurídicas.

Líneas arriba se mencionó cómo el CCE llevó a cabo una campaña de guerra sucia, una “campaña negra” en contra del entonces candidato a la presidencia por parte de la Coalición “Por el bien de todos”, entendiendo por campaña negra “un conjunto de actos que por medio de la injuria, la calumnia o la denigración, pretenden denostar a una persona física o jurídica con la intención de influir en el ánimo de quienes tienen la capacidad de ejercer sus derechos político electorales, por medio del sufragio universal, libre y secreto.”¹³

De la misma forma participaron la Conferencia Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) por sí misma y por parte de algunas corporaciones pertenecientes a ella, tales como la empresa “Jumex” o “Sabritas”¹⁴

Las acusaciones que promovieron tanto candidatos como partidos fue ampliamente arropada por el poder claramente ejercido por los medios de comunicación.

Pero no solamente los medios de comunicación, sino que dentro del ámbito electoral, es posible vislumbrar a otros poderes fácticos, como en este caso, agrupaciones económicas como las mencionadas. Intervenciones que de manera totalmente fuera de toda proporción, en nada contribuían al cumplimiento de la igualdad y equidad electorales.

13. Pacheco Vargas, Jorge Eduardo, “La reforma electoral de 2007-2008 y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social con relación a la libertad de expresión”, en *La sucesión presidencial 2012 ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*, Molina Piñeiro, Luis J. et al., coordinadores, Porrúa, UNAM, Facultad de Derecho, COPUEX, Universidad Carlos III de Madrid, México, 2012, p. 624.

14. “Acusa AMLO a Sabritas y Jumex de “guerra sucia” en su contra”, *La Crónica de Hoy*, jueves 13 de julio de 2006, disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=250999.

“Hubo presencia de la clase empresarial en los medios de comunicación, brindando apoyo al candidato del PAN. La radio y la televisión actuaron con marcada parcialidad durante el proceso electoral a favor del candidato del PAN, principalmente por el número tan grande de menciones negativas en los noticieros en contra de Andrés Manuel López Obrador. Existió una fuerte campaña negra del PAN y después también del PRD a través de “spots”.”¹⁵

Así lo confirma Jaime Cárdenas en su análisis a los resultados electorales de 2006 en donde creció de manera exponencial la influencia de grupos de poder en dicho proceso, lo cual efectivamente no es nuevo en procesos electorales, sin embargo, 2006 fue testigo de dicho crecimiento.

“Para la prensa y los medios electrónicos durante mucho tiempo, el único partido atendible y más que eso, ensalzable, era el Revolucionario Institucional —cuyos gobiernos eran fuente, además, de prebendas publicitarias, concesiones y permisos otorgados casi siempre de manera discrecional—.”¹⁶

Y es que no hay que olvidar que durante mucho tiempo, mientras estuvo imperando la hegemonía partidista, las preferencias políticas eran solamente de un color, las del oficialismo, en donde “los medios en nuestro país eran casi unánimemente monocolors.”¹⁷

Lo anterior representó hasta antes de la reforma electoral 2007-2008 una completa inequidad comicial, no obstante encontrarse debidamente sustentada en nuestro máximo ordenamiento jurídico en su artículo 41, mismo que establecía que tratándose del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, sería del 30% distribuido igualitariamente entre dichos partidos, mientras que el 70% restante se distribuiría entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.¹⁸

Sin embargo, para algunos la reforma no está completa. Por una parte, se acrecentó el poder de los partidos políticos, y por otra, los ciudadanos no contamos con un marco jurídico que nos brinde voz a todos los sectores sociales y políticos del país.

15. Cárdenas, Jaime, “Sociedad civil ausente y partidocracia presente”, en *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, Ackerman, John, coordinador, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2010, p. 70.

16. Trejo Delarbre, Raúl, *Mediocracia sin Mediaciones, Prensa, Televisión y Elecciones*, Cal y Arena, México, 2001, pp. 141-142.

17. *Ibidem*, p. 141.

18. Artículo 41 Constitucional, fracción II inciso a), hoy derogado.

“Los medios seguirán haciendo todo lo posible para evitar una reforma que los afecte.”¹⁹

Aun así, en cuanto a equidad e igualdad electorales, Javier Orozco señala otro panorama, al establecer que “La reforma constitucional y legal electoral 2007-2008 en cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, si bien muestra algunas insuficiencias (ninguna de las cuales, en el supuesto de no remediarse en el sentido aquí propuesto, pondría en predicamento la realización de comicios libres y auténticos), en general, constituye un paso más y significativo en el establecimiento de condiciones equitativas para la competencia electoral, propiciando posibilidades reales de que cualquiera de los contendientes (particularmente los postulados por las tres fuerzas políticas con mayor fuerza electoral) pueda obtener el triunfo.”²⁰

4. Ausencia de justicia y equidad

Al hablar de medios de comunicación masiva o de radio y televisión abiertas nos referimos a los medios de comunicación social que, para su ejercicio profesional y comercial, utilizan el espacio radioeléctrico propiedad de la nación en términos de lo que dispone el artículo 27 constitucional.

Sin embargo, la industria de radiocomunicación, al explotar la concesión que para tales efectos les ha sido otorgada, se desentiende de cuestiones de la mayor trascendencia para el país, como el actuar en beneficio de la misma nación y sus intereses nacionales.

Por el contrario, sus intereses se encuentran más allá, tal y como pudimos ser testigos en las elecciones federales de 2006, a grado tal de que “Los medios de comunicación electrónica son, hoy en día en México, los principales enemigos de la democracia y del Estado constitucional de derecho.”²¹

Así lo refiere Jaime Cárdenas al analizar el antes y el después del proceso electoral de 2006 con relación a los medios de comunicación y las autoridades electorales.

¹⁹. Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, p. 75.

²⁰. Orozco Henríquez, J. Jesús, “Medios y Elecciones. El Reto de la Equidad y la Libertad de Expresión”, en Ackerman, John M., Coordinador, *Elecciones 2012: En busca de Equidad y Legalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, México, 2011, p. 291.

²¹. Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, p. 75.

En cuanto a la justicia, lamentable resulta que con relación a los casos que el IFE remitió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con motivo de la “guerra sucia” desatada durante el proceso electoral de 2006, éste solamente devolvió a aquél una amonestación y se abstuvo de sancionar el resto de las conductas denunciadas.

Por otra parte, es preciso señalar que hasta antes de la reforma electoral constitucional de 2007 y legal de 2008, solamente el COFIPE prohibía tanto a personas físicas como jurídicas contratar espacios en radio y televisión en materia electoral. Prohibición que como pudimos observar, no se cumplió en 2006, lo que motivó entre otras cuestiones la reforma a los artículos 6° y 41 constitucionales.

Desde nuestro punto de vista, resulta de suma importancia señalar que con motivo de los resultados electorales previos (2006), el Congreso Federal llevó a cabo una adecuada argumentación a efecto de poder contemplar preceptos adecuados que permitieran que en los siguientes procesos electorales se pusiera un freno a la falta de desigualdad electoral y, principalmente, con respecto al principio de la equidad, ya que, como se ha señalado, la igualdad y equidad electorales eran solamente pretensiones y no realidades. En la iniciativa de reforma constitucional se argumentó:

“El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones de la política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto de la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la

Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.”²²

Es importante destacar que la iniciativa señalada expone argumentos de justicia y equidad en cuanto a enfrentar la problemática que se había venido presentando en los procesos electorales en México. Por una parte, señala la necesidad de armonizar las relaciones de la política y los medios de comunicación, atendiendo el problema desde una óptica global, es decir, observar las facultades reguladas por el derecho privado de los empresarios y medios de comunicación, así como el de algunas personalidades como intelectuales, académicos y comunicólogos, así como observar el interés público y el de la nación a la que, como ya se dijo, pertenece el espacio radioeléctrico.

También se observa una ausencia completa de equidad en cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, puesto que, como lo establecía el artículo 41 Base II de nuestra Carta Magna antes de la reforma precitada: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”

La Base que se menciona decía que los partidos tendrían garantizada de una manera equitativa contar con elementos para desarrollar sus acti-

²² Disponible en: *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*. (Presentada por el C. Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, a nombre de legisladores de diversos grupos parlamentarios) <http://senado.gob.mx>

vidades, y dentro de otras cosas, tener un acceso permanente a los medios de comunicación.

Sin embargo, como la legislación secundaria no establecía reglas claras para este acceso, entonces, tanto los propios partidos como actores de poder, fueron los que, en contra del principio de equidad, desarrollaron “campañas negras” y fueron partícipes de una guerra sucia electoral, en perjuicio del espíritu democrático dentro del cual todos deseamos vivir.

Por cuanto hace a la reforma constitucional en materia electoral, el poder legislativo (constituyente permanente), abordó los principios de justicia y equidad de una manera si bien no del todo acabada, sí con la intención de lograr procesos electorales más imparciales, libres y verdaderamente democráticos, con una mayor igualdad entre los actores electorales.

En cuanto a prerrogativas de los partidos políticos relativas al acceso a medios de comunicación, la entonces Base II pasa a ser la Base III que establece:

“Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta Base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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 las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.”

Por su importancia en materia de equidad, conviene resaltar que el inciso d) del Apartado A del artículo 41 reformado establece que el tiempo que por derecho les corresponde a los partidos ahora será distribuido atendiendo a los principios de *igualdad* y el de *equidad*.

Igualitariamente, los partidos recibirán hasta el treinta por ciento del tiempo que ahora administrará el IFE, mientras que el setenta por ciento restante se distribuirá a dichos institutos atendiendo al principio de equidad, es decir, de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.

Por lo que respecta al contenido de la reforma legal, en la Iniciativa correspondiente relativa al acceso a medios de comunicación social, estableció:

“Respecto del nuevo modelo de acceso a televisión y radio, al que los partidos quedan sujetos conforme a la reforma constitucional, se propone un capítulo específico en el Cofipe contenido en la presente iniciativa. El objetivo es dotar al IFE de la normatividad que deberá aplicar para la asignación del tiempo a que se refiere la Base III, en sus apartados A) y B) del nuevo artículo 41 constitucional, distinguiendo, primeramente, por tipo de elección y campaña, tanto a federales como locales; para tal fin, se propone determinar en el Cofipe el tiempo que deberá destinarse para cada campaña —federal o local— así como la duración de los mensajes que los partidos políticos transmitirán, en radio y televisión, durante las precampañas y campañas.

Las normas relativas a la asignación de tiempo por tipo de campaña buscan compatibilizar, de manera simultánea, dos objetivos: que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, pues de lo que se trata es de asignar tiempo y mensajes, y simultáneamente permitir a los partidos tomar decisiones que mejor se correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña.

Así, la propuesta contempla que de los 48 minutos que en todas las estaciones de radio y canales de televisión quedarán a disposición del IFE durante los procesos electorales, para las precampañas sean asignados 18 minutos diarios, en conjunto para todos los partidos, mientras que durante el periodo de campañas federales se asignarán 41 minutos diarios como prerrogativa a los partidos políticos, quedando para los fines propios de las autoridades electorales, tal y como lo dispone el texto constitucional, siete minutos diarios.”²³

23. Iniciativa con proyecto de decreto que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Legislatura: LX, Periodo: Primer Periodo Ordinario, Dic. 4, 2007.

Dicha iniciativa y posterior reforma, reportan mayor equidad e igualdad para los procesos electorales, tanto para partidos como para ciudadanos en general.

En cuanto al tema relativo a la justicia, el Apartado D del reformado artículo 41 constitucional se establece que “Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata en las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley”.

Por su parte, la Base IV establece en su último párrafo que “La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.”

Ahora bien, por lo que respecta al principio justicia, en la iniciativa del proyecto de reforma del COFIPE, se estableció que:

“Desde su promulgación en 1990, el Cofipe –hasta ahora vigente- ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurrir en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. La ausencia ha sido suplida, parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del IFE. La experiencia comprueba un efecto negativo por partida doble: por un lado, tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso, asumiendo de facto facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión; por el otro, se ha propiciado y extendido la comisión de conductas expresamente prohibidas en la ley, quedando impunes quienes en ellas incurrir, debido a la ausencia de sanciones en el Cofipe u otras leyes. Todos recordaremos que la Sala Superior del Tribunal Electoral reconoció tal situación a propósito de las conductas de algunas organizaciones empresariales durante el pasado proceso electoral federal de 2006.”²⁴

5. Justicia y equidad en el acceso a los medios de comunicación social

En nuestra opinión, justicia y equidad son valores que se encuentran íntimamente ligados el uno al otro, por razón de que juegan un papel importantísimo dentro de la ciencia del Derecho.

²⁴ *Ídem*.

Por una parte, justicia, proveniente del latín *justitia* y ésta a su vez de *ius*, que significa lo justo, término muchas veces referido a lo moral y lo ético, pero que los juristas muchas veces aplicamos de acuerdo con la definición de Ulpiano, el cual estableció que “justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”.²⁵

El problema práctico se encuentra en el momento de decir el derecho y en su aplicación, establecer qué es lo que verdaderamente “le corresponde” o es “suyo”, de acuerdo con quienes traban litigio para exigir la aplicación del derecho.

En la actualidad, hablar de justicia tiene una estrecha relación con los denominados derechos de “cuarta generación”, en donde la problemática que se plantea es esencialmente encontrar la estrecha relación entre lo que es el “aspecto objetivo del deber con el subjetivo de los derechos”.²⁶

En cuanto a la reforma electoral 2007-2008, podemos establecer que la concepción señalada por De Pina, se encuentra ajustada a la actual realidad tanto social como de derecho, al señalar que la justicia es la “Disposición de la voluntad de los hombres dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es debido o le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo social más o menos amplio.”²⁷

Y es que precisamente esta reforma, trajo consigo una explicitación relativa a lo que se debe repartir entre los partidos políticos, tanto los que cuentan con cierto reconocimiento ciudadano demostrado en las urnas, como aquéllos que comienzan a establecer parámetros para darse a conocer y obtener el voto, lo que representa, a través del umbral de representación, las prerrogativas que se “merecen”.

De Pina establece que Aristóteles nos habla de una justicia distributiva, que exige que en el reparto de los bienes y honores públicos cada cual sea tratado según sus merecimientos.²⁸

25. Citado por Adame Goddard, Jorge, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, T. IV, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, México, 2004, p. 824.

26. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil, Ley, Derechos, Justicia*, Sexta Edición, Trotta, Madrid, 2005, p. 89.

27. Pina, Rafael de y Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de Derecho*, Décima Edición, Porrúa, México, 1981, p. 319.

28. *Ídem*.

Con relación al valor equidad, Rafael de Pina nos dice que es el “Atributo de la justicia, que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringiendo unas veces la generalidad de la ley y otras extendiéndola para suplir sus deficiencias, con el objeto de atenuar el rigor de la misma”.²⁹

Para el propósito del presente trabajo, es importante establecer que este jurista, sin haberlo señalado, está dejando en claro una idea totalmente contemporánea, la cual se encuentra sustentada por el Realismo Jurídico, mismo que está rebasando y por mucho la tradicional del *iuspositivismo* Kelseniano, de lo cual en los últimos tiempos, hemos sido testigos al observar el sentido de algunas de las sentencias adoptadas por nuestro máximo Tribunal, el cual por medio de ellas ha dejado en claro que siempre existe un valor por encima de otros, y este valor, al decir el derecho, se encuentra sustentado en el bienestar de la sociedad y de la nación en general.

Pero esos argumentos no solamente han sido utilizados por la Corte, sino también por parte de los otros poderes, en particular, el legislativo, el cual al dictar una norma, como en el presente caso, la reforma al artículo 41 constitucional, y la ley secundaria: el COFIPE.

Con dicha reforma, el constituyente permanente dejó en claro que “Los argumentos de políticas justifican una decisión política al mostrar que la decisión promueve o protege algún fin colectivo de la comunidad en su conjunto”.³⁰

En materia electoral, la equidad debe encontrarse sólidamente estructurada, de tal forma que nuestros procesos electorales no se pongan en duda, porque “La equidad es para muchos la expresión de la idea de la justicia no encerrada dentro de los límites del derecho positivo, sino en su esfera y acepción más alta, aquella que se llama elemento filosófico del derecho”.³¹

Hasta antes de la última reforma electoral, el acceso de los partidos políticos así como de candidatos a ocupar algún puesto de elección a los medios de comunicación social, se encontraba poco regulada, puesto que inclusive, tanto partidos como candidatos podían llevar a cabo contrataciones de tiempos en dichos medios, utilizando para tal efecto, inclusive parte del presupuesto que tenían asignado para sus tareas electorales.

Más aún, no obstante que el anterior COFIPE establecía claramente una prohibición para que las personas físicas o morales no llevaran a cabo este

²⁹. *Íbidem*, p. 250.

³⁰. Dworkin, Ronald, *Casos Difíciles*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, México, 1981, p. 7.

³¹. Pina, *op. cit.*, p. 250.

tipo de contrataciones, lo que no fue observado ni por partidos, ni por personas físicas ni mucho menos por empresas o sindicatos, y la razón la encontraron en que dicha prohibición no se encontraba establecida dentro del texto constitucional.

Hoy día, el proceso electoral de 2012 se encuentra garantizado por los principios de justicia y equidad, puesto que el acceso a los medios de comunicación social ha sido regulado tanto por nuestro máximo ordenamiento jurídico, como por la ley secundaria.

Por una parte, para acceder a medios concesionados, será a través del Instituto Federal Electoral, autoridad administrativa encargada del control del tiempo del Estado en procesos electorales a nivel nacional, tiempo que en la actualidad asciende a 48 minutos diarios.

Por la otra, nuestra constitución federal establece en su artículo 41 Apartado "A" inciso g) que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Dicha prohibición ahora se encuentra regulada por el párrafo 4 del artículo 49 del COFIPE, además de que la reforma incluyó un Libro Séptimo, relativo a las sanciones que se aplicarán entre otras, en esta materia, lo que le ha dado una nueva dimensión en cuanto se refiere al acceso a la justicia por parte no solamente de los institutos políticos, sino inclusive por parte de los ciudadanos en general.

Con motivo de lo hasta aquí expuesto, resulta de la mayor importancia y trascendencia, lo argumentado por el Ministro Gudiño, con relación al tema que se aborda, ya que derivado del proceso electoral de 2006 de manera acertada expuso:

“Agravando esta problemática está el diverso factor de la materia sobre la que versa la reforma constitucional impugnada. Se trata de normas que rigen la contienda electoral, y que delimitan los espacios de los diversos actores políticos y sociales que inciden en los procesos electorales. En esta materia, **la equidad es principio rector. La equidad que significa que todos los contendientes participen en igualdad de circunstancias.** ¿Qué sería de un amparo que se concediera, por ejemplo, contra una agrupación que quisiera abiertamente apoyar a un partido? Al cobijo de su sentencia concesoria, ¿podrían ellos apoyarlo abiertamente, mientras que no así aquellos que no litigaron y que simpatizan y desean apoyar a otro partido? Entonces, ¿se culparía a la fórmula Otero de las inequidades en

la contienda que tienen porque propiciarse? O ¿también interpretaríamos que cuando se impugnen reformas constitucionales no cobraría vigencia la fórmula Otero?”³² (El énfasis es propio).

Argumentos que en lo esencial refieren que, por una parte, es la misma Carta Fundamental mexicana, la que en su primer artículo establece que el ejercicio de los derechos humanos y las garantías para su protección, no podrán restringirse o suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.

Habida cuenta de que en lo esencial, al lado de lo dispuesto por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora encontramos lo señalado por el artículo 41 fracción III de la misma, por lo que entonces se presenta lo que Alexy denomina una ponderación de normas, para lograr la equidad y la justicia.

Y por la otra parte, como también se resolvió el llamado “amparo de los intelectuales”, no puede existir una constitución para los que litigaron y lograran un amparo, y otra para los que no lo hicieron. No habría equidad ni justicia.

Lo anterior fue corroborado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien con motivo de las controversias interpuestas se ha pronunciado al respecto. Como ejemplo de lo anterior, se transcribe la Jurisprudencia 30/2009 del máximo Tribunal en materia electoral.

Dentro de la argumentación del TEPJF, se puede apreciar que se utiliza el mismo criterio establecido por parte de los Ministros de la Corte, de tal forma que estos dos máximos tribunales en materia constitucional y electoral, respectivamente, han coincidido en que no pueden existir dos normas respecto a la misma e idéntica cuestión que sean diferentes entre sí, y cuya diferencia entraña una violación a derechos fundamentales.

³². Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Consulta/ConsultaExpedientesSCJN/VerPublicas/2008/2/101174/VerPublica-08005170.002.doc>. pp. 56-57, Consultada el 19 de noviembre de 2010.

RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 5º, 6º, 7º y 41, base III, Apartado A, de la Constitución Política Federal; 38, párrafo 1, Inciso p); 49, párrafos 3 y 4; 228, párrafo 3; 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción para contratar propaganda política-electoral en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, no implica la transgresión a las libertades constitucionales de expresión, información y comercial de los concesionarios, toda vez que es una prohibición establecida por el propio Constituyente Permanente, atento a que el primer precepto constitucional invocado establece que todo individuo gozará de los derechos fundamentales que le otorga la Constitución, los que solo podrán restringirse o suspenderse en los casos que ésta prevé.³⁴

Con base en lo anterior, los ciudadanos y personas jurídicas en la actualidad tenemos una garantía mucho más equitativa que antes, tratándose de la participación en los procesos electorales, puesto que si bien es cierto que para una persona común el acceso a tiempos en radio o televisión, representa una inversión muy grande, —a grado tal de que no todas las personas contratan este tipo de espacios— no es lo mismo tratándose de personas morales, puesto que la mayoría de ellas, y las que se dedican principalmente a actividades mercantiles, utilizan los medios para realizar sus comerciales.

Éstos son los que se duelen de la reforma, puesto que si bien es cierto detentan cierto poder económico, también lo es que en ocasiones se abusa de dicho poder participando de manera indebida en las elecciones, tratando de ejercer influencia en el electorado y en la sociedad en general.

Así lo hemos visto en diversos procesos electorales.

Esta reforma no está acabada, puesto que en la actualidad todavía algunos medios se resisten a dar cabal cumplimiento a las normas constitucionales y legales en la materia.

³³. La Sala Superior, en sesión pública celebrada el siete de octubre del año dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos esta Jurisprudencia y la declaró formalmente obligatoria.

³⁴. Instituto Federal Electoral, *Libro Blanco, Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el Proceso 2008-2009*, Primera Edición, IFE, México, p. 152.

Con lo hasta lo aquí apuntado, podemos establecer que la reforma electoral 2007-2008 no implicó otra cosa sino que el libre ejercicio de un derecho subjetivo individual como el que se encuentra establecido en el texto del artículo 6° de nuestra Constitución Federal, se puede traducir en el mismo sentido en que el individuo tome una decisión de manera libre para no ejercer dicho derecho subjetivo individual, atento a lo establecido ahora en el artículo 41 de la misma.

Por otra parte, no debemos olvidar que se trata de una democracia, entendida ésta como una forma de vivir dentro de un estado, lo que implica a la par de la existencia de derechos públicos subjetivos individuales, la existencia de normas de carácter colectivo, que buscan la estabilidad de la república, el ordenamiento y la paz social, bienes colectivos de la más alta importancia para una nación.

En cuanto a este tipo de bienes colectivos, Alexy menciona que si bien existe una dificultad para estructurar una adecuada definición de lo que podría ser un bien colectivo, a su vez, establece que se debe acudir a tres aspectos esenciales, como lo son la cualidad no distributiva de un bien colectivo, su *status* normativo y su fundamentación, de tal forma que "Un bien es un bien colectivo de una clase de individuos cuando conceptualmente, fáctica o jurídicamente, es imposible dividirlo en partes y otorgárselas a los individuos."³⁵

O bien lo podemos establecer de otra forma, tal y como lo señala José Ramón Cossío, quien afirma que:

"Se trata de un modelo de convivencia social y política en el que las personas (ciudadanos y autoridades) saben cuáles son sus derechos y sus obligaciones a partir de las disposiciones del orden jurídico, y no así de las decisiones de los sujetos socialmente poderosos o de los gobernantes que ejercen poder público."³⁶

En este mismo sentido se ha pronunciado Duverger, quien menciona que "El principio de legalidad y la jerarquía de las normas jurídicas garantizan en cada grado esta limitación de los gobernantes y dan a los gobernados los medios necesarios para oponerse a los actos ilegales."³⁷

35. Alexy, Robert, *El Concepto y la Validez del Derecho*, Segunda Edición, Gedisa, Barcelona, 1997, p. 183.

36. Cossío D., José Ramón, "Transparencia y Estado de Derecho", en Ackerman, John M., coordinador, *Más Allá del Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, CETA, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Siglo XXI Editores, México, 2008, pp. 101-102.

37. Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 5ª Edición española, Ariel, Barcelona, p. 113.

Así se ha establecido en nuestro nuevo COFIPE, particularmente en su Libro Séptimo, en el cual se proporcionan medios, —incluso para los ciudadanos y no solamente para los partidos— para interponer los recursos legales cuando se transgredan nuestros derechos, ya sea por parte de alguna autoridad o por parte de un partido político.

Debemos estar atentos a los idearios de libertad, justicia y equidad en esta materia, puesto que será difícil desprendernos de la influencia que los medios de comunicación ejercen, ya que si bien es cierto no pueden contrar ni otorgar espacios a partidos o a ciudadanos, también lo es el hecho de que con el pretexto de “informar” o de dar a conocer una noticia, se realicen comentarios de carácter político electoral.

“Frente a la inmediatez del debate de los argumentos de los ciudadanos en el *ágora* ateniense, actualmente el debate político que llega a los ciudadanos es básicamente a través de los medios de comunicación”.³⁸

³⁸. Pérez de la Fuente, Oscar, “Medios de comunicación, imparcialidad y partidos políticos”, en Molina Piñero, L. Jorge, *et al.* coords. *La sucesión presidencial... op. cit.*, p. 896.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Francisco Reveles Vázquez

LOS RETOS DE LA DEMOCRACIA MEXICANA: NORMAS Y PRÁCTICAS EN LAS INSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Introducción

En este trabajo estudiamos el estado de nuestra democracia desde la perspectiva del funcionamiento de las instituciones y actores políticos claves del sistema político. Tratamos los problemas de la democracia electoral, las debilidades de las instituciones y la necesidad de cambios en leyes y principalmente en prácticas de las élites políticas. En particular desarrollamos una propuesta para cambiar el régimen de partidos, consistente en modificar el registro legal y también fortalecer sus funciones de representación social mediante una ley específica.

Si bien el sistema electoral marcha adecuadamente, hay un conjunto de restricciones para la participación ciudadana que hace endeble nuestra forma de gobierno. El comportamiento político de los consorcios televisivos, el clientelismo, el monopolio partidista del derecho a ser votado (modificado a partir de la reciente reforma que abre la posibilidad de candidaturas ciudadanas), la creciente presencia e influencia política de la delincuencia organizada y la consecuente inseguridad social, y acentuadamente las exiguas condiciones de vida de millones de mexicanos, son todos fenómenos que no ayudan a una participación ciudadana más influyente, más partícipe del derrotero democrático del país.

En otro plano, es cierto que los poderes constitucionales tienen una conformación de contrapesos mutuos, pero no están exentos de problemáticas que afectan a la representación política y a la eficacia de gobierno. De ahí se deriva, en parte, la desconfianza de una parte de la sociedad, que no ve

reflejados sus intereses en el quehacer de los políticos. La democratización ha avanzado, sin embargo eso no se ha reflejado en más bienestar social. Así, los beneficiarios del cambio político son unos cuantos y no los millones de mexicanos (52 millones reconocidos por el gobierno) que viven en la pobreza y que padecen una aguda desigualdad social. Esta situación provoca naturalmente una fuerte desafección hacia la democracia y hacia todas las instituciones que la integran, principalmente los partidos políticos.

Sostenedores del nuevo régimen, los partidos aparecen como principales beneficiarios de la democratización. Cumplen sus funciones de representación política mejor que las de carácter social, por lo que el rendimiento democrático es valorado más bien en sentido negativo. Un persistente abstencionismo electoral, una exigua militancia partidista y una desconfianza hacia las instituciones políticas son los signos de esa valoración. Por ello el comportamiento de los principales actores de la democratización requiere de una mayor responsabilidad política y, al mismo tiempo, de rendición de cuentas. Un nuevo régimen legal de partidos coadyuvaría a forzar actitudes diferentes, más democráticas, que le darían mayor fortaleza a la democracia. En el último de los casos, como planteamos en estas líneas, más importante que las leyes vigentes o las que el futuro nos depara, se requieren prácticas en consonancia con esta forma de gobierno, para que la representación de los intereses sociales sea una realidad.

Problemas de nuestra forma de gobierno

Nuestra democracia es poco satisfactoria para la mayoría de los mexicanos. Ello se nota a la hora de votar pero también en nuestras prácticas cotidianas, donde cada quien se puede quejar del vecino que no respeta nuestro espacio vital, del automovilista que no atiende las señales de tránsito, del peatón que no sigue las normas más simples de urbanidad, de las recurrentes promesas incumplidas de nuestros gobernantes, de la excelsa capacidad que tenemos para darle vuelta a la ley, y de la inmensa falta de respeto a nuestro medio ambiente, a diario manifestada tan sólo por el dispendio de agua en hogares de millones de mexicanos.

Ciertamente, la democracia no debería ser sólo electoral. Debería afectar todas las facetas de nuestra vida, como resulta obvio a partir de lo anteriormente señalado. Pero normalmente este tipo de situaciones no se toman en

cuenta a la hora de hablar de democracia. En contraste con la democracia “política”, por lo general se piensa en la democracia “social”, en dar a todos las condiciones materiales más adecuadas para vivir. Se piensa en la dimensión económica más que en la social, y mucho menos en la cultural. Naturalmente, la democracia sustantiva tendría que atender la igualdad material, pero tampoco reducirse a ella. Este es un reto que no puede superarse más que en el largo plazo, y principalmente a través de una educación cívica completa, amplia y permanente.

Las elecciones son un momento esencial en los regímenes democráticos: es el momento en el cual los ciudadanos tienen la oportunidad de premiar o castigar a sus gobernantes. Si la evaluación de su desempeño es positiva, votará por darles continuidad, a ellos o a sus partidos políticos. En caso negativo, habrá de elegir a otros que le representen una alternativa. Sin embargo, las elecciones son apenas un instante de democracia, puesto que la toma de decisiones perdura varios años.

La libertad en el ejercicio del voto tiene varias restricciones: la influencia de los medios masivos de comunicación, el clientelismo, el corporativismo y el monopolio de candidaturas de los partidos políticos (hasta la reforma de 2012).

El momento electoral está marcado por la fuerte influencia de los medios masivos de comunicación. Candidatos y partidos dependen de ellos para vincularse con el electorado. Contribuyen a la agregación de intereses al influir e incluso determinar la agenda política cotidiana. Ayudan a socializar valores y prácticas del “sistema”, del orden establecido. Por ello no son un simple instrumento de comunicación, sino un grupo de interés, un “poder fáctico” que suele jugar su propio juego, llevando por delante sus intereses particulares. Paradójicamente los medios pueden ser tanto una garantía del acceso a la información y la transparencia, como un dique para contener opciones, liderazgos o proyectos (calificados como “indeseables” o “peligrosos” por los mismos medios). Es ahí donde la coerción a la libertad está en predicamento.

Otros factores de nuestra realidad política que actúan en contra de la libertad de decidir en democracia son la aguda desigualdad social y la pobreza de millones de mexicanos, que los hace presas fáciles para candidatos o partidos más que dispuestos a comprar su voto; el costo es tan reducido para ellos, que no implica un problema financiero (ni de ética, por supuesto). Para los pobres, ganar unos cuantos pesos, algún bien duradero o no, los

salva por breve tiempo de su exigua condición social o, al menos, les da un satisfactor temporal para sentirse mejor que el día de ayer. La solución a su problema no puede ser sino de largo plazo, pues con tales prácticas clientelares solamente se perpetúa su precaria condición social. Y en el plano político, el intercambio de votos por bienes, por más justificado que sea para ambas partes, no contribuye al fortalecimiento de la democracia.

En México, como una de las herencias del autoritarismo en la cultura política, sigue con nosotros un sólido corporativismo que afecta no sólo la política energética o la educativa: también impacta en el ejercicio del libre sufragio de amplios sectores sociales. Poco acostumbrados a la acción política, los trabajadores afiliados a los grandes sindicatos desconfían de los políticos y la política en general. Su escepticismo los puede llevar a la abstención o bien a una acción política tradicional escasamente democrática y carente de sentido para sí mismos. De suerte que, de nuevo, el acto de votar con frecuencia resulta simple y sencillamente de una directriz de sus líderes sindicales, es decir, de un voto bajo coerción. Los sindicatos en México no han sido escuelas de participación democrática; más bien siguen sirviendo para el control de sus agremiados en beneficio de sus dirigentes (y del modelo de desarrollo, naturalmente). Es difícil medir el impacto de ese fenómeno del sistema político, pero tiene su lugar en la cultura política de muchos ciudadanos.

Es probable que el problema más grave para los mexicanos sea acudir a las urnas en medio de un campo de batalla.¹ Así ocurre en los territorios dominados por el narcotráfico y en los asolados por la vigilancia de fuerzas militares o policiales. La delincuencia organizada incluso ha dado señales de participar directamente en la contienda electoral, sin decidirse aun a hacerlo.² Ciertamente las denuncias de complicidad entre delincuentes y políticos existen, sin que la justicia alcance a los principales involucrados en estos actos delictivos.³ Más allá de esa complicidad, el hecho palpable es el clima de violencia padecido por muchos mexicanos, bajo el cual han presenciado las

1. Tal problemática ha sido tratada por Ernesto Hernández Norzagaray, "Elecciones en estados borderline: el caso de Sinaloa", en: *El cotidiano*, México, UAM Azcapotzalco, número 165, enero-febrero, 2011, pp. 31-39.

2. Así lo declaró por ejemplo la candidata a la gubernatura de Michoacán por el Partido Acción Nacional en 2011, Luisa María Calderón Hinojosa (hermana del presidente de la República, Felipe Calderón).

3. Es el caso de tres exgobernadores del PRI, acusados por el gobierno federal de colusión con el narco. Señaladamente fue el caso del exgobernador de Tamaulipas, Tomás Yarrington.

campañas de quienes prometen eliminar el problema “en quince minutos” (casi).⁴

Naturalmente la libertad de decidir frente a la urna es delimitada también por las alternativas electorales que compiten entre sí. A los enclaves autoritarios como el clientelismo, el corporativismo y el poder de influencia de los medios de comunicación, deben sumarse las restricciones que impone el hasta ahora monopolio de las candidaturas de parte de los partidos políticos.⁵ Así, los electores que acudieron a las urnas en el 2012 tuvieron que optar por alguno de los candidatos registrados a instancias de estas organizaciones políticas. El abanico de propuestas no fue amplio, ni tampoco nos hallamos frente a los mejores hombres de partido. La carrera partidista es poco cultivada en nuestro país, y las dirigencias le conceden un exiguo valor. En consecuencia, los candidatos fueron “lo que hay”, “lo menos peor”, y de entre ellos debió de seleccionarse a los futuros gobernantes. Naturalmente otra opción fue abstenerse o bien anular la boleta, pero ninguna de ellas tuvo un impacto significativo en la renovación de los poderes constitucionales.

La aguda y creciente inseguridad generada por la estrategia de combate al narco instrumentada por el presidente Calderón también generó un debate fuerte sobre la policía y las leyes para enfrentar el lacerante problema del tráfico de drogas. Al menos en este tema, entre las fuerzas políticas representadas en el congreso hubo cada vez mayor consenso de que era necesario instaurar un sistema federal de justicia, con una policía única que sea capaz de enfrentar las amenazas, resistirse a la corrupción y derrotar a las bandas delincuenciales, a diferencia de lo que ocurre con las policías municipales o estatales, que son a menudo presa fácil para los narcotraficantes. En ese asunto no parece haber posibilidad de persistir con un esquema de descentralización, debido a las numerosas evidencias de debilidad de las fuerzas locales encargadas del orden.

Hay problemas en el sistema electoral mexicano, luego de ya un largo trecho de buenas leyes y de ejercicios de renovación democrática de poderes (federales o locales). La participación ciudadana no se ha incrementado

⁴ En alusión a la declaración de Vicente Fox cuando, como candidato a la presidencia de la República por el PAN en el 2000, a pregunta expresa, contestó que él resolvería el conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional “en quince minutos”.

⁵ Este es un elemento que destaca bien Jean Francois Prud'homme, “El sistema de partidos”, en: Prud'homme, Jean Francois y Soledad Loaeza (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 123-130.

significativamente, más bien se ha circunscrito al terreno electoral. Más preocupante aun es que la participación ciudadana ha quedado subordinada a la acción de los líderes de los partidos. Por otro lado, los representantes populares han sido reacios a generar nuevos espacios institucionales de participación. Y cuando se han creado, no resulta sorprendente del todo que la respuesta social sea exigua.⁶ La verdad es que el alcance de dichos espacios es realmente limitado, sin demasiados incentivos y con el riesgo siempre presente de que partidos, organizaciones o políticos profesionales disfrazados de ciudadanos los ocupen sin mayores problemas. Convendría pensar en dar mayor peso a la participación ciudadana, tanto en la toma de decisiones como en la rendición de cuentas de las élites políticas en general.

La negociación política se ha trastocado en complicidad. O al menos esa es la lectura que a menudo se hace del diálogo y la adopción de acuerdos. La rendición de cuentas es la salida viable para alejar a los representantes populares de los intereses particulares. Asimismo, por el momento, las instituciones existentes no han provocado cambios en su proceder, por lo que se requiere la aplicación de la ley sin miramientos, sin consideraciones, sin que pesen más las reglas informales y se siga fomentando la impunidad. Y finalmente, para evitar la complicidad, tal vez nos vendría bien la reducción o eliminación del financiamiento como incentivo para la integración de nuevas fuerzas al sistema (en todo caso, sería mejor que el dinero les llegara a los partidos hasta demostrar su presencia en la sociedad a través del voto y no antes). Sobre eso volveremos más adelante.

La participación electoral habría de ser llevada a un estadio superior mediante partidos más democráticos, con una vida interna más activa y nutrida de ciudadanía. Si los mexicanos han optado por la vía electoral como su mejor espacio de expresión, entonces convendría empujar la democratización de las organizaciones partidistas. Hasta cierto punto, eso depende de los mismos partidos, pero también cabría pensar en nuevas normas para generar mayor participación y con ello darle más peso a las bases, una influencia contundente en la toma de decisiones en la vida interna, y una consistencia más sólida a la acción electoral de los ciudadanos.

⁶ El presupuesto participativo en el Distrito Federal, practicado por el gobierno perredista es un ejemplo de apertura a la participación pero con una exigua respuesta ciudadana. Los porcentajes de participación no superan el 10% del padrón electoral en las tres ocasiones en que se ha llevado a cabo.

A la autoridad electoral le ha faltado ejercerla. Si revisamos el comportamiento de los órganos electorales en procesos electorales recientes, la autoridad no ha hecho demasiado por contrarrestar prácticas indeseables en una democracia. Ante comportamientos nada democráticos, es de esperarse acciones categóricas y expeditas que los inhiban y los castiguen sin cortapisas. Cerrar los ojos o voltear a otro lado no sirve. Tampoco recurrir al expediente de que “la ley no dice nada al respecto”, si la razón y la sociedad reclaman de la autoridad la defensa de la democracia. Por otro lado, si la negociación y la tolerancia se usan en este tipo de casos, para qué pensar en las mejores leyes, si hay todavía cotos de poder, “intocables”, fueros, privilegios... en una palabra, impunidad.

Quizás aquí se encuentran los límites de la transición: como se construyó a partir de leyes, las prácticas vinieron después. Ahora, desde mi punto de vista, necesitamos de nuevas prácticas porque las leyes no bastan; de hecho sobran: en ciertas materias tenemos buenas leyes pero el problema es su incumplimiento. No han alterado comportamientos y no han hecho más democrática nuestra forma de gobierno.

Ahora que tenemos nuevos problemas, propios de la consolidación democrática, no bastan nuevas normas, sino nuevas prácticas.

Instituciones y actores políticos claves: normas y prácticas

El cambio político en México no tiene un momento inaugural clave, sino diversas fechas dignas de recordarse: por ejemplo 1977, por la reforma política de entonces.⁷ La alternancia en la presidencia del año 2000 no ha sido merecedora de reconocimiento como el punto de inflexión de nuestra historia política reciente. Ello se debe a la falta de cambios de largo alcance, que ninguna de las fuerzas políticas protagonistas ha impulsado.⁸ Recordamos las reformas electorales, pero no hay memoria de modificaciones sustantivas a la institución presidencial o al corporativismo, así como tampoco a la lógica

⁷ Tal es la perspectiva que principalmente José Woldenberg sostiene en su libro: *La transición a la democracia en México*, México, El Colegio de México, 2012.

⁸ Para el caso del ejercicio de gobierno del primer presidente emanado de un partido diferente del PRI, consultar: Francisco Reveles (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008; y Héctor Zamitiz (coord.), *Cambio político, reformas e instituciones en México*, México, UNAM-SITESA, 2010.

de funcionamiento de nuestra economía, que sigue reproduciendo las desigualdades sociales (existentes desde antes del comienzo de la transición). Luego de doce años de alternancia en la presidencia, se requieren cambios de gran alcance al régimen político. No sólo para facilitar la gestión del presidente de la República, sino también para darle un carácter genuinamente democrático.⁹ Pero así como se necesitan cambios en el Poder Ejecutivo, así también son indispensables modificaciones legales que afecten la acción de prácticamente todos los componentes de nuestro régimen político.

Los problemas de nuestra democracia procedimental son los que prevalecen en la mayoría de las democracias existentes. La debilidad de la representación política es un signo de nuestros tiempos. Nuestra especificidad radica en las dificultades para realizar una transformación profunda de las instituciones políticas esenciales.

Aunque el presidencialismo sigue siendo el rasgo predominante de nuestro régimen, el multipartidismo le ha otorgado un lugar acotado en la división de poderes. Despojando de la mayoría de sus atribuciones informales, el Poder Ejecutivo no deja de ser funcional y decisivo en el sistema. Por su parte, el Poder Legislativo se ha visto afectado por el pluralismo partidista pues, por un lado, se ha fortalecido de cara a los demás poderes y, por otro, su trabajo parlamentario se ha visto contaminado por intereses estrictamente electorales y por la intervención de diversos actores políticos y sociales que buscan imponer sus intereses específicos.¹⁰

El presidencialismo mexicano se ha decantado y delimitado en los años más recientes. Si el pluralismo partidista menguó su autoridad ante su propio partido, el PRI, la llegada de un partido diferente a Los Pinos acotó sin duda sus atribuciones esenciales. Pero la autoridad del presidente sigue siendo amplia: sus facultades legales se conservan, su fuerza simbólica es todavía grande y tiene el control de la economía y de las fuerzas armadas. La falta de mayoría en el Congreso es lo que ha impedido que sus directrices se sigan sin modificaciones; pero bastaría ganar una mayoría parlamentaria para que el hiperpresidencialismo resurgiera y se convirtiera, de nuevo, en

⁹ Varias de las iniciativas de ley del presidente Calderón al final del sexenio 2006-2012 tenían la intención de fortalecer al poder ejecutivo y facilitar su labor. Incluso la que presentó unos días antes de culminar su mandato, para establecer la segunda vuelta electoral en la elección presidencial.

¹⁰ Ver los trabajos de Luisa Béjar, principalmente *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión*, México, UNAM-Gernika, 2006, y *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Porrúa, 2011.

un lastre para la plena democratización. Se trata de un riesgo inminente por el regreso del PRI a Los Pinos, porque el presidente Enrique Peña Nieto sostuvo la necesidad de fortalecer al Ejecutivo reduciendo o incluso eliminando la representación proporcional en el Poder Legislativo.¹¹ Si se pretende conservar la democracia y fortalecerla, el objetivo de los gobernantes tendría que asegurar el equilibrio entre poderes, evitar el presidencialismo exacerbado y garantizar una plena representación de todas las corrientes políticas. La eliminación de la representación proporcional, en efecto, facilitaría la gestión del ejecutivo, pero reduciría la representatividad de las fuerzas políticas e impediría el reconocimiento de voces que disienten el partido o los partidos que sostienen al presidente.

Lo que se requiere no es someter al legislativo, sino establecer incentivos para la colaboración entre los responsables de cada uno de los poderes constitucionales. Principalmente para la formación de coaliciones de gobierno (con cambios en la designación de los integrantes del gabinete presidencial, modificaciones en el procesamiento de las iniciativas y con el mecanismo de votación para la integración de los mismos poderes). No se trata de confrontar a los poderes, sino fomentar su equilibrio y fortalecer su eficacia.

Más importante que la fortaleza del Poder Ejecutivo es la rendición de cuentas. De hecho es una necesidad imperiosa, tanto para extender las más amplias garantías para asegurar el respeto a la ley por parte del presidente y de todos los gobernantes en general, como para reforzar el respeto a las libertades políticas de los individuos. No se trata solamente de la funcionalidad del presidencialismo, sino principalmente de garantizar que cualquier partido en el gobierno o cualquier líder que ocupe la silla presidencial, se rija por reglas democráticas que impidan una tentación autoritaria; ya sea contra las instituciones políticas o contra la sociedad.

El presidente Vicente Fox, en su momento, adoptó una estrategia mediática mediante la cual pretendió imponer sus iniciativas al legislativo, ganando consenso en la opinión pública, pero sin negociar con los partidos políticos.¹² Por otro lado, en el último tramo de su gobierno se enfrascó en un conflicto de gran magnitud al tratar de eliminar políticamente a su principal adversario. Ninguno de estos comportamientos fue aceptado por la socie-

¹¹. Los senadores para la primera minoría y 100 diputados de representación proporcional.

¹². Loaeza calificó ese comportamiento como la "presidencia plebiscitaria". Soledad Loaeza, *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 245-248.

dad, pero no había mecanismos para hacer que el presidente se desistiera y se manejara de acuerdo con los cauces institucionales y, principalmente, con base en principios genuinamente democráticos.

El Poder Legislativo se ha pluralizado de manera notable. El espacio parlamentario es compartido por tres partidos grandes y por varios minoritarios más. Gracias a acuerdos no siempre fáciles de construir, los legisladores se han puesto de acuerdo para mantener el modelo de desarrollo y para modificar el régimen político a cuentagotas. Han prevalecido los cambios graduales, las reformas parciales, las leyes políticamente correctas y, en consecuencia, el pragmatismo. Los partidos ganaron su espacio a través de las urnas, pero han incrementado su poder y su condición de privilegio mediante la negociación, esencialmente en el congreso. Hay leyes que no se han concretado precisamente porque afectan sus intereses (como la reelección consecutiva), mientras que otras recientemente aprobadas son, paradójicamente, letra muerta, debido a la transgresión que los propios partidos (y otros actores) han impulsado desde sus posiciones. Por ejemplo la cuota de género en la composición del congreso; las reglas para la integración de las autoridades electorales; o bien la normatividad sobre el financiamiento de campañas.

El trabajo legislativo requiere ser visiblemente más productivo y más responsable frente a la sociedad.¹³ Pero sobre todo debería mostrar un pronunciado compromiso con la democracia. Eso se logra con leyes que trastocuen las prácticas autoritarias de actores, instituciones e individuos, y que afecten los intereses creados en el régimen autoritario. Muchos de ellos siguen vigentes gracias al pragmatismo de los nuevos gobernantes, tanto en el plano federal como en el local. Notoriamente es el caso de los emolumentos que devengan los legisladores y que no están sujetos a normas de transparencia.

La omisión en estas cuestiones generalmente es justificada por la falta de acuerdos en el congreso. Pero el propio presidente de la República podría establecer las bases de una política de estado en este sentido, buscando la negociación y el respaldo del congreso pero no limitando su proceder a ello.

13. Cfr. Luisa Béjar, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en: Luisa Béjar (Coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2009; Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2000; Benito Nacif, “La nueva relación entre el Presidente y el Congreso en México”, en: *Política y Gobierno*, Vol. XI, Núm. 1, Primer Semestre, 2004, México, CIDE; Alonso Lujambio, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, México, CIDE, Documentos de Trabajo, Núm. 86, 2001.

El presidente podría voltear hacia la sociedad y buscar su apoyo para, de ese modo, convencer a los inconformes. No se trataría de usar o manipular a los medios sino de buscar el respaldo de amplios sectores sociales. El uso de la figura de la consulta popular bien podría ser el recurso a adoptar para conseguirlo. El Legislativo habría de responder positivamente a estas acciones, so pena de convertirse en un obstáculo para el reforzamiento de la democracia. No hay que olvidar que en ello radica su relevancia: en ser garante de la democratización como espacio de deliberación y de participación, y como institución política tomadora de decisiones y responsable de la formulación de leyes que rijan nuestras acciones permanentemente.

Un déficit de nuestra democracia radica en el hecho de que los protagonistas principales del cambio se resisten a respetar el estado de derecho y a que se les aplique la ley como a cualquier ciudadano común y corriente. En materia de justicia nos queda un largo camino que recorrer. Es cierto que el Poder Judicial ha ganado autonomía y ha ejecutado su tarea de manera imparcial. Se podrían cuestionar no pocas de sus decisiones, pero no es posible sostener que el sistema de justicia es controlado por una sola institución o por un solo actor político. En realidad el problema es que la estructura judicial tiene diversas dificultades para aplicar la ley, empezando por la falta de nueva legislación y de reformas que le den más y mejores armas para cumplir con su cometido. Intereses específicos y prácticas informales demeritan y obstaculizan su labor, manteniendo (ciertamente) un mar de impunidad.

Se requiere una reforma integral al sistema de justicia que, por principio de cuentas, sea respetado por los otros poderes constitucionales. Y de manera paralela por todos los integrantes de la sociedad. Cuando se habla de ley se debe pensar tanto en la más trascendental de ellas (por ejemplo una ley en materia ambiental) como también en la aparentemente más anodina (como el cumplimiento de un requisito para concretar un trámite). El respeto a la ley es una de las condiciones del fortalecimiento de la democracia, para enfrentar a sus enemigos pero también para asegurar la convivencia, la armonía y el bienestar general.¹⁴

El corporativismo es otra de las herencias del autoritarismo, con implicaciones fuertes en los planos político y económico. En la primera, las corporaciones juegan un rol crucial para el control de los trabajadores. His-

¹⁴ Este es todo un tema que requiere la atención de expertos, principalmente con el fin de fortalecer al judicial y redefinir sus atribuciones.

tóricamente ha sido así, y ello no ha cambiado con el pluralismo. Las demandas de los asalariados son procesadas por liderazgos sin legitimidad pero con férreo dominio de las estructuras sindicales u organizacionales (el caso más sonado es el del SNTE, pero no es el único).¹⁵ Asimismo la mayoría de las corporaciones conservan su adhesión al PRI, contando con ello con un seguro para la protección de sus intereses. Por otra parte, las prácticas corporativas han sido emuladas por nuevas organizaciones; hasta las que en su momento descalificaron los modos de proceder de las viejas burocracias, las han reproducido. Si bien es cierto que muchas de esas prácticas son normales en la acción de este tipo de organizaciones, la falta de regulación hace que los derechos políticos y sociales de sus agremiados se vean afectados cotidianamente. De modo que los individuos como ciudadanos gozan de democracia electoral, pero como trabajadores organizados carecen del más simple derecho a decidir.

En la dimensión económica, las corporaciones juegan un papel sustantivo, pues están presentes en áreas nodales (ni más ni menos que en la explotación del petróleo).¹⁶ En buena medida por eso los gobiernos panistas no pudieron, por ejemplo, reformar profundamente el régimen legal de la industria petrolera (sostén principal de nuestra economía). Ni siquiera el PRI consiguió en su momento alterar, desde la ley, las relaciones obrero patronales para empujar el ajuste estructural de la economía. Y no parece que ahora pueda concertarse la aprobación de una ley que trastoque el modus vivendi de las burocracias corporativas. La reforma laboral aprobada en el 2012 dejó fuera tanto las principales propuestas para la transparencia en el manejo de recursos, como lo referente a la democracia interna. De nuevo, el corporativismo fue un instrumento maleable y útil para los fines de los nuevos gobernantes.

15. Sobre el SNTE, consultar los trabajos de Aldo Muñoz. El más reciente es: Muñoz, Aldo, "El SNTE y su rechazo a la Alianza por la Calidad de la Educación", en: *Posibilidad política*, México, revista electrónica de análisis político, número 3, julio-diciembre de 2012; sobre corporativismo, Lorenzo Arrieta, "Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral", en Francisco Reveles Vázquez (coordinador). *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008, pp. 71-104.

16. En relación con este tema, consultar a Lorenzo Arrieta, "Desgaste y ofensiva del sector obrero del PRI", en Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo (coordinadores), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UAM, IJ-UNAM, AMEP, 2004, pp. 89-122; y "Persistencia del corporativismo en el sistema político mexicano", en: *Estudios Políticos*, México, UNAM-FCPS, 2011.

La democracia requiere la restricción de actores de élite (los llamados ahora “poderes fácticos”) que juegan un papel por encima de la legalidad, procesan sus demandas sin recurrir a los conductos institucionales o bien cuyo proceder ilegítimo queda impune. Es necesario establecer un conjunto de reformas que enfrenten a estos actores, castiguen su proceder no democrático e ilegal y refuercen las coordenadas de acción legal y legítima de organizaciones que de verdad representen el interés colectivo de sus bases. En paralelo, es urgente que las organizaciones en general tengan un marco de acción que garantice el reconocimiento y procesamiento de sus demandas. Sólo de ese modo se daría la reciprocidad entre el estado y la sociedad y un fortalecimiento del régimen político democrático. Hay avances en esta materia, pero resultan limitados. Los principales problemas son los de las disidencias con una actitud antisistema, mecanismos de toma de decisiones más horizontales y principalmente poco dispuestas a procesar sus demandas mediante los mecanismos formales.¹⁷

El respeto a la ley por parte de quienes la elaboran es, obviamente, indispensable. Pero también se necesita rendición de cuentas. De hecho, las elecciones son un mecanismo *ad hoc* pero insuficiente. Por lo tanto, es preciso considerar nuevas formas de accountability, que incluyan la reelección y otros dispositivos para hacer que los ciudadanos expresen su acuerdo o disenso con el proceder de sus gobernantes.

La reelección consecutiva de legisladores fue una propuesta que se discutió en el último tramo de la gestión del gobierno calderonista, pero una vez más no fue aprobada por el congreso. El principio de la no reelección volvió a esgrimirse, principalmente de parte del PRI. De hecho es un dispositivo legal que acercaría más a los representantes populares con sus representados, con la sociedad. Sin embargo, la histórica presencia del precepto de no reelección en nuestra cultura política es un dique para cualquier modificación al respecto. Cabe señalar que no bastaría con la reelección para que hubiera mayor representación política, sino que se requeriría un conjunto de propuestas adicionales, complementarias e indispensables para ello.

Ya que mecanismos de democracia directa han sido adicionados a nuestro régimen legal, sería posible tomar en cuenta la revocación del mandato.

¹⁷. Por ejemplo el movimiento juvenil #yosoy132, que surgió en pleno proceso electoral y padeció represión en sus acciones contrarias al nuevo gobierno, principalmente el 1 de diciembre de 2012, día de la toma de posesión del presidente Enrique Peña Nieto.

Los referenda bien podrían ser espacios de participación política para amplios sectores de la sociedad, lo que redundaría en la construcción de una ciudadanía activa, pacífica, informada y legal. Aunque a menudo cuando se piensa en que esto es un riesgo, la clave está en el marco legal que se defina para tal efecto (por cierto, eso es lo que falta formular a las reformas recientemente aprobadas). El congreso tiene en sus manos la elaboración de ese marco por lo que, ante el cúmulo de reglas pendientes, seguirían teniendo la sartén por el mango para procesar una reforma legal de largo aliento y de espíritu pronunciadamente democrático.

La consulta popular con carácter vinculante sigue ausente. El mandato revocatorio tampoco se introdujo en la ley. Con frecuencia esto es mal visto debido a los riesgos de ingobernabilidad que se podrían producir. No se pondera que lo más relevante del asunto es la participación directa de la sociedad en toma de decisiones de la mayor relevancia o bien en la permanencia o renovación de los titulares de cargos políticos de diferentes niveles. Cuando se habla de participación ciudadana no debería pensarse en muchedumbres en las calles, “cacerolazos”, bombas, bloqueos, mítines y represión. Sino en información en medios, deliberación pública y privada (en todos los espacios de acción del ciudadano: en casa, trabajo, escuela, calle), en toma de decisiones considerando el bien de los demás y tomando en cuenta el desempeño de los gobernantes. En el último de los casos, la revocación del mandato funciona principalmente como regla inhibitoria de prácticas malsanas, de mal gobierno, de falta de representatividad. El que se instaurara en la ley no implicaría necesariamente su utilización cotidiana y para cualquier situación.¹⁸

No es raro que al hablar del Poder Legislativo, la discusión se traslade hacia otras facetas del sistema político en general. El protagonismo de los partidos se nota en las elecciones, y permanentemente en su labor legislativa. Las élites partidistas compiten no sólo entre ellas en el escenario electoral, sino también con actores políticos y sociales como los grupos empresariales o los medios masivos de comunicación. Para ellos también hay exigencias y requisitos que cubrir, en aras de hacer más sustantiva nuestra democracia. En primer lugar, también deben cumplir con la ley y procesar sus demandas a través de los procedimientos legalmente constituidos para ello. En los hechos, el proceder de varios de los poderes fácticos ha vulnerado los marcos

¹⁸. La revocatoria del mandato debe ser vista como un extinguidor colgado en la pared con la advertencia de: “útese solamente en caso de incendio”.

legales. La satisfacción de sus intereses específicos debe buscarse en los linderos del régimen democrático, de modo que su acción no socave sus fundamentos. De otro modo, actores políticos antisistema o delincuenciales erosionarán el orden establecido y, en el peor de los casos, lo llevarán al colapso. Entonces volvería a aparecer la nostalgia por el autoritarismo en los actores políticos (que tratarían de poner orden a toda costa, inclusive cancelando las libertades políticas).

El procesamiento de las demandas de todos los actores políticos y sociales merece ser garantizado sin cortapisas. Los gobernantes tienen la obligación de generar los espacios de deliberación necesarios para que se den a conocer los diversos puntos de vista, como también asegurar y generar espacios de participación donde todas las demandas sean procesadas. En este caso, se trata de formular leyes y construir instituciones, además de convencer a todos los actores a ajustarse al marco legal, que forzosamente requiere de su respaldo a la hora de ser elaborado. Por ello en principio lo más relevante es que por lo menos la deliberación no quede restringida a los gobernantes, legisladores y líderes partidistas, que se han acostumbrado al soliloquio y a la negociación invisible. Al final la decisión recaerá en ellos pero después de un serio proceso de negociación y reconociendo las demandas de los diversos sectores de la sociedad.

La democracia que estamos construyendo es cuestionada principalmente por la pobreza imperante. Este es un problema de hace muchos años, que se produjo cuando el régimen autoritario estaba en su máximo esplendor. La pobreza impide concretar uno de los principios esenciales de la democracia, que es la igualdad. En la democracia prevalece la igualdad ante la ley y debe avanzarse en la igualdad material. El cambio político no ha representado una mejora en las condiciones de vida de los mexicanos. Los nuevos gobernantes supusieron que la inconformidad ciudadana solamente se debía a su disgusto con el orden político establecido y que no buscaban prosperidad: craso error de interpretación de los intereses sociales. El incremento de la desconfianza y el escepticismo de los ciudadanos, y hasta la exasperación hacia lo alcanzado por los gobiernos después de la alternancia, es prueba fehaciente de que los auténticos demócratas no deben olvidar la parte económica del cambio político.

En el caso mexicano, el programa de ajuste estructural de la economía llegó casi paralelamente a la transición. Impulsado por el propio PRI (con la colaboración del PAN), su orientación ideológica impidió que tomara en

cuenta el problema de la desigualdad social. Después de más de dos décadas de funcionamiento de un modelo de desarrollo de corte neoliberal, la pobreza sigue presente e incluso recientemente se ha incrementado. Fue el tema de debate en la agenda programática en la sucesión presidencial de 2006 y es probable que haya sido el fundamento de muchos votos en contra del partido gobernante y a favor del PRI en los comicios de 2012. El hecho es que no deja de manifestarse de múltiples maneras, poniendo en tela de juicio la capacidad de respuesta y la responsabilidad política de los gobernantes en todos los niveles. Las implicaciones de este fenómeno son impredecibles, pero a todas luces representan un riesgo que podría tener fatales consecuencias para el estado y la sociedad. Por ello, es imperativo que los gobernantes adquieran conciencia de la necesidad de sentar las bases para el progresivo mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En pocas palabras, para hacer que la democracia sea apreciada no sólo por sus bondades políticas, sino también porque debe asegurar la igualdad social y el bienestar de todos los individuos. En los discursos de campaña, ésta fue una idea recurrente en todos los candidatos, pero casi no hay ejemplos de genuinas acciones de gobierno que demuestren que persiguen ese objetivo.¹⁹

Como es evidente, no solamente la compra de voto afecta los procesos electorales. Hay varias restricciones al libre ejercicio ciudadano de seleccionar a sus gobernantes. De igual modo, el poder ejecutivo, el legislativo, las corporaciones de trabajadores, los partidos y los “poderes fácticos” tienen su influencia, para bien o para mal, en el ejercicio del voto de los ciudadanos en general. La regulación de las prácticas de estos actores es incipiente. A tal grado que los árbitros y jueces tienen severas dificultades para aplicar la ley. En unas ocasiones, porque de hecho la ley es omisa para contrarrestar, por ejemplo, las campañas sucias en internet. O bien porque la ley no especifica qué hacer en ciertos casos que, de la noche a la mañana, se convierten en el elemento central de impugnación de un resultado (como por ejemplo la compra de voto en el 2012).

¹⁹. En su plataforma, la coalición PRI-PVEM propuso un compromiso explícito para desechar la focalización de las políticas sociales y abrazar su universalización. En su toma de posesión, el presidente Enrique Peña Nieto planteó por lo menos la pensión para adultos mayores cuya edad sobrepase los 65 años, no los 70 que había establecido como mínimo el gobierno panista de Felipe Calderón. Falta ver cuál será la cobertura a alcanzar, así como el resto de las políticas sociales que se concretarán en el gobierno del periodo 2012-2018. Cfr, *Plataforma de la coalición PRI-PVEM*, México, PRI-PVEM, 2012.

Los partidos han llevado a tribunales muchos de sus conflictos internos y de sus disputas electorales constitucionales. Ello es así porque sus contradicciones han sido irresolubles mediante sus propias prácticas y reglas. Pero a veces las autoridades han sido incapaces de solucionarlas o incluso las han hecho más enconadas. Desde mi punto de vista, en algunos casos a nuestras instituciones electorales les ha faltado lo que se supone es su razón de ser: autoridad. Sobre todo en el proceso de 2012, una justificación recurrente de consejeros o magistrados para no sancionar prácticas no democráticas de candidatos y partidos fue, o bien que eran legales (aunque no necesariamente éticas) o que no había norma susceptible de ser aplicada para el caso. Ninguna de nuestras instituciones electorales adoptó una posición más severa ni más crítica de dichas prácticas. Tampoco llamó públicamente (o en privado) a los candidatos o a los líderes partidistas a regirse por los principios democráticos y éticos más elementales. Los exhortos generales no tuvieron ningún impacto en el comportamiento de los actores principales de la contienda, como tampoco las raquíticas sanciones que se les impusieron por incurrir en delitos menores.

Las instituciones electorales no ejercieron su autoridad. No se respaldaron en la sociedad para castigar a los responsables de la compra de votos o de la manipulación mediática (prácticas que no fueron exclusivas de un solo partido). Se quedaron con lo que “el marco legal señala, nos guste o no”. Ni llamadas de apercibimiento, ni votos de censura, ni eficaces comisiones de investigación, ni acciones preventivas contra delitos electorales en lugares específicos, ni castigos severos. Por eso, en parte, muchas de las prácticas devinieron en conflictos que llegaron hasta los tribunales. Y los tribunales no sacaron de sus recintos las críticas y condenas que bien pudieron haber emitido ante el irregular y poco democrático comportamiento de todos los participantes en la contienda (principalmente de la fuerza política triunfadora). Esto no habría servido para anular la elección, pero sí para aclarar, revelar y denunciar la irresponsabilidad política de los políticos en general y su enorme deuda con la democracia.²⁰

²⁰. Esto bien podría ser calificado como “autoridad moral”, una autoridad que se haga sentir recurriendo a reglas formales y tomando en cuenta los principios democráticos más elementales y por todos conocidos. La autoridad moral no sería la que decretara el bien y el mal, sino el comportamiento genuinamente democrático, desde el punto de vista de la teoría y de los problemas concretos a los que la autoridad se enfrenta cotidianamente.

Los consejeros electorales prefieren esperar a que los legisladores hagan las normas necesarias para actuar en contra de prácticas no democráticas. Preocupados más por ser bien calificados por quienes los eligieron, deciden seguir la ruta segura de no hacer nada que no esté especificado en la ley; ruta segura, institucional, legal, pero inútil para contener las prácticas ilegales, anti institucionales, carentes de ética o desleales a la democracia. Ni un error, ni una transgresión, ninguna audacia, ninguna decisión que pudiera afectar la confianza de los contendientes en su investidura; ninguna decisión que afectara el comportamiento no democrático de los partidos y sus candidatos. Se requiere un comportamiento más incisivo para inhibir delitos. De lo contrario, los delitos electorales siguen presentes, aumentando y diversificándose cada vez más (según parece).²¹

Algo semejante ocurre con la normatividad en cuanto a delitos electorales o el manejo de las finanzas de los partidos. Pese a su antigüedad (desde 1996 hay una regulación prolija sobre el financiamiento público), las normas en la materia no han inhibido la corrupción ni la compra de votos mediante recursos públicos (fuera del financiamiento público). Lejos de ser una amenaza, un instrumento de contención de prácticas indeseables, la normatividad es letra muerta. En parte porque hay complicidad de todos los actores involucrados, y en parte porque el sistema de impartición de justicia es inoperante. La complicidad abarca a candidatos, ciudadanos y gobernantes; y la corrupción también. Por eso nuestro estado de derecho es endeble, y no contribuye al fortalecimiento de la forma de gobierno democrática.

21. Si con el programa del “alcoholímetro” (para salvar vidas y reducir los numerosos accidentes automovilísticos producto de la ingesta de alcohol en exceso) la policía del Distrito Federal siguiera la conducta de las autoridades electorales (no hacer nada que no esté establecido en la ley), no detendría más que a uno o dos conductores alcoholizados los fines de semana, y no los cientos que logra debido a la ubicación estratégica de retenes, con patrullas, policías y personal médico que no deja posibilidad de paso libre a los automovilistas. La ubicación de retenes no está contemplada en ninguna ley. Ciertamente los conductores, en el último de los casos, tienen la oportunidad del amparo, pero no cabe duda que a pesar de las argucias que se usan para evadir el alcoholímetro, el consumo de bebidas embriagantes se ha reducido pronunciadamente a raíz de su aplicación.

Los partidos y su responsabilidad política: la necesidad de un nuevo régimen de partidos

Como protagonistas esenciales del cambio, los partidos son factores claves para el sistema político en su conjunto. Desafortunadamente, tal protagonismo se ha convertido en partidocracia, con la consecuente separación de las dirigencias partidistas de sus respectivas bases y principalmente de la sociedad. Asimismo, afianzados en su condición de privilegio, se han resistido a acotar su poder tanto como instituciones en sí mismas (es decir, como partidos), como en aquellas otras esferas de su acción política, sea en la gestión gubernamental o en el trabajo parlamentario. Aquí se pueden reconocer muchas herencias del autoritarismo que no han sido desmanteladas por los nuevos gobernantes. Por el contrario, privilegios como sus elevadas remuneraciones (ofensivas para los millones de mexicanos pobres), la posibilidad de traficar con sus influencias y el alto grado de impunidad que les conceden sus cargos, han sido poco regulados o incluso ignorados por el legislador. Mientras tanto, el que aplica la ley las ha pasado por alto ante, se arguye, la falta de recursos legales para poder sancionarlos. De ahí se deriva, una vez más, la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas eficaces, que dicten un comportamiento ético, desalienten la violación de las leyes y, principalmente, otorguen credibilidad al quehacer gubernamental en esta materia.

Como respuesta a esta situación, recientemente se aprobaron las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa popular. En efecto, se aprobaron en el papel pero de ahí a que se lleguen a concretar... Los requisitos establecidos en la norma para la participación directa de los ciudadanos la hacen, en principio, irrealizable. Por otro lado, es difícil imaginar cómo enfrentaría un candidato ciudadano a una maquinaria electoral como la del PRI o a un candidato respaldado con abundantes recursos ilegalmente extraídos del erario.

Los intereses particulares que más han afectado nuestro derrotero democrático (si se les quisiera ver de ese modo) han sido los de los partidos políticos. Pese a que, en efecto, lo que tenemos en la actualidad en materia de democracia se lo debemos a ellos, lo que nos hace falta es la mayor de sus responsabilidades. Si en los partidos hay un peso sustancial de los liderazgos y si a menudo muestran un endeble compromiso con la democracia, es natural demandar que al menos haya un marco normativo que trate de

controlarlos. Ante tales fenómenos, los ciudadanos merecen la oportunidad de regularlos mediante una ley de partidos en la cual se establezca un conjunto de reglas específicas para normar su vida interna, con el fin de darles mayor legitimidad, fomentando sistemáticamente procesos democráticos y espacios de participación internos, así como la rendición de cuentas de los líderes para con los militantes. El poder legislativo podría colocar a los partidos en el banquillo de los acusados para exigirles que rindan cuentas ante la sociedad.

En la actualidad el elitismo está muy extendido, principalmente en el caso de los partidos que ahora conocemos. Si los partidos con un perfil de participación amplia, colectivista, cotidiana y de plena convicción ideológica han desaparecido, generando los llamados partidos electorales o de tipo cartel, el peso de los dirigentes es mucho mayor que en la época en que Robert Michels decretó la ley de hierro de las oligarquías en toda organización política.²² En efecto, pareciera hoy haber más sustentos concretos de la oligarquización, habida cuenta del predominio de partidos más pequeños (no de masas), de práctica política intermitente (electorales), dependientes del financiamiento público, con campañas sustentadas en los medios, con estrategias pragmáticas y con posiciones ideológicas laxas.

Una lectura más detenida nos permite detectar dos rasgos peculiares de los partidos en la actualidad que podrían ser funcionales para revertir la oligarquización: en primer término, su limitada magnitud, comparada con la de los poderosos partidos de masas;²³ en segundo, el hecho de que prácticamente todos los partidos tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones, asegurando un alto grado de cohesión interna.²⁴ Precisamente por eso conviene señalar las formas en que la tendencia a la oligarquización puede revertirse.

22. Sobre el partido cartel, consultar a Richard Katz y Peter Mair, “La supremacía del partido en las instituciones públicas. El cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero, Juan Linz y Richard Gunther (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 101-126.

23. Aunque los partidos mexicanos presumen de una numerosa militancia, lo cierto es que su activismo es reducido: el PAN afirmaba tener aproximadamente un millón 800 miembros, pero solamente participaron casi 600 mil en su proceso interno para postular candidato presidencial en el 2012; el PRD manejaba una cifra cercana al millón 900 mil en 2011; tiempo atrás el PRI presumía cifras mucho más elevadas, pero en los años más recientes se negó a transparentar su padrón interno.

24. Desde la realización de comicios bien organizados, todos los partidos participan en cargos de gobierno desde el ámbito local (en alcaldías, congresos locales, gubernaturas) hasta el nacional (en el Congreso de la Unión).

Nuestra preocupación es el fomento de la participación de las bases en el debate ideológico que dé sustento a la toma de decisiones en los partidos. Los procedimientos de democracia directa podrían ser parte de los recursos para revertir la oligarquización. El gobierno por delegados con mandato imperativo susceptibles de ser revocados o el gobierno de asamblea requieren de ciertas condiciones apuntadas por Bobbio en su momento.²⁵ Un partido cumpliría con tales características: es pequeño (en comparación con un estado), inicialmente con normas laxas o indeterminadas, y con igualdad entre los militantes, en razón de que su integración se debe a la comunión de intereses generales, sin distinciones de ninguna índole. Hay que recordar que, siguiendo a Panebianco, en la fundación de un partido las bases militan de manera espontánea, ampliamente y en torno a banderas generales.²⁶ No existen normas precisas para la conformación de liderazgos, por lo que la élite no está predeterminada (aunque los dirigentes gocen de una amplia capacidad de maniobra). Esta situación podría aprovecharse dando pauta para que la participación colectiva fuera permanente. En paralelo a la profesionalización de los líderes, deben preservarse los espacios de amplia militancia y de debate interno.

La inserción del carácter colegiado en los órganos de dirección más relevantes del partido es sustancial. La apertura de los órganos a más militantes y la adopción de decisiones mediante la participación grupal, en vez de órganos unipersonales, representa una posibilidad valiosa para el fomento del pluralismo y de la participación. Ya existe en los niveles más bajos de la organización. De lo que se trataría es de hacerlos realidad en la cúspide.

Entre los derechos de los afiliados convendría explicitarse los comúnmente aceptados como democráticos: de expresión, de participación y de organización de corrientes. Hay que destacar además el derecho a ser informado de la toma de decisiones y de las actividades del partido.

Una salida para evitar la influencia perenne de los dirigentes es la garantía de que cualquier militante pudiera sucederles. La medida más extrema sería instaurar el uso del sorteo para integrar las comisiones encargadas de la definición o redefinición del perfil ideológico o de la oferta electoral del partido. El azar podría determinar quién se queda con la encomienda, lo que implica la igualdad de todos los involucrados en un proceso de esta natura-

²⁵. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, segundo capítulo.

²⁶. Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, pp. 108-114.

leza. A todas luces este procedimiento es riesgoso, sobre todo si no hay convicción en el valor de la igualdad. La confianza en el militante forma parte de los principios ideológicos, por lo que el uso del sorteo depende mucho de su adscripción a tal o cual corriente de pensamiento. Tal vez la introducción gradual del sorteo en este tipo de espacios de participación genere usos y costumbres más democráticos. No debe olvidarse que el sorteo es común entre los órganos de base. La participación de un puñado de militantes que se conocen bien y que trabajan colegiadamente en tareas cotidianas (casi siempre electorales) son condiciones suficientes para que funcione con eficacia.

La rotación de los titulares en cargos de dirección encargados del debate interno constituye otra forma de pluralizar la participación de los militantes en los espacios de dirección. Si la tendencia histórica ha sido la especialización de los líderes, entonces se trataría de ampliar el número de especialistas, lo cual supone de nuevo una profunda creencia en la igualdad, en este caso, en la igualdad de las capacidades de los militantes para tomar decisiones o ejecutar tareas especializadas. Desde mi punto de vista, la única manera de lograrlo sería justamente dando la oportunidad de tomar decisiones a la base militante en el terreno de la propuesta política del partido. Si la ideología, como se presume, es tan poco relevante para los líderes, ¿por qué no dejar su elaboración a las bases?

Tampoco debe olvidarse que en la actualidad la rotación de cargos es común entre los órganos de base, en los grupos parlamentarios y en órganos colegiados de relativa importancia. Se trata, en suma, de ampliar su uso a los espacios de poder del más alto nivel.

En relación con el mandato imperativo, los mecanismos que aseguran el respeto de los intereses de los militantes son la rendición de cuentas y sus posibles sanciones; la más extrema es la de revocación del mandato. Los vínculos entre dirigentes y bases son más fuertes (al menos en teoría) si el delegado informa a sus delegadores cuáles son sus actos y las razones de su comportamiento. Ello, realizado de manera permanente, da la pauta para una representación genuina de los intereses de los miembros. En caso contrario, la revocación del cargo es una sanción sumamente persuasiva. Dicha revocación podría darse con base en referenda cuidadosamente elaborados a partir de principios netamente democráticos, tratando de evitar sobre todo el control de los dirigentes.

El reconocimiento de las fracciones implica garantizar el derecho de los miembros a organizarse y expresarse como mejor les convenga. Si se piensa

en el PRD mexicano, la propuesta no parece saludable, dada la fuerte conflictividad y la falta de institucionalización de sus corrientes. Pero esa experiencia sirve de argumento para sugerir que, con el fin de evitar la atomización y el conflicto es preciso regular a las fracciones, darles derechos y al mismo tiempo deberes.

Todos estos procedimientos resultan extraños para los partidos. Se suelen ver como ideas provenientes de un democratismo ingenuo, más como generadores de faccionalismo, sectarismo y autoritarismo, que de democratización. Ciertamente existe el riesgo de que, por ejemplo, una revocación del mandato con una normatividad imprecisa se constituya en una espada de Damocles que cualquier líder o fracción interna puede blandir para amenazar, destruir o desplazar a sus enemigos. Una normatividad que señalara la revocación en cualquier momento, sin conceder un tiempo razonable para el ejercicio del mandato (un periodo bien definido como dirigente) sería más útil para abrir la puerta a la inestabilidad de la dirigencia que para garantizar su democratización.

Es claro que la instauración del asambleísmo podría provocar la falta de eficacia en la toma de decisiones ante eventos externos a la organización. Reuniones interminables, incapacidad de aprobar posturas por consenso, falta de reconocimiento de minorías, entre otros, son problemas reales del trabajo colegiado. Sin embargo, la combinación de mecanismos directos e indirectos son cosa común, por lo que no habría que apostar a un escenario catastrófico si se amplían los espacios para la participación directa. En el espacio latinoamericano los partidos usan cada vez más este tipo de métodos para la postulación de candidatos, y las experiencias no son del todo negativas.²⁷

Se requiere una gradual introducción del trabajo colectivo, de tal suerte que se genere una cultura política ad hoc para evitar que sus defectos pesen más que sus cualidades. A la larga, los militantes estarán más involucrados y, en consecuencia, más comprometidos con lo que sus líderes hagan o dejen de hacer.

Un funcionamiento de este tipo requiere de la proliferación de la información al interior del partido. En vez de que la oferta electoral sea una tarea hecha por expertos a puerta cerrada, conviene abrir el debate e informar, dar

²⁷. Como lo señalan los estudios de Freidenberg y Gallo. Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, UNAM-Universidad de Salamanca-TEDE, 2009, 398 p.; Adriana Gallo, "La democracia interna en el ámbito partidario. Un estudio comparado en partidos latinoamericanos", en: *Reflexión política*, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, año 7, número 14, 2005, pp. 26-39.

los conocimientos, los datos, los puntos de vista existentes en el partido, indispensables para tomar decisiones de gran relevancia. Decisiones que atañen al partido o a la sociedad. Para esto, resulta eficaz poner a debate entre las bases tal o cual posición política ante un tema interno o externo.²⁸ Los referenda constituyen procedimientos de democracia directa que involucran a las bases en un debate sobre algún asunto delicado. Con ello se genera información, se estimula la discusión, se transparentan las posiciones de los dirigentes y, al finalizar, la posición del partido se fundamenta en las preferencias de la mayoría de las bases. Naturalmente este tipo de mecanismos no sirven para todo ni en todo momento. Sin embargo, con ellos los líderes tienen la oportunidad de respaldar sus propias posturas y contar con una legitimidad indiscutible, tanto al interior del partido como en el entorno político en el cual se desenvuelven.

El sorteo, la rotación de cargos, la rendición de cuentas y la revocación del mandato, sin embargo, van en contra de la perpetuación de los líderes en el poder y del confinamiento del debate ideológico entre expertos. Demandan una fuerte convicción democrática y, al mismo tiempo y con base en ella, exigen una cuidadosa elaboración de fórmulas adecuadas y eficaces para imponer límites a la obsesión por el poder, así como a su permanencia en la cúspide de la organización.

En el 2006, el referendo de registro para dos nuevas organizaciones y el incremento de la presencia de los otros tres minoritarios en el congreso parecía dar la impresión de la apertura del sistema partidista para nuevas expresiones organizativas. Luego, la reciente aprobación de las candidaturas ciudadanas pone en cuestión el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos y también hace innecesario que los interesados en participar en las contiendas electorales tengan que adscribirse a un partido. Así que, en paralelo a la formulación de la reglamentación de la nueva figura legal, también sería recomendable discutir la pertinencia del registro de partidos.

Adicionalmente la situación interna de los partidos grandes refleja la existencia de fracciones políticas que conviven pero de manera incómoda. En el 2006 y 2012 las campañas presidenciales reestructuraron a las fracciones de los tres principales partidos. Cada uno sumó a miembros de los otros

²⁸. La deliberación es una de las facetas de la democracia que diversos autores han destacado, como una forma de hacerla más sustantiva. Cfr. el libro de John Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, 348 p.

en altos niveles de dirección, fueron postulados para ser parte de sus grupos parlamentarios o bien se integraron al gobierno federal.

La norma vigente alienta la cohesión de los grandes pues cualquier grupo interno sabe que si se escinde requiere de membresía, trayectoria y objetivos distintivos para formar un partido, y principalmente precisa ser competitivo ante cualquiera de los grandes.

Por otro lado, las diferencias internas entre los partidos es un hecho tan inocultable como la diversidad de expresiones partidistas que, si bien no alcanzan una proyección nacional, sí pesan en el plano local. Incluso hay grupos forzados a integrarse a partidos grandes para alcanzar sus metas.²⁹

Una propuesta concreta de reforma legal sería establecer el registro declarativo, con el fin de que cualquier partido pueda competir en elecciones, dando oportunidad a partidos locales. La atomización del sistema de partidos podría ser resultado de esta modificación al régimen legal, por lo que será necesario formular un conjunto de reglas complementarias. Para evitar la atomización y la fragmentación se requeriría definir una barrera legal más alta. Como sea, el voto de los electores sería el factor determinante de la existencia de un partido y no una autoridad electoral. Sólo a aquellos partidos que consiguieran superar la barrera legal se les otorgaría financiamiento público.

Naturalmente esto implica que también se otorgue el pleno reconocimiento a los partidos políticos locales. Esta es una norma sin vigencia generalizada, por lo que se requiere de su implantación obligatoria para que las múltiples fuerzas políticas locales no se vean forzadas a la integración con un partido con registro a nivel nacional.

Si en los partidos hay un peso sustancial de los liderazgos; si a menudo muestran un endeble compromiso con la democracia, es natural demandar que al menos haya un marco normativo que trate de controlarlos. Ante tales fenómenos, los ciudadanos merecen la oportunidad de regularlos mediante una ley. Actualmente los partidos están contemplados por la constitución y en el COFIPE. Se requiere establecer un conjunto de reglas específicas para normar su vida interna, con el fin de darles mayor legitimidad, fomentando sistemáticamente procesos democráticos y espacios de participación internos, así como la rendición de cuentas de los líderes para con los militantes.

²⁹. Así le ocurrió a una corriente perredista del DF, encabezada por Víctor Hugo Círig y René Arce, quienes renunciaron para después buscar infructuosamente su registro como partido político local. En el 2012 se integraron a la campaña presidencial del PRI, reivindicando de cualquier manera su identidad “de izquierda”.

Por ello se propone la formulación de una ley de partidos que garantice la vida democrática de este tipo de organizaciones políticas. Específicamente se debe regular lo siguiente:

- 1) Las formas de afiliación;
- 2) Los derechos de los militantes;
- 3) Los procedimientos para la selección de dirigentes y de candidatos a cargos de elección popular;
- 4) Las formas de integración de los órganos de dirección y de base;
- 5) Los espacios de participación colectiva para el debate ideológico;
- 6) El sistema de sanciones.

En todos ellos deben privar principios de carácter democrático, fomentando la participación de todos los miembros en todos los niveles organizativos y primordialmente en la discusión sobre todos los asuntos relacionados con la actividad cotidiana del partido.

En el caso de las formas de afiliación se propone abrir las puertas del partido a la participación de los ciudadanos en general, asegurando su lealtad y al mismo tiempo estimulando su praxis política.

Respecto de los derechos de los militantes nuestra postura es a favor de extender amplios derechos para asegurar su participación en la toma de decisiones. Además de los derechos comúnmente aceptados como democráticos (de expresión, participación y organización de corrientes) se deben dar garantías para que cualquier militante pueda ser postulado como candidato o acceder a cargos de dirección, tener el derecho a ser informado permanentemente de las actividades del partido y al libre ingreso o renuncia a la militancia.

Sobre los procesos de selección de dirigentes o candidatos habría de garantizarse una amplia participación de los militantes, principalmente en la elaboración de las listas de candidatos de representación proporcional. Asimismo, asegurar que en la selección de las candidaturas y en la composición de los órganos de dirección prevalezca la equidad de género, evitando que alguno de ellos tenga más del 70 por ciento de los espacios.

La apertura de los órganos de dirección y de base a más militantes y la adopción de decisiones mediante la participación grupal, en vez de órganos unipersonales, representa una posibilidad valiosa para el fomento del pluralismo y de la participación. Por ello se propone la inserción del carácter

colegiado en los órganos de dirección y de base más relevantes del partido. Si no se puede establecer esta estructura en los órganos de dirección, por lo menos se podría desarrollar en los órganos responsables de la elaboración y actualización de los principios ideológicos partidistas. De esta manera se enfrentarían dos graves problemas de los partidos políticos en la actualidad: por un lado, la escasez de debate ideológico, incluso en las más altas esferas del partido, lo que repercute en el endeble compromiso ideológico de los miembros en general; por otro, la pérdida de espacios de participación colectiva de los militantes de base, con el consecuente debilitamiento de la actividad partidista en general. De tal suerte, habría una clara división del trabajo entre dirigentes e intelectuales (asegurando el pleno respeto y colaboración entre unos y otros) y primordialmente la recuperación de los espacios colectivos para la formación y la acción política de los militantes.

Además de la norma anterior, para enfrentar el problema del predominio de los líderes y la falta de circulación de las élites se sugiere que la ley contenga los siguientes preceptos:

- El uso de voto directo en procesos internos;
- Evitar la reelección, estableciendo periodos cortos de gestión y la revocación de mandato;
- Uso del sorteo para la selección de cargos de dirección o ejecutivos dentro del partido;
- Rotación de cargos;
- Transparencia en el manejo de los recursos financieros y en la toma de decisiones;
- Mecanismos de rendición de cuentas de los líderes en manos de las bases;
- Un conjunto de sanciones para el proceder irregular de los miembros (con cargo de dirección o no).

Acerca del fomento del debate ideológico se sugiere la ampliación de los espacios de discusión sobre la doctrina partidista y sus productos concretos: principios, programas políticos, planes de acción, plataformas electorales, programas de gobierno y agendas legislativas. Además, el incremento del monto de financiamiento público destinado a las fundaciones de los partidos, con el fin de estimular su trabajo ideológico.

Por otro lado, hay que considerar que en el sistema de sanciones exista un pleno reconocimiento de los derechos de los militantes e incluso de los dirigentes. Para tal fin sería recomendable constituir una “defensoría del militante” (autónoma de los líderes) que se encargue de asegurar el respeto de los derechos de los miembros, así como también de los líderes en caso de procesos de revocación de mandato.

El debate sobre la democracia interna es tarea de cada partido. Los distintos perfiles darán como resultado reglas formales o acuerdos informales funcionales para cada caso. No se trata de establecer una “ley de hierro de la democratización” sino plantear algunos mecanismos para evitar la oligarquización. Ignorar el problema es algo normal en las élites, pero no debería serlo entre las bases. La representación política está de por medio. Incluso en el caso de que la democracia no forme parte de los principios ideológicos del partido, la representación de los intereses de sus bases y de la mayor parte de la sociedad lo obliga a generar espacios de participación donde se tejan al menos ciertos vínculos, se recree cierta identificación entre dirigentes y bases, se elaboren las propuestas ideológicas, para darle legitimidad a su acción en la conquista o en la conservación del poder.

Se demandan nuevos espacios de participación en los partidos; o los mismos pero con prácticas netamente democráticas. En este caso las bases de cada partido tienen una gran responsabilidad por lo que hacen sus líderes o sus representantes en el poder. Dejarse manipular por los dirigentes, cerrar los ojos a prácticas poco democráticas (como el clientelismo o la compra de votos), aceptar simulaciones de procesos supuestamente democráticos (como el voto abierto o el asambleísmo en las plazas públicas) o bien no exigir respeto a la voluntad de las bases, son todas actitudes que les atañen a los cuadros y a las bases para hacer de un partido una auténtica forma de representación de intereses sociales y no un simple vehículo para el acceso al poder de un líder o de una fracción política. Sean cien mil o tres millones, los militantes partidistas deben cumplir con su tarea, si realmente pretenden una genuina democratización del régimen político. La coyuntura de un nuevo gobierno federal y una nueva legislatura en el congreso de la Unión es un marco inmejorable para impulsar en efecto una más rigurosa regulación de los procesos internos de los partidos. No se trata de fiscalizarlos; se trata de democratizarlos para que sean genuinos representantes de la sociedad.

Conclusiones

Como se ha tratado de explicar, las instituciones fundamentales de nuestro régimen político y las fuerzas principales del sistema político tienen problemáticas diversas que requieren de reformas legales y, sobre todo, de cambios en las prácticas de las élites políticas en general y de la sociedad también. Las leyes no bastan; se necesitan nuevas prácticas genuinamente democráticas.

Partidos y ciudadanos son actores claves, por lo que su responsabilidad es hasta cierto punto mayor que el resto de los actores políticos. La ampliación de derechos y libertades fortalecería a la forma de gobierno, con la consecuente socialización de los valores democráticos, habida cuenta de que no solamente beneficiarían a los políticos sino a la sociedad en su conjunto (o a la mayor parte de ella).

Los partidos tienen una responsabilidad muy grande debido a su papel en el sistema político que tenemos. Por ello, para superar los problemas en el cumplimiento de sus funciones de representación social es pertinente la formulación y puesta en práctica de cambios al régimen de partidos mediante una ley en la materia. Una ley que tendría como finalidad principal la de estimular su desarrollo democrático, ampliar su militancia, el fortalecimiento de su identidad ideológica y principalmente su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad.

En el plano de la forma de gobierno, el imperio de la ley es factor fundamental de la representación política. No se logra necesariamente con más y mejores leyes, sino practicando el respeto a la ley y a las más elementales reglas de convivencia en democracia. Quien tiene la función de autoridad, habrá de ejercerla pensando en el interés general y no en intereses particulares de ninguna índole. Las funciones principales de las autoridades electorales son organizar elecciones, regular la competencia y definir legalmente al ganador. Su compromiso no es con los partidos, es con la sociedad, pues su finalidad primordial es darle certeza jurídica a la renovación de gobiernos que ejercerán su poder democráticamente.

Sin embargo, más allá de prácticas, leyes y conflictos poselectorales, una democracia auténtica exige la combinación de libertad política e igualdad social. De otro modo resulta difícil garantizarla. Aunque las diversas fuerzas políticas identifiquen los mismos problemas, y sus propuestas suenen muy parecidas, sus acciones de gobierno para solucionarlos son divergentes. No

obstante, de lo que se trata es de que se reconozca que, por lo menos en nuestro país, el principal problema no es fortalecer al Ejecutivo, controlar a los partidos o incrementar la regulación de los procesos electorales, sino mejorar las condiciones de vida de millones de mexicanos que viven con lo más elemental y que a menudo son presa fácil de quienes les ofrecen un mes de ingreso económico a cambio de su voto. Esa es la democracia que tenemos. Afortunadamente no es la única a la que podemos aspirar.

Fuentes consultadas

- Arrieta, Lorenzo, “Desgaste y ofensiva del sector obrero del PRI”, en Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo (coordinadores), *Partidos Políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, México, UAM, IJ-UNAM, AMEP, 2004, pp. 89-122.
- Arrieta, Lorenzo, “Flexibilidad y fracaso negociador en el terreno laboral”, en Francisco Reveles Vázquez (coordinador). *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008, pp. 71-104.
- Arrieta, Lorenzo, “Persistencia del corporativismo en el sistema político mexicano”, en: *Estudios Políticos*, México, UNAM-FCPS, 2011.
- Béjar, Luisa (coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, UNAM-Porrúa, 2011.
- Béjar, Luisa, “Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones”, en: Luisa Béjar (Coord.), *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2009.
- Béjar, Luisa, *Los partidos políticos en el Congreso de la Unión*, México, UNAM-Gernika, 2006.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, segundo capítulo.
- Elster, John (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, 348 p.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (eds.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, México, UNAM-Universidad de Salamanca-TEDE, 2009, 398 p.
- Gallo, Adriana, “La democracia interna en el ámbito partidario. Un es-

- tudio comparado en partidos latinoamericanos”, en: *Reflexión política*, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, año 7, número 14, 2005, pp. 26-39.
- Hernández Norzagaray, Ernesto, “Elecciones en estados borderline: el caso de Sinaloa”, en: *El cotidiano*, México, UAM Azcapotzalco, número 165, enero-febrero, 2011, pp. 31-39.
- Katz, Richard y Peter Mair, “La supremacía del partido en las instituciones públicas. El cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas”, en José Ramón Montero, Juan Linz y Richard Gunther (eds.), *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 101-126.
- Loeza, Soledad, *Acción Nacional. El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México, 2010.
- Muñoz, Aldo, “El SNTE y su rechazo a la Alianza por la Calidad de la Educación”, en: *Posibilidad política*, México, revista electrónica de análisis político, número 3, julio-diciembre de 2012.
- Panebianco, Angelo, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Editorial, 2009, pp. 108-114.
- PRI-PVEM, *Plataforma de la coalición PRI-PVEM*, México, PRI-PVEM, 2012.
- Prud’homme, Jean Francois, “El sistema de partidos”, en: Prud’homme, Jean Francois y Soledad Loeza (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 123-130.
- Revels, Francisco (coord.), *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*, México, UNAM, 2008.
- Revels, Francisco, *¿Qué sabemos sobre los partidos políticos en México?*, México, UNAM-Gernika, 2010.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 2000. Lujambio, Alonso, *Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*, México, CIDE, Documentos de Trabajo, Núm. 86, 2001.
- Woldenberg, José, *La transición a la democracia en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- Zamitz, Héctor (coord.), *Cambio político, reformas e instituciones en México*, México, UNAM-SITESA, 2010.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Armando Soto Flores

ENRIQUE PEÑA NIETO: COALICIONES DE GOBIERNO. HACIA UN PROYECTO DE ESTADO SUSTENTABLE Y DE DESARROLLO SOCIAL EQUILIBRADO

La modernización del estado mexicano

La reforma del Estado es concebida generalmente como el medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social. No obstante, la característica o la versión de la modernización se refiere al estado el cual representa un meollo de controversia y una crítica muy severa; principalmente centrada en la necesidad de la liberación de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto del estado corporativo.

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, se inició precisamente lo que podríamos denominar la liberación del Estado Nacional, con tintes fundamentalmente de tipo liberal individualista, condiciones que por supuesto estaba estableciendo nuestro vecino del norte, pero fue implementada desde arriba, por decisiones verticales sin discusión previa con la sociedad, y sin la posibilidad de llegar a acuerdos o consensos entre los sectores afectados, lo que por supuesto dio inicio al empobrecimiento de los sectores económicos más desvalidos. Y al enriquecimiento de un pequeño grupo de mexicanos y por supuesto de extranjeros.

Por lo que podemos concluir que la modernización es por supuesto indispensable dada la influencia de la globalización política y económica, pero buscando siempre además de la eficiencia y la eficacia, el desarrollo político social y económico sustentable.

La inserción del estado en la globalización mundial

El entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, sostenía; que la globalización de la economía, la revolución científica, y tecnológica, así como la formación de nuevos bloques económicos imponen una competencia más intensa para los mercados. Por lo que hay que afirmar que la reforma del estado como inserción en la globalización mundial es inevitable, la transformación del sistema financiero, la dinámica de la tercera revolución industrial propician un cambio de orientación del estado mexicano, esta dinámica y esta tendencia de globalización e integración, le restan al estado cada día áreas de intervención exclusiva, por lo que es un reto, nuestra incorporación a la globalización mundial, sin perder nuestra identidad y sin perder por supuesto el monopolio que el estado debe tener en sectores fundamentales como el energético.

La reforma del estado como adelgazamiento del gobierno, fue una exigencia fundamentalmente del sistema económico norteamericano, señalando que la crisis económica y social que se vivió durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se debía a que nuestro estado era un estado obeso, por lo que era necesario un impulso de adelgazamiento estatal que se convierte en prioridad del gobierno salinista, y que debería desaparecer el tan socorrido estado benefactor; como consecuencia de las políticas económicas establecidas tanto con Miguel de la Madrid como con Carlos Salinas de Gortari lo que trajo como consecuencia el inicio del movimiento político-social del ejército zapatista así como el surgimiento de las fuerzas de izquierda que se convirtieron finalmente en el hoy denominado Partido de la Revolución Democrática con lo que el partido en el poder se vio obligado a moderar sus acciones políticas debido a los reclamos de grupos políticos que se negaban rotundamente al establecimiento de un estado liberal individualista que ha traído como consecuencia el empobrecimiento en este momento de más de 60 millones de mexicanos.

Por lo que volvemos nuevamente a fijar nuestra postura en el sentido de establecer un sistema de liberalismo social que también lo podríamos calificar como socialismo moderado.

Plantear la reforma del estado como adelgazamiento del gobierno es una idea errónea

El tema real del estado contemporáneo no parece ser de tamaño grande, mediano o pequeño, si no de llevar a cabo el rol histórico del estado, cuyo propósito fundamental es lograr entre otras cosas la seguridad jurídica y el desarrollo integral, en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización. Asimismo es conveniente que reflexionemos en torno a la gestión gubernamental, la transición democrática, la liberación económica y la política, así como el ajuste estructural, en fin, todo aquello que gire en torno al cambio para que el estado se fortalezca y se democratice, no solamente desde el punto de vista político, si no también económico y social; en términos quizás muy ambiguos pero el estado debe transformarse en un estado democrático-social.

Una reforma del estado para ser completa, tiene que ser una reforma democrática, una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones sociales y que se adapte al fenómeno de la globalización por lo que hace tanto al impacto de los Estados Unidos de América como al impacto de la segunda nación más importante del mundo, me refiero a China; pero también es de suma trascendencia que el presidente de la República y por supuesto el Congreso de la Unión tome en consideración lo mejor de sus luchas pasadas.

Para un nuevo estado, un nuevo gobierno

A partir del gobierno de Venustiano Carranza y de la Constitución de 1917 hasta el gobierno de Díaz Ordaz logramos un sistema político y económico con desarrollo sustentable equilibrado entre los factores de la producción y por supuesto el surgimiento de instituciones estatales que le dieron una fortaleza importantísima al estado y a la sociedad mexicana, baste citar el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México; instituciones que fueron creadas para lograr lo que tanto hemos deseado, una nación con desarrollo que lograrse beneficiar a los grupos más vulnerables de nuestro país. No obstante como en toda socie-

dad política durante esta época no se constituyó un sistema democrático electoral adecuado a los requerimientos y a las exigencias de los mexicanos, pero extrañamente a partir del gobierno de Luis Echeverría hasta el gobierno de Zedillo el sector económico se desplomó lo que trajo como consecuencia inestabilidad política, desgaste del Partido Revolucionario Institucional y la llegada de un gobierno del Partido de Acción Nacional que se sostuvo durante doce años, sin lograr un desarrollo que le permitiera tranquilidad a la población mexicana, si no muy por el contrario se presentó una crisis social como consecuencia de la inseguridad que prevaleció durante este periodo, por lo que urge que el nuevo PRI y el presidente de la república tengan la visión y capacidad de armonizar los factores reales de poder con el fin de lograr el bienestar social sin olvidar la importancia que tiene el fenómeno de la globalización en el mundo contemporáneo.

Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la república, se fincan nuevas esperanzas para lograr una justa conciliación entre el radicalismo del estado liberal individualista muy inclinado al sistema económico que durante muchos años por no decir siglos nos ha querido imponer, repito nuevamente el sistema capitalista de los Estados Unidos de América, y por supuesto el radicalismo de un estado que se inclina también en forma extrema hacia lo que podríamos llamar izquierda enfermiza, que me permito ratificar en este momento que es una conformación político-económica que ha sido rebasada hace ya muchas décadas por lo que considero que la solución sería un socialismo moderado, preocupado por el bienestar de la sociedad, por el fortalecimiento de la clase media y ratifico nuevamente por los más de 60 millones de mexicanos que se han empobrecido en las últimas décadas del siglo XX y primeras del siglo XXI; esto es sin duda alguna el remedio que nos permitirá estabilidad política y un desarrollo económico armónico en donde coincidiendo aunque parezca extraño con las políticas de Barack Obama “Los que más tienen paguen más, y los que menos tienen, paguen menos”, tratando de cumplir con lo que podríamos llamar mínimos de bienestar: salud, educación, vivienda, trabajo y aunque no nos agrada, fortalecer la seguridad privada y pública de los mexicanos, pues no nos queda la menor duda que la crisis vinculada como consecuencia del narcotráfico y del crimen organizado ha sido que el estado a través de sus órganos de gobierno que manejan tanto la policía, el ejército y la marina no han logrado hasta este momento pacificar nuestra nación, pero hay que recordar algo que es muy simple ¿Dónde se fabrican las armas y dónde se consumen las drogas?

Asimismo me voy a permitir citar al ex subsecretario para América Latina de los Estados Unidos en una entrevista con el periódico *Reforma* en donde afirmó que “El diagnóstico que están haciendo muchos, por ejemplo aquéllos que están abogando por algún tipo de reforma que podrá incentivar las coaliciones, están en la dirección acertada”, la preocupación mía sería que de todas maneras esa iniciativa también se quedara corta porque se tiene que relacionar también con otras.

También mencionó que lo terrible de México, es que a veces a los actores en la oposición les conviene mucho más que fracase el presidente. Es por esto que las fórmulas de las coaliciones de gobierno deben acompañarse de incentivos.

Por todo esto puedo recalcar que un gobierno de coalición es necesario en nuestro país, no sólo para incrementar el grado de gobernabilidad, sino para mejorar la estabilidad política y alcanzar las metas establecidas en todos los gobiernos anteriores. Sin embargo se deben de analizar todas las propuestas de una manera muy cuidadosa para ver cuál es la más acorde con la idiosincrasia de los mexicanos.

Componentes de la gobernabilidad

Para lograr estabilidad y gobernabilidad se requiere: de la eficacia, de la eficiencia, de la legitimidad y por supuesto de la estabilidad.

La eficacia debe considerarse como un factor clave donde debe haber un alto nivel en el ejercicio del poder político para lograr un adecuado gobierno sobre una sociedad altamente politizada que solamente obedecerá el mandato siempre y cuando exista transparencia y un ejercicio del gobierno en el sentido amplio que logre la resolución de los problemas más importantes de la nación.

La legitimidad se logra cuando existe una plena conciencia de que las instituciones políticas que existen son las adecuadas para la sociedad y la presencia de la confianza en dichas instituciones son factores indispensables para la credibilidad y la confianza, como indicadores en la legitimidad del sistema, pero bien podríamos señalar que esto sólo se logra a través de elecciones simples y confiables. Por lo que la legitimidad podemos afirmar que es un factor fundamental de la gobernabilidad en el ejercicio del poder a través de acciones de gobierno que toma en consideración los requerimien-

tos de una sociedad que le reclama que se cumpla fundamentalmente con un impulso que dé estabilidad económica, social y política.

Por lo que hace a la eficiencia es por supuesto el establecimiento de procedimientos y mecanismos que le permitan al gobierno cumplir a la brevedad posible con su programa de trabajo y con los requerimientos más urgentes de la sociedad.

Y finalmente por lo que respecta a la estabilidad es un elemento indispensable de los órganos de gobierno para darle mayor gobernabilidad respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, un sistema político con estabilidad debe tener la capacidad de adaptarse a los requerimientos que provienen de una determinada circunstancia, ya que la continua adaptación a la realidad le permite al estado sobrevivir con tranquilidad y con un desarrollo totalmente sustentable, por lo que los principios que he mencionado de eficacia, legitimidad, eficiencia y estabilidad permiten darle gobernabilidad y equilibrio a la sociedad en su conjunto evitando un rompimiento que a nadie le hace bien.

Reflexiones en torno a las coaliciones de gobierno

Los tres partidos políticos más importantes de nuestro país, me refiero al Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, y el Partido de la Revolución Democrática, están dando muestras de que sí se pueden llevar a cabo coaliciones de gobierno con el fin de lograr la prosperidad y el desarrollo sustentable de los mexicanos, razón por la cual me voy a permitir hacer también algunas reflexiones en torno a los acuerdos y a las coaliciones que se pueden realizar entre el titular del Poder Ejecutivo y las fuerzas políticas partidistas más importantes de la nación, baste señalar el hecho histórico político que se efectuó el 2 de diciembre del 2012. En este Pacto por México las diversas fuerzas de la nación mexicana se comprometieron a lo siguiente: Gobernabilidad democrática, crecimiento económico, empleo y competitividad; ejercicio pleno de derechos sociales y libertades; seguridad y justicia, así como transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; esto es sin duda alguna el inicio de una serie de acuerdos que se darán en el sistema político mexicano con el fin de lograr un gobierno interesado, repito, en un desarrollo equilibrado, sustentable que busque el bienestar de México.

Coalición, igual a gobernabilidad y democracia

La coalición y la gobernabilidad no pueden existir sin la democracia ya que dichos elementos están ligados con el estado de derecho, con la estabilidad y la seguridad que le permitirá a la sociedad la tranquilidad necesaria capaz de generar una arraigada legitimidad social en donde se dé pleno cumplimiento a los derechos humanos indispensables y necesarios.

No podemos negar que todos estamos a favor de que en nuestro país es necesario llevar a cabo un gobierno de coalición con democracia que permita una mejor gobernabilidad en el país.

¿Qué son los gobiernos de coalición?

El gobierno de coalición de acuerdo con Antonio Robles Egea ha de ser entendido como un tipo específico de gobierno, con sus propias reglas y convenciones, que fluyen del principio fundamental de la coalición: El Poder Compartido.

Grace Ivana Deheza señala que las coaliciones de gobierno son el producto del cálculo estratégico de los partidos en las elecciones presidenciales.

Daniel Chasquetti sostiene que a menudo se suele considerar como coalición gobernante a todos los gobiernos que presentan un gabinete multipartidario.

Por otro lado, Kaare Strom afirma que una coalición de gobierno puede ser definida como un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, que reúnen recursos para concretarlas y que distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas.

Actualmente son muy pocos los autores que estudian la colaboración de dos partidos políticos o más desde el poder ejecutivo, es decir, casi todos los trabajos que analizan los gobiernos de coalición lo hacen observando las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; es importante señalar que lo que podemos denominar democracia dividida es una respuesta fundamentalmente a un sistema pluripartidista por lo que las fuerzas del Congreso de la Unión deben de tener la capacidad suficiente para entender la urgente necesidad de llevar a cabo negociaciones como lo están realizando actualmente con el fin de lograr acciones de gobierno que nos permitan superarnos integralmente.

Estas posibilidades no son excluyentes; por el contrario, se complementan. No existe una frontera o barrera que indique que una coalición de go-

bierno sólo puede analizarse desde el ejecutivo y nada más, o que simplemente debe entenderse a partir de las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

Considero que una coalición de gobierno democrático es mucho más profunda; se basa en la negociación de las mayores fuerzas políticas, y es justamente en la negociación en donde toma fuerza, ya que los partidos políticos están dispuestos a ofrecer y ceder algo, a cambio de conseguir implementar sus políticas; pero aún más es indispensable tomar en consideración los diversos poderes fácticos tanto nacionales como globales para lograr una coalición democrática integral y conseguir la gobernabilidad, y la democracia integral, sobre todo, la social.

La gobernabilidad, repito, no puede existir sin la democracia social, ya que van de la mano una con otra lo que permitirá el equilibrio de la sociedad, tomando en consideración la transparencia y la rendición de cuentas, lo que hará prevalecer el estado de derecho y la legitimidad.

Basándonos en el entendido de que el concepto de “coaliciones” se debe de ver como una alianza de largo plazo en la que distintas fuerzas políticas se corresponsabilizan con un programa de gobierno común y no sólo para enfrentar juntos una elección.

Sabemos que por mucho tiempo nos gobernó una hegemonía mayoritaria; pero hoy en día nos gobierna una hegemonía minoritaria lo que ha traído como consecuencia una democracia dividida pues el titular del Poder Ejecutivo no tiene el control absoluto ni del Poder Legislativo ni del Poder Judicial. En 2009, con el 28% del apoyo electoral, un partido conservó el 100% del poder gubernamental. El 72% de la ciudadanía no participa en las decisiones del gobierno, y los representantes de la nación tienen que conformarse con emitir puntos de acuerdo de alcance estrictamente testimonial. Esto no contraviene la norma; esto lo que muestra es la caduqueza de la norma. Aun así, entre nosotros todavía hay resistencia para hablar de gobierno de coalición.

Por la razón de que en las últimas elecciones presidenciales se alcanzó la mayoría para gobernar, nuestro sistema presidencial ha adoptado instrumentos que auspician las coaliciones, como una forma eficaz de transformar el pluralismo en una fuerza de apoyo. Entre un gobierno sustentado con el 28% del electorado y otro que disponga de un 51% de apoyo en el Congreso, hay una diferencia sensible. El primero es legítimo, pero su aislamiento lo debilita; el segundo no pierde legitimidad al coaligarse y sí gana en fortaleza política y en efectividad gubernativa.

Asimismo, si ningún partido dispone de mayoría en la presidencia y por lo tanto, lo mismo puede suceder en el Congreso, entonces, se requiere una coalición de gobierno, basada en un acuerdo programático explícito, responsable y controlable, cuya ejecución sea compartida por quienes lo suscriban.

La previsión de coaliciones implica que el gobierno puede celebrar acuerdos que le otorguen una mayoría en el Congreso, referidos a su programa de trabajo. La sola posibilidad de que en ciertas circunstancias el gobierno se integre mediante una coalición, modifica la vida institucional porque denota que el poder está más desconcentrado, que es responsable ante la representación nacional y que cuenta con apoyo democrático para su programa. Asimismo, es un indicador de que los lenguajes se han homologado como expresión del pluralismo.

Hay quienes argumentan que en México han existido gobiernos de coalición desde hace ya algunos años, aunque no hayan tenido ese nombre. Señalan que algunos presidentes nombraron a diversos secretarios de estado de otros partidos políticos. Esto se ha producido en los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto quienes han nombrado a funcionarios de alto nivel, pero de afiliación política diferente.

Por ejemplo, Calderón señaló: llegaré a la presidencia de la república a sumar y a eso los invito a todos, a que sumemos, porque quiero sumar, porque reconozco que la fuerza de la república está en la pluralidad. Señaló que a la brevedad iniciaría un diálogo con todas las fuerzas políticas con el propósito de definir un programa de gobierno común que respondiera al interés de la mayoría de los mexicanos.

Sin embargo, nuestros últimos mandatarios no han tenido una interpretación amplia del concepto de coalición, ya que la medida de integrar en su gabinete a personas de diferente ideología política no significa necesariamente un gobierno de coalición.

El doctor Diego Valadés en su libro "El Control del Poder", libro que fue editado por Porrúa en el año 2000 y específicamente en la página 84 señaló al respecto: *"Según esa concepción, nos encontramos con que el eje de la democracia radica en la estabilidad de los gobiernos. Aunque no se manifieste, queda como una verdad subyacente que el único control eficaz es el electoral, ya que la garantía democrática reside en la evaluación que los ciudadanos expresen en las urnas. Aunque no resulta admisible una democracia sin controlar el ejercicio del poder, en una construcción que privilegia la estabilidad gubernamental se reduce considerablemente el*

espacio para los instrumentos constitucionales de control. Ante este hecho la única opción sustentable es la electoral”.

Ante el fenómeno del gobierno dividido en donde se corre el peligro de paralizar el servicio público resulta indispensable la coalición.

La participación de la figura del Poder Ejecutivo se ha modificado muy bien podríamos afirmarlo a partir de Salinas de Gortari, lo que se traduce en la limitación del ejercicio del poder y el surgimiento, vuelvo a decirlo de un gobierno dividido. En comparación con otros países ante las iniciativas del Presidente de la República ante un congreso que no se siente obligado a responder en un plazo determinado baste mencionar la Ley Orgánica de la Administración Pública, aunado con la temporalidad de los integrantes del Congreso y el surgimiento de grupos parlamentarios totalmente contrarios, lo que nos permite afirmar la necesidad de contar con negociadores lo suficientemente capaces que permitan darle estabilidad al propio sistema político.

Dada la situación, en el caso de México para la aprobación de reformas depende mucho de en qué partido se encuentra en el poder y control del Congreso pero en el momento que estamos viviendo existe una mayor participación legislativa de los partidos políticos por lo que es deseable que el pacto que acaban de firmar por primera ocasión en la historia de México entre el Poder Ejecutivo y los tres partidos mayoritarios, logren destrabar los obstáculos que le permitan llevar a cabo las políticas públicas que México requiere.

Ahora bien, las coaliciones juegan diferentes papeles según el arreglo institucional y el sistema político de cada país. En los sistemas parlamentarios, como es bien sabido, para formar gobierno y mantenerse dentro del mismo, el Jefe de Gobierno debe contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Por ejemplo, el Sistema Parlamentario Inglés en donde ni el Partido Conservador ni el Laborista lograron tener el control del Parlamento por lo que el Partido Conservador a través de su líder David William Donald Cameron tuvo necesidad de convocar a una coalición al grupo, aunque pequeño, del Partido Demócrata Liberal, cediéndole algunas posiciones de su gabinete y sólo así lograr contar con el control del Parlamento de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Cuando ninguno de los partidos contendientes logra controlar la mayoría de la Legislatura necesaria para formar gobierno, entonces debe formar coaliciones como en el caso de Inglaterra con otros partidos para alcanzar el respaldo necesario. Es por ello, que en los sistemas

parlamentarios las coaliciones juegan un papel trascendental en la formación y el mantenimiento del gobierno.

En contraste, dentro de los sistemas presidenciales no sucede así, como en el caso de los Estados Unidos de América, básicamente porque la elección de los miembros del Poder Ejecutivo y del Legislativo se lleva a cabo de manera directa por los ciudadanos y de manera independiente; cabe recalcar que en el caso de los Estados Unidos de América la elección del titular del Poder Ejecutivo en el presente caso de Barack Obama existe una elección indirecta en donde son 538 votos los que definen la elección presidencial; existe lo que se denomina: “Legitimidad Dual”. En estos regímenes las coaliciones se refieren básicamente a las alianzas políticas que es necesario construir al interior de una Legislatura o entre el titular del Ejecutivo y los congresistas para sacar adelante un programa de gobierno, debido a que la composición de las cámaras hace imposible que el Presidente o algún partido de oposición puedan sacar adelante su agenda. Si bien en un régimen presidencial multipartidista como es el caso de México las coaliciones electorales son un instrumento eficaz de acceso al poder, las coaliciones legislativas facilitan la operación y gobernabilidad del sistema; no obstante, estas últimas, tienden a dificultarse más, entre más exacerbado se encuentra el multipartidismo en ese régimen. Razón por la cual es digno de mencionar “El Pacto por México” es una coalición a posteriori a las elecciones tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso de la Unión, en virtud de que esta coalición gira en torno a un programa de trabajo en el cual coincidieron el PRI, PAN y PRD.

Este tipo de pactos son más factibles en los Sistemas Parlamentarios.

Es decir, entre mayor sea el número de partidos representados en el Congreso, mayor será el número de actores cuyos intereses es necesario conciliar, la diversidad ideológica se incrementará y los obstáculos para construir coaliciones aumentarán, y por ende, se elevan los costos del partido opositor dispuesto a coaligarse.

Por eso es que las coaliciones que son posibles de formarse en un sistema presidencialista se forman desde el ejecutivo, en el presente caso por el presidente Enrique Peña Nieto nombrando dentro del gobierno a diversos funcionarios de estado de otros partidos políticos distintos al del presidente, y que también se forman en una relación ejecutivo-legislativo para tratar de evitar el inmovilismo, las parálisis o las crisis de gobierno.

También es importante comentar que la división de poderes en un sistema de gobierno presidencial es de suma importancia. El hecho de formar

coaliciones de gobierno en sistemas presidenciales no atenta en contra de la independencia de ambos poderes. Es posible que se pueda establecer una relación de cooperación si se tiene la voluntad de concertar políticamente, de negociar, y dialogar para evitar el inmovilismo político.

Una coalición de gobierno como la que se ha dado en nuestro país no implica que se esté perdiendo la autonomía de alguno de los poderes o que exista fusión alguna; tampoco importa que los partidos políticos de izquierda, del centro o de derecha pierdan la facultad de seguir luchando por espacios políticos que requieren o que necesitan y en esta diversidad negociar y concertar resulta benéfico para el desarrollo de la nación.

El maestro Pedro Ojeda Paullada señaló en el 4° Congreso de Derecho Constitucional lo siguiente: “El Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y el gobierno de la capital del país. Los resultados señalaron el fin electivo del hiperpresidencialismo en México y el comienzo de una nueva era de gobierno dividido”. Razón por la cual bien podríamos afirmar que el crecimiento político, social y económico del país se estancó trayendo como consecuencia que en los últimos dos sexenios, me refiero al gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón, México sufrió una crisis de gobernabilidad como nunca se había visto en la historia del siglo XX y principios del siglo XXI, habiendo empobrecido el país y habiendo una crisis de estabilidad en todas sus magnitudes, razón por la cual Calderón se vio en la necesidad de refugiarse en el ejército y en la marina.

El gobierno dividido repercutió en la democracia, en la gobernabilidad y en el desarrollo equilibrado de la nación, por lo que es fundamental la estrategia política del actual presidente, invitando a los partidos más poderosos del Congreso de la Unión para lograr gobernabilidad y democracia social.

Me voy a permitir citar a Germán Pérez Fernández del Castillo y Antonio Martínez en el libro “La Cámara de Diputados en México”, 1° edición, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2000, página 6: *“Un gobierno en que el Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y en el que el Legislativo es controlado por otro partido, sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias, produce naturalmente conflicto entre ambos poderes. El conflicto puede ser de tal magnitud, que la administración pública se paralice, se confunda a la opinión ciudadana y se acaben resolviendo las diferencias por las vías de los hechos, fuera del marco legal. El producto es ingobernabilidad y crisis de legitimidad”*.

Por lo expuesto a manera de precedente sería importante que exista el impulso en la cultura de la negociación y coalición con el fin de asegurar la gobernabilidad y por supuesto la democracia integral, bien valdría la pena reflexionar sobre un pensamiento político que anda rondando entre los estudiosos del derecho constitucional y la teoría política y me refiero específicamente a tratar de establecer un sistema presidencial con matices parlamentarios en donde cohabiten los intereses del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, los Partidos Políticos y los factores reales de poder que no están implícitos en la Constitución Política.

Concertar voluntades y construir coaliciones en un régimen presidencial tiene al menos dos ventajas. Por una parte la necesidad de negociar da lugar a mejores leyes y por la otra, las coaliciones al reflejar consensos tienden a facilitar la implementación y el acatamiento de la voluntad política de quien legisla.

Por lo que la intervención real de cada uno de los integrantes de una coalición, en la formación de la políticas de gobierno, depende del grado de influencia de los miembros del gobierno, del grado de autonomía del presidente o del grado de sujeción a los compromisos que ha adquirido el presidente al formar la coalición, motivo por el cual cada uno de los gobiernos de coalición son muy diferentes.

Anteriormente, el Partido Revolucionario Institucional, partido hegemónico controlaba la presidencia de la República, la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, por lo que las iniciativas de ley se originaban desde la presidencia, y entonces el Congreso de la Unión, se dedicaba a revisar y aprobar las iniciativas que el presidente presentaba. Esto no era lo ideal, ya que la invasión de competencias no debe existir en un país que se jacte de ser democrático.

Sin embargo, ahora que tenemos un congreso dividido, en un sistema pluripartidista, debe verse como una oportunidad para lograr equilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo. Los gobiernos divididos no se deben fatalizar; por el contrario, deben considerarse como una forma positiva para establecer una situación de cooperación entre las distintas fuerzas políticas del país. Si se logran negociaciones y acuerdos, el ejercicio del poder y la toma de decisiones necesariamente serían compartidos.

En los últimos años cuando no ha existido una mayoría en el Congreso de la Unión se han modificado más artículos constitucionales y se han establecido más leyes ordinarias que en cualquier otro periodo similar desde

1917. Gracias a la existencia de gobiernos democráticos divididos, en los que el titular del Poder Ejecutivo no ha contado con una mayoría legislativa favorable, se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se dotó de plena autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México, asimismo surgió el Instituto Federal Electoral y se han llevado a cabo una serie de reformas constitucionales históricas de gran calado en las materias electoral, de justicia penal, derechos humanos, juicio de amparo y acciones colectivas, entre otras.

Hoy en día, la “peor” mezcla para la estabilidad de la democracia presidencial no es el multipartidismo puro y llano, sino el multipartidismo sin coaliciones parlamentarias.

Asimismo, en un sistema presidencial, la fragmentación política es un gran problema, porque aumentan las posibilidades de una situación de bloqueos entre ejecutivo y legislativo; aunque todo parece ser que como consecuencia del Pacto por México el presidente podrá llevar a cabo con el apoyo del Poder Legislativo el proyecto de nación que la sociedad requiere.

Esperemos que esto no suceda pero la consecuencia lógica de que exista una alta fragmentación política en un sistema de gobierno presidencial es la grave problemática que se generaría en su caso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, lo cual traería complicaciones para poder cumplir las agendas y darle continuidad a las políticas de gobierno, sin embargo me parece que las coaliciones de gobierno son un instrumento viable, democrático y muy importante que puede hacer frente a la tendencia de fragmentación política en los sistemas de gobierno presidenciales.

Por lo que lo más importante es buscar una adecuada representatividad con la gobernabilidad para lo cual es conveniente plantear reformas y cambios estructurales en la forma de gobierno adaptando, repito, en los actos de gobierno una coparticipación fundamentalmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, hay que impulsar la cultura de la negociación y coalición por medio de las cuales se asegure la gobernabilidad con sustentabilidad.

Un presidente puede verse impedido de efectuar un cambio real por una legislatura en la que su propio partido, o bien tiene una minoría de bancas o, aunque posea un gran número, se encuentra profundamente dividido e indisciplinado.

La consecuencia lógica de que exista una alta fragmentación política en un sistema de gobierno presidencial, es la grave problemática que se generará entre el poder ejecutivo y el legislativo, lo cual traerá complicaciones para

poder cumplir las agendas y darle continuidad a las políticas de gobierno, sin embargo, me parece que las coaliciones de gobierno son un instrumento viable, democrático y muy importante que puede hacer frente a la tendencia de fragmentación política en los sistemas de gobierno presidenciales.

Con una división significativa del sistema partidario, el partido del presidente ni siquiera se acercará a obtener una mayoría de bancas en el parlamento, y entonces el presidente se verá forzado a confiar en una coalición como es el momento que estamos viviendo.

Por otra parte en un régimen de gobierno presidencial deben existir incentivos para la disciplina partidaria y para enfrentar lo mejor posible la desintegración política; se deben establecer acuerdos, consensos y negociaciones entre los partidos de oposición y el partido del jefe del ejecutivo, que lleven a buen puerto las políticas de gobierno.

Es necesario aclarar que las alianzas en el Congreso Federal no resuelven el problema de fondo. A mediano plazo tendremos que pensar de cualquier forma en el cambio de régimen o de ajustes al sistema electoral o de partidos.

Por lo que, hoy en día México necesita más que nunca conocer, analizar y meditar sobre algunas figuras políticas de derecho constitucional comparado, y qué mejor que las de América del Sur, puesto que estos países comparten similitudes históricas, geográficas, sociales, económicas y políticas con nuestro país.

En concreto, la institución política que México debe observar y comparar por el bien del país son las coaliciones de gobierno exitosas en América Latina. Y quizás valdría la pena mencionar el establecimiento tantas veces citado, como la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, que traería como consecuencia, coaliciones de partidos y tal vez coaliciones de gobierno, y a su vez gobernabilidad y por supuesto una democracia con mayor participación política.

Las coaliciones de gobierno son viables en sistemas multipartidistas y democráticos de gobierno. El caso chileno confirma que existen actualmente casos empíricos en los que funciona un sistema de gobierno presidencial con coaliciones de gobierno y pluripartidismo.

Los presidentes de la nación chilena han hecho una ardua labor para negociar con los partidos de coalición, así como con los de la oposición, a fin de lograr que no existan bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo. Sólo a través del diálogo y los acuerdos, es que los presidentes chilenos han podido asegurar que se aprueben la gran mayoría de sus agendas legislativas.

Por ejemplo en el gobierno democrático de Patricio Alwyn cuando finalmente se logró la caída de Pinochet, participaron 6 partidos, en el de Eduardo Frei participaron también 6 partidos, en el de Ricardo Lagos 5 partidos, en el de Michelle Bachelet 6 partidos y en el de Sebastián Piñera 4 partidos. Todos estos partidos trabajan juntos formando un gobierno de coalición que le da estabilidad y gobernabilidad al país.

El caso chileno representa una evidencia empírica de la capacidad que pueden exhibir las instituciones en un proceso de cambio político, cuando ellas son armónicas con la cultura de la población, el contexto socioeconómico en el que actúan y los objetivos de los actores políticos a los que sirven.

Regresando al análisis del sistema político mexicano, es necesario tomar en cuenta que a pesar de los importantes cambios políticos en nuestro país, todavía faltan ajustes que son posibles de lograr con coaliciones de gobierno sólidas. México necesita esos avances para llegar a ser un sistema democrático consolidado y estable. No obstante, al proceso le falta un acuerdo político para conducir la nueva gobernabilidad democrática que implique la distribución del poder, equilibrios y una pluralidad activa, para lo cual se exige la corresponsabilidad de todos los actores. El Pacto por México es sin duda alguna una respuesta que pretende darle congruencia y estabilidad para enfrentarse a los factores que han dividido a la nación.

La circunstancia actual que presenta México es la de un país presidencial que opera bajo un gobierno dividido en razón de un Congreso que no coincide plenamente con el titular del Poder Ejecutivo, y es muy probable que lo siga siendo en un futuro. Eso no debe alarmarnos. Los gobiernos divididos no son una amenaza para la democracia; por el contrario, son el resultado de la realidad política que vive nuestro país, por lo que el éxito de las políticas públicas en los sistemas presidenciales que cuentan con gobiernos divididos, depende de las coaliciones de gobierno y por supuesto de las reformas parlamentarias que ya deben establecerse.

El presidente de México, si quiere ver en marcha sus principales políticas públicas, debe ratificar y llegar a acuerdos entre su gobierno y los partidos políticos que van a integrar la coalición. Estos acuerdos se han formado desde el ejecutivo y el legislativo; es decir, el presidente tendrá que invitar a militantes de otros partidos a formar parte de su gabinete para lograr que sus iniciativas sean aprobadas en el congreso por la coalición gobernante.

Lo ideal sería que en un futuro los posibles candidatos a la presidencia de la república informaran a la ciudadanía las propuestas de gobierno y

los actores que conformarán la coalición gobernante. Me parece conveniente que las coaliciones se formen con anterioridad a las elecciones, de frente a la ciudadanía, y no después de éstas, puesto que así los ciudadanos pueden elegir con tiempo, de una manera transparente, objetiva e informada, a quienes gobernarán nuestro país.

México necesita un sistema político que garantice la legalidad, la pluralidad y con ello la tolerancia, por lo que en un gobierno dividido como el nuestro, las coaliciones de gobierno pueden coadyuvar a tener autoridades políticamente responsables, en donde la rendición de cuentas y la transparencia repercutan en la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Miguel Ángel Suárez Romero

CORRUPCIÓN Y PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO: UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN POR VÍA DE LEGALIZACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN EN UN AUTÉNTICO ESTADO DE DERECHO

SUMARIO: I. Introducción. II. El fenómeno de la corrupción. II.1 El concepto de corrupción. II.2 Elementos del acto corrupto. II.3 Clases de corrupción. II.4 Algunas causas de la corrupción. III. La idea de Estado de Derecho a la luz del fenómeno de la corrupción. IV. El papel del legislador y del juez en el combate a la corrupción electoral. V. A manera de conclusión. VI. Bibliografía.

I. Introducción

El presente trabajo se sitúa en el terreno de discusión de la Filosofía Política y Jurídica contemporáneas, centrándose de manera fundamental en los procesos electorales dentro de la consolidación y normalización democrática en México y el fenómeno de la corrupción entendido éste como degenerante de las estructuras políticas y jurídicas del Estado mexicano. Como toda investigación con pretensiones científicas se centrará en un objeto determinado, se fijará un estado de la cuestión o problemática de la cual se parte, tenderá a la consecución de determinados objetivos y se partirá de una hipótesis. Estas cuatro circunstancias serán las que, en estas líneas introductorias, se tratarán de definir y delimitar con la mayor precisión posible.

Pues bien, comenzando por el primero de los aspectos que es precisamente el objeto de estudio de nuestra investigación, diremos que lo constituye el concepto de corrupción con estrecha vinculación al de Estado de Derecho en México, concretamente con procesos de legalización y judicialización en materia electoral que permitan consolidar el Estado democrático. A este

respecto, es necesario aclarar que dada la perspectiva de nuestro análisis, el objeto de estudio es de tipo *ideal* al estar constituido por los conceptos antes señalados, aunque somos conscientes que la corrupción puede ser analizada como un objeto concreto que se materializa en aspectos sociológicos que pueden traducirse en conductas concretas y datos estadísticos.¹ Aquí, abordaremos el tema en cuestión sólo desde la perspectiva conceptual o ideal en cuanto a su objeto, lo cual no es óbice para que en un momento posterior pueda aterrizarse todo ello en situaciones fácticas concretas.

En cuanto al segundo de los aspectos señalados, es decir, al estado de la cuestión debemos decir que el tema de la corrupción es, sin duda, uno de los principales problemas que afectan a los Estados constitucionales actuales y sobre todo de los países en desarrollo, en los que su finalidad debería ser la de preservar el orden institucional y de convivencia social dentro del marco jurídico que rige al propio Estado. Aunque no es un problema exclusivo de nuestro país, lo que no se puede dejar de reconocer es que se trata de un fenómeno que en países como México se ve acentuado por la falta de respeto al principio de Imperio de la Ley, tanto por las autoridades que representan a los órganos del Estado en sus diversos niveles como por los particulares, lo cual motiva el resquebrajamiento de los principios fundamentales que deben regir a todo auténtico Estado de Derecho. Este aspecto trasladado al ámbito electoral resulta de capital importancia además de ser tema de actualidad, pues en la consolidación y normalización de los procesos electorales en México, resulta necesario abatir a través de los operadores jurídicos del Estado de Derecho, como es el caso del legislador y de los jueces, el grave problema de la corrupción que puede estar presente tanto en los actores políticos, factores reales del Poder y los ciudadanos mismos.

Ahora bien, aunque nuestro objeto de estudio es central y de capital importancia para el desarrollo económico, político, social y jurídico de nuestro país en general, tenemos la impresión de que el tema ha sido poco estudiado en el plano estrictamente científico y, por qué no decirlo, filosófico. De ahí, que el presente estudio pretenda analizar el problema de la corrupción desde

¹ Aquí, resulta pertinente aclarar que, dentro de la investigación científica un *objeto* es, en efecto, todo lo que es o puede ser tema del pensamiento o de la acción. Las cosas y sus propiedades son objetos; también los conceptos y sus combinaciones (por ejemplo, proposiciones) son objetos, pero de otra clase: a menudo se les llama *objetos ideales*. Los hechos, el tema de la ciencia factual, son objetos de otra clase: se les puede llamar *objetos concretos*", Bunge, M., *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*, trad. de M. Sacristán, Siglo Veintiuno, México, 2000, p. 594.

el plano teórico de la Filosofía Política y Jurídica contemporáneas. A este respecto, aunque el trabajo se circunscribirá más al terreno de lo jurídico, es importante dejar claro que siempre se hará con matices filosóficos y éticos. Ello, porque como bien afirmaba Immanuel Kant “el jurista, que no es al mismo tiempo filósofo, siente la enorme tentación de hacer esto porque es propio de su oficio el aplicar las leyes existentes sin investigar si necesitan una mejora”.² Y más adelante, continúa diciendo el ilustre filósofo alemán del siglo XVIII que, comúnmente, se ha desdeñado a la filosofía dejándola por debajo de la jurisprudencia argumentando que la primera funge como sirvienta de la segunda; pero sobre el particular, se permite afirmar que no se aclara si la sirvienta “va delante de su digna señora con la antorcha o detrás llevándole la cola”.³ A nuestro juicio, creemos que el enfoque filosófico se vuelve imprescindible, puesto que con él se dan luces sobre la esencia misma del problema así como de sus posibles soluciones en el terreno político y jurídico.

A esto cabe agregar que en el estudio que pretendemos llevar a cabo, se abordará además de la perspectiva jurídica que constituye su esencia, el aspecto ético que a nuestro juicio está detrás del fenómeno de la corrupción,⁴ siempre en el contexto de la Ética Pública que es aquella que debe imperar en la organización del Estado de Derecho,⁵ la que sin duda alguna está plasmada en la norma fundante básica del Estado mexicano, es decir, en la Constitución y asimismo son el marco inspirador del legislador y del juez electorales.

Lo anteriormente expuesto se debe en gran medida a que, sin duda, la corrupción es un fenómeno social, que nace y tiene repercusiones directas en el ámbito político y en el sistema jurídico que organiza al Estado mexicano. El tema será tratado de forma general aunque siempre tomando como punto de referencia, la manera en que operan y funcionan los órganos del Estado que conforman el gobierno en México en sus diversos niveles, así como las

² Kant, I., *Sobre la paz perpetua*, trad. de J. Abellán, Tecnos, Madrid, 2001, p. 43.

³ *Idem*.

⁴ A este respecto, creemos que es importante no dejar de lado la inquietud que se plantea el profesor Javier Muguerza, al cuestionarse si: “¿Queda aún lugar para la ética dentro del horizonte cultural de nuestra época, tan decisivamente tributario de las perspectivas que nos han sido impuestas por el pensamiento científico y sus aplicaciones de orden técnico?”, Muguerza, J., *La razón sin esperanza*, Taurus, Madrid, 1986, p. 21.

⁵ Sobre el concepto e implicaciones de la Ética Pública como Ética del Estado y del Derecho, véase Peces-Barba, G., *Ética, Poder y Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, pp. 75-79. De igual forma y del mismo autor véase su más reciente trabajo sobre el tema en *Diez lecciones sobre Ética, Poder y Derecho*, Dykinson, 2010.

diferentes estructuras y actores políticos que interactúan en todos los procesos electorales ya sean federales o de las entidades federativas. Es innegable que en nuestro país contamos con una estructura estatal y con órganos que funcionan de acuerdo con sus atribuciones. De ahí que, como se ha dicho en otros contextos políticos y ámbitos geográficos, tengamos que hablar ante la amarga realidad de un sistema corrupto, de un *desgobierno* que evoca una variedad del mal gobierno que puede traducirse en desorganización o bien en organización deliberada y perversa que atenta contra los principios que deben regir al Estado de Derecho.⁶

Por lo anterior, es que a nuestro modo de ver la corrupción debe ser tratada en forma correlativa y paralela con el Estado de Derecho que funciona a través de sus instituciones tanto Legislativas, Administrativas y Jurisdiccionales, puesto que los principios de ese Estado de Derecho que tanto anhelamos en México debe ser el ideal a alcanzar de las organizaciones jurídico-políticas y la primera, es decir, la corrupción es una causa que resquebraja y merma su correcto funcionamiento. En otras palabras lo que queremos dar a entender es que un Estado como el mexicano al estar estructurado constitucionalmente como Estado de Derecho, debe tender a hacer efectivos los principios de Imperio de la Ley, División de Poderes, Sujeción de la Administración a la Ley así como el reconocimiento y garantía de los Derechos Fundamentales del hombre; los cuales se hacen completamente nugatorios al funcionar —de la manera en que éste opere— un sistema de corrupción generalizado en los diversos niveles de los órganos del gobierno y también de los particulares.

Por ello, nuestra investigación partirá de la concepción o más bien de las diversas concepciones de la corrupción, se hará alusión al acto corrupto atendiendo a los elementos que lo integran y a las clases de corrupción que se han identificado. De ahí, una vez caracterizada a la corrupción se procederá a partir del concepto asumido de Estado de Derecho o Estado Consti-

⁶ Nos referimos aquí a la expresión utilizada por el catedrático de la Universidad Complutense de Madrid Alejandro Nieto, quien sobre el particular ha dicho que: “Desgobierno no es, por tanto, antónimo de gobierno sino una variedad del mal gobierno caracterizada por el prefijo «des», que evoca desorden; de donde viene la conexión tradicional entre desorganización y desgobierno, cuya equivalencia no resulta exacta del todo puesto que en los tiempos que corremos el desgobierno puede ser también la consecuencia de una organización deliberadamente perversa o de lo que aquí se ha llamado contraorganización”, Nieto, A., *La “nueva” organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 9-10.

tucional en términos actuales, a incidir en la labor legislativa y de los jueces en materia electoral en México, los cuales tienen a su cargo respectivamente desarrollar y aplicar los principios y características que debe tener una organización política civilizada en nuestros tiempos. Asimismo, se establecerá el ligamen que existe entre las citadas características y la desorganización o contra-organización de los órganos estatales al corromperse y la forma en que dicho *desgobierno* repercute en la desnaturalización de lo que debe ser el Estado de Derecho y por ende trasgrede y afecta de normalización democrática que construimos hasta ahora parcialmente los mexicanos.

Asimismo, sin llegar a confundir en su esencia a la corrupción con la impunidad, se hará alusión a esta última como una forma específica de contra-organización del *desgobierno*, que implica la falta de aplicación de la ley —tanto penal como administrativa— por parte de los órganos jurisdiccionales que deberían sancionar a los políticos, funcionarios corruptos, ciudadanos y demás actores de los procesos democráticos. Y, también, para no dejar cabos sueltos en cuanto a los órganos de gobierno, se podría también hablar de la falta de regulación o de la regulación ineficiente que hace el Poder Legislativo al momento de elaborar normas generales y abstractas en materia electoral como expresión de la voluntad del pueblo. Es, en cierta medida, un círculo vicioso que opera entre las diversas funciones estatales y los distintos órdenes de gobierno, de tal manera que se hace necesario atacarlo desde la base y estructuras propias del Estado de Derecho. La mejora en la calidad de leyes electorales repercutirá directamente en la mejor aplicación que de ellas hagan los Tribunales electorales, tanto ordinarios como de control de la constitucionalidad.

En el entendido de que toda investigación de carácter científico debe partir de una hipótesis,⁷ diremos que nuestro trabajo partirá de aquella según la cual el nuevo modelo de Estado de Derecho en el contexto jurídico de nuestros tiempos, debe seguir manteniendo los principios rectores de Im-

⁷ Es decir, se parte de una proposición hipotética que se refiere a hechos o concepciones que hasta el momento no han sido comprobados o corroborados, por lo que de inicio se tratará de una suposición que requiere de argumentos de rigor científico para convertirse en leyes o teorías. Para ello, véase Bunge, M., *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*, op. cit., pp. 194 y ss. Se trata, en definitiva, de aquello que Karl Popper ha denominado conjetura, esto es el juicio anticipado que se hace de algo siempre susceptible de refutación, que es el paso inicial del proceso de creación científica. Para lo cual puede verse Popper, K. R., *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, trad. de Néstor Miguez, Paidós, Barcelona, 1994, pp. 57 y ss.

perio de la Ley, Separación de poderes, Legalidad de la Administración y Reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales. Bajo estos principios y el fortalecimiento de las estructuras y órganos que el Estado mexicano ha construido en materia electoral, se podrán hacer eficaces y eficientes al mismo tiempo todas las estructuras organizacionales de normalidad democrática en México, de tal manera que el *desgobierno* del que hemos hablado y que caracteriza al sistema político y jurídico mexicano pueda regenerarse en un buen gobierno compatible con esos caracteres del Estado de Derecho.

En cuanto al objetivo del presente trabajo, podemos afirmar que se trata de analizar los elementos del Estado de Derecho actual, de tal manera que defendiendo el fortalecimiento de cada uno de ellos y de manera primordial el Imperio de la Ley tanto en su generación como en su aplicación irrestricta por los jueces en materia electoral, se establezcan los elementos teóricos desde los cuales el sistema jurídico se conforme y estructure para reducir a su mínima expresión la corrupción en nuestro país. Es decir, se hará una propuesta de solución al problema de la corrupción, que estará centrada en el fortalecimiento de las estructuras de gobierno que sea compatible con las características señaladas del Estado de Derecho. En definitiva, es la Constitución la que establece en forma de derecho positivo los principios de la Ética Pública, que organizará al Estado y a sus órganos para que en esa fusión entre la Ética, el Poder y el Derecho se pueda hacer frente a este mal que lacera enormemente al correcto funcionamiento del Ordenamiento jurídico en su conjunto y particularmente a los procesos electorales.

II. El fenómeno de la corrupción

Hemos dicho en las líneas introductorias del presente trabajo, que nuestro objeto de estudio se centrará en dos conceptos fundamentales: en primer lugar el de corrupción como fenómeno en sí y vinculado a los procesos electorales y de consolidación democrática en México; en segundo lugar, el de Estado de Derecho como modelo de superación de la problemática que le precede, con incidencia preponderante en la labor legislativa y jurisdiccional en materia electoral. Pues bien, en este apartado será tratado el primero de los conceptos a que se ha hecho referencia.

En definitiva abordar el tema de la corrupción en unas cuantas líneas sería no sólo ocioso sino prácticamente imposible. Por ello, en esta parte nos

limitaremos a establecer de manera sucinta algunos aspectos que a nuestro juicio y a los efectos de nuestro objetivo planteado se tornan imprescindibles. De ahí que, a continuación, procederemos a establecer un intento definitorio o conceptualizador de la corrupción; en forma analítica distinguir los elementos del acto corrupto; informar acerca de las diversas clases de corrupción que pueden presentarse; así como de las causas de dicho fenómeno, siempre con acotaciones específicas al tema de las instituciones y procesos electorales.

Con ello, insistimos, no pretendemos abarcar todos los campos de estudio que sobre la corrupción puedan hacerse, sino que simplemente estableceremos los elementos fundamentales que nos permitan si no entenderlo del todo por lo menos vislumbrarlo.

II.1 El concepto de corrupción

En este sitio nos permitiremos analizar en un primer momento, algunos de los conceptos que sobre el término «corrupción» se han elaborado,⁸ para que después estemos en posibilidad de referirnos a sus implicaciones jurídicas en el tema central que nos ocupa. Así pues, tenemos que comenzar diciendo que podemos identificar tres tipos de definición acerca de la corrupción. En primer lugar, tendríamos aquellos conceptos vinculados al abuso del cargo público o incumplimiento de las obligaciones inherentes al mismo; en segundo término, estarían las definiciones que aluden al fenómeno en relación directa con la actividad económica y el mercado; y, finalmente, estarían aquellas definiciones cuyo énfasis está en el perjuicio del interés general de la población.⁹

En cuanto al primer tipo de definiciones a las que hemos aludido, se adscribe aquella que afirma que la corrupción es “aquella conducta que se desvía de los deberes normales de una función o cargos públicos a causa

⁸ No debe extrañarnos la multiplicidad de conceptos que sobre la corrupción han sido elaborados, en virtud de que se trata de un fenómeno político y social que puede ser expresado de distintas maneras dependiendo de un sinnúmero de circunstancias entre las que destacan en primer término las de carácter histórico. Para ello véase Friedrich, C. J., “Corruption Concepts in Historical Perspective”, en Heidenheimer, A., Johnston M. y Levine, V. (Edit.), *Political Corruption*, Transaction Publisher, New Brunswick, 1990, pp. 15 y ss.

⁹ Cfr. Villoria Mendieta, M., *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid, 2000, pp. 25-27.

de ganancias privadas (de familia o de «clique» personal), pecuniarias o de «status», que conculca o viola reglas orientadas a combatir ciertos tipos de influencia personal”.¹⁰ Respecto a esta definición, también denominada sintética, de Nye, se han señalado ventajas y desventajas,¹¹ estando entre éstas últimas su extrema estrechez que provoca no incluir a determinados fenómenos dignos de atención, que según Arnold Heidenheimer producen una descomposición de los regímenes políticos a pesar de no constituir conductas penalmente tipificadas.¹² Así pues, siguiendo en esencia al último de los autores señalados, tendríamos el concepto del profesor Francisco Laporta quien afirma que, la corrupción, es la conducta por virtud de la cual “alguien que detenta el poder encargado de hacer ciertas cosas, es inducido mediante recompensas monetarias o de otro tipo, a realizar acciones que favorecen a quien ofrece la recompensa y en consecuencia dañan al grupo o a la organización al que el funcionario pertenece”.¹³ Así pues, en cuanto a este tipo de definición de la corrupción, tal vez en México no encontremos una incidencia fuerte de corrupción en cuanto a los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de aplicar la normatividad electoral. Esto es, por ejemplo a nivel federal tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuentan con mecanismos democratizados para el nombramiento de los Consejeros y de los Magistrados respectivamente. Tal vez, a este respecto sería conveniente mejorar las leyes del servicio profesional de carrera y de carrera judicial, que repercutiría directamente en la selección del resto de los servidores públicos de dichas dependencias y hacer más eficientes los mecanismos de supervisión y controloría en la aplicación de las sanciones por responsabilidad administrativa.

Ahora bien, si atendemos al segundo tipo o clase de definiciones que centran su atención en el factor económico o de mercado, nos encontramos con que en el resultado conceptual resaltará el aspecto relativo al coste-beneficio que en términos de maximización obtiene tanto el funcionario público

¹⁰ Nye, J. S. Jr., “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, en Heidenheimer, A., Johnston M. y Levine, V. (Edit.), *Political Corruption*, op. cit., p. 966.

¹¹ Cfr. García Mexía, P., *Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea*, Aranzadi, Elcano (Navarra) 2001, pp. 59-60.

¹² Cfr. Heidenheimer, A. J., “Perspectives on the Perception of Corruption”, en Heidenheimer, A., Johnston M. y Levine, V. (Edit.), *Political Corruption*, op. cit., pp. 149 y ss.

¹³ Laporta, F., “La corrupción política: Introducción general”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (Edit.), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 20.

como aquel que recibe el servicio o contrata con él.¹⁴ Como podemos observar este tipo de concepciones, carecen de elementos valorativos de carácter moral o jurídico haciendo hincapié en la ganancia pecuniaria, que en el libre juego del mercado se rigen bajo la ley de la oferta y la demanda. Por lo que hace a este segundo concepto, sí podemos encontrar mayor incidencia de fenómenos de corrupción en los procesos electorales, en los cuales debemos distinguir aquéllos que son ejecutados directamente por servidores públicos de los que realizan otros actores de los procesos electorales como pueden ser los partidos políticos. Un ejemplo de lo primero, sería la utilización por parte de servidores públicos de ciertos programas sociales, a favor de partido o candidato alguno en los procesos electorales. Lo cual, a nivel federal debería reforzarse más en su regulación legal, con normas más estrictas y rigurosas que en materia de publicidad de dichos programas, vayan más allá de lo establecido en el vigente artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social. De igual forma, por lo que se refiere a otros actores como pueden ser los partidos políticos en actos de pre-campaña o campaña electoral, en donde se puedan valer de determinados mecanismos que puedan influir de manera irregular en la intención del voto de los electores. Evidentemente que esto debe ser reforzado con una serie de políticas públicas, que influyan directamente en la toma de medidas de ciertos derechos económicos, sociales y culturales como pueden ser el derecho a la educación, a la protección de la salud o a la vivienda digna que fortalecerán el desarrollo de la democracia mexicana.¹⁵

Por último, en cuanto al tipo de definiciones que centran su atención en el elemento del interés general, podemos decir que refieren a la corrupción como al acto que realiza un servidor público que a cambio de una utilidad —no necesariamente económica—, otorga como contraprestación un beneficio a ese agente concreto en forma prioritaria, de tal manera que dicha pre-

14. Cfr. Rose-Ackerman, S., *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*, trad. de A. Colodrón Gómez, Siglo Veintiuno, Madrid, 2001, pp. 11 y ss.

15. Todo esto está íntimamente vinculado con el tema antes abordado de la Ética Pública y los Derechos Humanos, que hacen de la educación un elemento imprescindible para el ejercicio de los derechos del ciudadano y fortalecimiento de los ideales democráticos. Sobre ello, véase Peces-Barba, G. et al., *Educación para la Ciudadanía*, Espasa, Madrid, 2007, pp. 45 y ss.

ferencia menoscaba el interés general del resto de los ciudadanos.¹⁶ Aquí, estaríamos ante la presencia de distintos tipos de negociaciones llevadas a cabo por los propios grupos parlamentarios en las Cámaras legislativas, actos que conllevan un beneficio a ciertos factores reales del Poder tanto del sector privado, político e incluso social; los cuales a final de cuentas no se encuentran justificados dentro del conjunto de valores que encierra la Constitución y por ende pueden representar un menoscabo al interés general.

De lo dicho hasta aquí, podemos fácilmente apreciar la dificultad que supone conceptualizar un fenómeno tan amplio y complejo como el de la corrupción, que en virtud de sus múltiples variantes, causas y manifestaciones complican aún más esta tarea definitoria. No obstante, consideramos que dado el tema central de nuestro trabajo como ha quedado delimitado, aunado al hecho de que dicho concepto será utilizado como apoyo para comprender un hecho productivo de la falta de cumplimiento del Imperio de la Ley en el Estado de Derecho, generando simultáneamente crisis del sistema democrático electoral, creemos que puede valer como punto de partida entender a la corrupción como “toda acción u omisión tendente a obtener una ventaja ilícita de cualquier naturaleza, ya sea para sí o para otro, llevada a cabo con violación de un deber jurídico por quien se halla en una posición singular, y de la cual se deriva un perjuicio efectivo para un tercero o el riesgo de su producción”.¹⁷

II.2 Elementos del acto corrupto

En este sentido, pese a la dificultad definitoria de la que hace un momento hablábamos, lo que sí podemos identificar con cierta claridad y precisión son los elementos o rasgos característicos del acto corrupto. Así, en primer lugar tendríamos que todo “acto de corrupción implica la violación de un deber

^{16.} Sin duda alguna estamos ante la presencia de un conflicto entre el interés general y el particular, que propicia la necesidad de un concepto de conflicto de intereses en donde estén presentes los elementos subjetivo, prescriptivo, material y causal. Por ello, un buen concepto sintético de conflicto de intereses que integre a dichos elementos o componentes, sería aquel que lo conciba como la “situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”, García Mexía, P., *Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea*, op. cit., p. 97.

^{17.} González, J., *Corrupción y justicia democrática. Introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*, Clamores, Madrid, 2000, p. 104.

posicional. Quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen”.¹⁸ Como segundo elemento del acto corrupto tenemos la existencia de un sistema normativo que le sirva de referente, en virtud de que en todos los casos el fenómeno de la corrupción constituirá la transgresión de normas sociales de conducta.¹⁹ Es decir, que a los efectos de nuestra investigación se vuelve relevante la perspectiva de nuestra investigación que es primordialmente jurídica, pues el Derecho es sin duda alguna un fenómeno eminentemente normativo.

El tercer elemento que a nuestro juicio entraña todo acto corrupto es su carácter antijurídico, que en relación con el elemento precedente implica afirmar que dentro de las conductas jurídicamente reguladas, la corrupción de manera indefectible deberá ubicarse entre las que son contrarias al Derecho. Por ello, no coincidimos en este punto con Jorge Malem cuando afirma que el acto corrupto no constituye necesariamente una acción antijurídica,²⁰ aunque sí compartimos la idea que niega la necesaria correspondencia del acto corrupto con un ilícito penal. En otras palabras, creemos que si bien es cierto que un acto de corrupción no siempre constituye la comisión de un delito, el primero sí entraña en forma necesaria un acto contrario a Derecho en la medida que violenta el conjunto de disposiciones del Ordenamiento, en donde quedan contempladas todas las normas del sistema desde la propia Constitución hasta los Reglamentos o directivas gubernamentales de menor jerarquía normativa. La anterior aserción tampoco implica la tajante afirmación de “que toda conducta corrupta es una conducta ilegal y ello por oponerse siempre el tenor de la ley”,²¹ ya que como defenderemos más adelante el acto corrupto que implica una falta de cumplimiento al Imperio de la Ley —en este caso en sentido amplio—, puede ser producido por una deficiencia de la misma Ley ya sea por imprevisión del legislador o por una mala técnica legislativa, o de igual forma para una inadecuada aplicación e interpretación por parte de los órganos jurisdiccionales. De ahí que, para evitar equívocos,

¹⁸. Malem Seña, J. F., *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2000, p. 25.

¹⁹. A este respecto, resulta acertada la apreciación de E. Garzón Valdés, al afirmar que todo “concepto de corrupción está lógicamente vinculado con el de sistema normativo. No es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultánea al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta”, Garzón Valdés, E., “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (Edit.), *La corrupción política*, op. cit., p. 42.

²⁰. Cfr. Malem Seña, J. F., *Globalización, comercio internacional y corrupción*, op. cit., pp. 25-26.

²¹. Sabán Godoy, A., *El marco jurídico de la corrupción*, Civitas, Madrid, 1991, p. 17.

hubiera sido preferible afirmar que no todo acto corrupto es una conducta típica y punible, aunque sí tiene necesariamente un carácter antijurídico porque negarlo implicaría hacer de la corrupción algo conforme a Derecho y en tal medida negaríamos también el elemento que hemos enunciado en segundo lugar, aunque siempre aclarando que se trata de un acto contrario a Derecho en sentido amplio y no contrario a la Ley en sentido estricto.

El cuarto de los elementos que constituye todo acto corrupto es la expectativa en el logro de un beneficio extraposicional.²² A este respecto, en el entendido de que la corrupción no es exclusivamente política aunque sí una de sus clases más prolíficas, se acepta la idea que niega uno de los sujetos que intervienen en el acto corrupto tenga que ser necesariamente una autoridad o un servidor público del Estado; asumiendo, en cambio, aquella otra que exige de una de las partes la cualidad de encontrarse en una posición específica y con poder de decisión.²³ En este sentido, lo que exige todo acto corrupto es la intervención de una persona con poder de decisión situada en una posición estratégica, de tal manera que su participación en el hecho calificado de corrupto implique una necesaria violación a los deberes inherente a la posición que ocupa. Hablamos de persona posicionada y no de autoridad o servidor público, porque aunque esta última siempre encuadraría en la primera no es así a la inversa; además, la distinción se hace necesaria en virtud de que la relación entre los sujetos que participan en la corrupción no es en forma necesaria de supra a subordinación, sino que también es susceptible que ambos guarden una relación de coordinación ya sea entre particulares o entre autoridades, aunque en este último caso siempre existirá un tercero que resulta afectado al violentarse el principio de interés general.

Finalmente, el quinto elemento de referencia que compone todo acto de corrupción, sería el silencio o secreto que debe guardarse de dicha acción por parte de los que en ella intervinieron. Es decir, que aquél o aquéllos que actúan deslealmente respecto a la posición que desempeñan y por ende violando las normas del sistema que rigen su función, tienden a ocultar dicha acción de tal manera que en vez de cinismo en su conducta puede apreciarse una perfecta hipocresía.²⁴ Este úl-

²² Cfr. Malem Seña, J. F., *Globalización, comercio internacional y corrupción*, op. cit., p. 26.

²³ Cfr. Garzón Valdés, E., "Acerca del concepto de corrupción", op. cit., pp. 42-46.

²⁴ Esta idea de secreto o discreción que guarda el agente corrupto en su entorno laboral y social, aún en los casos de extrema evidencia o práctica generalizada puede verse en Reisman, M., *¿Remedios contra la corrupción? Cohecho, cruzadas y reformas*, trad. de M. Caso, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 52 y ss.

timo componente, propio de la corrupción, es verdaderamente significativo para nuestro tema concreto de la afectación a los procesos electorales democráticos en particular y del Estado de Derecho en general, porque el hecho de que las conductas irregulares y contrarias a las normas del sistema se conserven en sigilo, provoca la falta de denuncia y por consiguiente la poca aplicación de sanciones a los sujetos que participan en los hechos aludidos.

II.3 Clases de corrupción

Ahora bien, una vez que hemos definido o por lo menos caracterizado al acto corrupto, es menester hacer una somera referencia a las distintas clases o especies de corrupción. Al respecto, debemos comenzar diciendo que no es unánime la opinión de la doctrina en este punto, sobre todo porque los diversos autores parten de criterios clasificatorios también diferentes. Así pues, tomando como criterio de clasificación el relativo a la calidad de los sujetos que intervienen, podemos distinguir entre corrupción política y aquella otra que no lo es.²⁵ A nuestro juicio, consideramos mejor esta clasificación que aquella otra que distingue entre corrupción pública y privada,²⁶ en virtud de que aún en el caso de esta última siempre estará presente el elemento del marco normativo de referencia y la deslealtad al mismo, que implican en sí mismos una repercusión en el ámbito público y del interés general. Por ello, resulta preferible optar por la distinción entre corrupción política y la no política, en donde atendiendo a los sujetos que en ella intervienen, puede claramente apreciarse que si uno de dichos sujetos tiene el carácter de servidor público por ser empleado de cualquier órgano del Estado el acto corrupto se encuadrará en la primera clase, en cambio, si ninguno de los sujetos tiene tal cualidad estaremos en presencia de la segunda clase que generalmente será de carácter económico aunque no necesariamente. En este primer punto clasificatorio, la corrupción que suele afectar a los procesos electorales en México y concomitantemente a la consolidación y normalidad democrática, se presenta en ambos tipos de los enunciados anteriormente.

²⁵ Cfr. Malem Seña, J. F., *Globalización, comercio internacional y corrupción*, op. cit., pp. 31-32.

²⁶ Cfr. Sabán Godoy, A., *El marco jurídico de la corrupción*, op. cit., pp. 15-16; asimismo, véase González, J., *Corrupción y justicia democrática. Introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*, op. cit., pp. 98-99.

En otro orden de ideas, tomando en consideración la concepción que sobre la corrupción mantiene Michael Johnston,²⁷ nos encontramos con que este autor norteamericano tomando en consideración las distintas relaciones que entre los sujetos del grupo social produce el acto corrupto, contempla cuatro tipos o clases distinguiendo entre corrupción integradora y desintegradora y entre corrupción estable e inestable. Así pues, estaremos ante el fenómeno de la corrupción integradora cuando todos los grupos y personas que conforman el colectivo participan en dicha actividad, provocando un vínculo o ligamen por el conjunto de intereses comunes que comparten. En cambio, será desintegradora, cuando entre las personas y grupos del colectivo se produzcan fisuras o fracturas, a causa de que solamente algunos miembros participan en el acto corrupto quedando otros tantos excluidos del mismo. La corrupción en los procesos electorales puede presentarse en su clase de integradora y desintegradora. Por otra parte, la corrupción será estable si se efectúa de forma regular y continuada en el tiempo, mientras que será inestable cuando dicho acto se produzca en forma extraordinaria sin prolongarse indefinidamente en el tiempo.²⁸ De esta clasificación, se ha dicho que pueden ser múltiples los factores que pueden determinar la integración o desintegración por un lado o la estabilidad o inestabilidad por el otro, pero básicamente serán dos los que más influyan, el “número de oferentes que participan en la actividad corrupta —uno, pocos, muchos— y lo rutinario o extraordinario de esa participación”.²⁹ Aquí, es menester afirmar que la corrupción de los procesos electorales es susceptible de presentarse tanto en su tipo de estable como inestable.

En tercer lugar podríamos mencionar la clasificación que, atendiendo al criterio de la intensidad gradual percibida por ciertos grupos y la opinión pública, elabora Arnold J. Heidenheimer quien distingue entre corrupción negra, gris y blanca.³⁰ La primera, que puede considerarse la más intensa en el baremo gradual, es aquella que tiene un reproche casi unánime tanto de las élites como de la opinión pública; la segunda, será aquella que ciertos

27. Cfr. Johnston, M., “Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption”, en Heidenheimer, A., Johnston M. y Levine, V. (Edit.), *Political Corruption*, op. cit., pp. 743 y ss.

28. Cfr. Johnston, M., “The Political Consequences of Corruption: A Reassessment”, en Heidenheimer, A., Johnston M. y Levine, V. (Edit.), *Political Corruption*, op. cit., pp. 989-991.

29. Malem Seña, J., “El fenómeno de la corrupción”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (eds.), *La corrupción política*, op. cit., p. 83.

30. Cfr. Heidenheimer, A. J., “Perspectives on the Perception of Corruption”, op. cit., pp. 160-161.

sectores de la élite la consideran como un acto susceptible de reproche mientras otros lo niegan, lo cual provoca que la opinión pública y la mayoría de la población mantengan posturas también diversas; por último, la corrupción blanca sería aquella que a la que tanto las élites como la población en general conceden cierto grado de normalidad, por lo que al haber tolerancia de dichos actos no alcanza el grado de reproche que amerite su penalización. Ahora bien, aunque de acuerdo con el nivel de intensidad la corrupción negra pueda resultar la más grave, lo cierto es que en los regímenes democráticos de nuestros tiempos la gris representa un mayor peligro, debido a que su misma ambigüedad producirá la reiteración de dichas conductas y el ennegrecimiento paulatino de la misma.³¹ De ahí que, aunque en los procesos electorales en México, podamos encontrar una corrupción gris es necesario atenderla para evitar su cambio hacia la negra.

Lo anterior, nos permite entrever que la corrupción negra a pesar de constituir un factor falta de cumplimiento del Imperio de la Ley y del Estado de Derecho en todos sus sentidos, puede hacer menos daño que aquellas otras que le sigue en orden de intensidad, en el sentido de que al ser detectada con facilidad, perfectamente identificada como conducta contraria a la ley y unánimemente reprochable, se proceda a aplicar las sanciones que como consecuencia establezcan las normas del sistema tendentes a la conservación del Estado de Derecho. En cambio la gris, que también constituye un factor de resquebrajamiento del Imperio de la Ley —aquí ya sólo en sentido amplio—, resulta ser la más dañina por la falta de medidas y acciones jurídicas concretas tendentes a su persecución y erradicación, situación que la hace estable provocando una prolongación en el tiempo que a la postre lacera y rompe con mayor intensidad los pilares democráticos del Estado de Derecho.

Así pues, la corrupción gris y la blanca en una forma especial, pueden representar tanto un efecto de la Crisis del Estado de Derecho —en el sentido de una mala legislación o mala aplicación de la misma— como una causa de debilitamiento del Imperio de la Ley. En el primero de los casos, lo son en virtud de que la falta de prescripción normativa concretada en ley o de criterios jurisprudenciales, hace que el Ordenamiento jurídico se vea rebasado por la realidad, de tal manera que obligaría a la actuación activa del interés

³¹. Cfr. Jiménez de Parga, M., "La corrupción en la democracia", en Laporta, F. y Álvarez, S. (Edit.), *La corrupción política, op. cit.*, pp. 143-144.

prete a través de los diversos mecanismos lógicos de integración en caso de oscuridad o laguna, con la firme idea del mantenimiento del orden que debe garantizar el sistema jurídico estatal. En el segundo de los supuestos, constituye un factor de debilitamiento del Imperio de la Ley —sólo en sentido amplio— ya que al no estar prescrita en forma expresa en la ley, requerirá de su interpretación e integración ya sea por el legislador o por la jurisdicción produciendo, mientras tanto, esa tolerancia o impunidad que posteriormente provocará también un cambio de tonalidad que merme paulatinamente la vigencia del Estado de Derecho.

A los efectos de nuestra investigación y con referencia específica al caso de México en los procesos electorales y democráticos, debemos hacer notar que en atención a las clases a las que hemos hecho alusión, aquí nos encontramos con una corrupción de tipo político y aquella que no lo es, desintegradora e integradora, estable e inestable y gris. Por las razones que hemos apuntado la corrupción gris es más grave que la negra y por ello debemos encuadrar aquí el fenómeno que vive nuestro país, aunque en forma tal vez sarcástica debamos calificarla de «gris muy fuerte».

II.4 Algunas causas de la corrupción

Hasta aquí, a excepción hecha de lo establecido en el párrafo anterior, hemos analizado a la corrupción como una causa que produce un debilitamiento del Imperio de la Ley y del Estado de Derecho, por lo que ahora dedicaremos unas líneas a las causas de la propia corrupción dentro de los sistemas democráticos.³² Así pues, de manera abstracta se han señalado tres formas en que pueden corromperse las democracias, la primera que atiende a una exageración o abuso de sus postulados y las otras dos que representan una negación de los propios

³² En este punto, asumiremos la idea de M. Jiménez de Parga, quien al aludir al tema de la corrupción se ciñe estrictamente al fenómeno dentro de los regímenes democráticos, en el entendido de que es la democracia el sistema de organización política que posibilita un verdadero Estado de Derecho, haciendo también viable el establecimiento de mecanismos jurídicos para su conservación. Para ello, véase Jiménez de Parga, M., "La corrupción en la democracia", *op. cit.*, pp. 135 y ss. Esta idea puede ser reforzada por aquella otra de F. Laporta, quien asevera que "un Estado democrático de Derecho es el sistema político que menos favorece la corrupción y es el sistema político que mejor lucha contra la corrupción", Laporta, F., "La corrupción política: Introducción general", en Laporta, F. y Álvarez, S. (Edit.), *La corrupción política, op. cit.*, p. 29.

principios democráticos.³³ La primera de dichas causas se desprende del abuso de las libertades básicas que puedan realizar los miembros de la sociedad democrática, es decir, podríamos hablar de un uso abusivo del derecho fundamental de la libre competencia.³⁴ La segunda causa está determinada por la disociación entre el poder político y el poder social, por lo que la disparidad entre los que son más fuertes socialmente y aquéllos que detentan el poder político, representa un factor importante que produce el acto de corrupción y en consecuencia propicia el debilitamiento de la democracia.³⁵ Finalmente, una tercera causa la constituye el hecho de que los detractores de la democracia, por diversas vías adquieran mayor fuerza que los partidarios del Estado de Derecho.³⁶

En una forma más concreta y atendiendo a la naturaleza del elemento que propicia la corrupción, suele hablarse de causas morales, jurídicas, económicas y políticas.³⁷ Las causas morales son encauzadas fundamentalmente a la violación de ciertos principios éticos, que desde un punto de vista privado son muy difíciles de identificar y corregir debido a su carácter autónomo e incoercible respectivamente. Las causas jurídicas son aquéllas relativas a la falta de controles en el funcionamiento de los órganos de gobierno, facilidad de operación de la delincuencia organizada e imperfección del sistema judicial, que a nuestro juicio se pueden todas reconducir al problema del debilitamiento del Imperio de la Ley o de su crisis, entendida ésta como la indeterminación o imprevisión del legislador de conductas gravemente dañinas para el Estado de Derecho. Por lo que hace a esta causa señalada, más adelante hablaremos del papel del legislador y del juez —sobre todo en materia electoral— como artífices del necesario abatimiento a la corrupción, que conlleve al fortalecimiento de las estructuras democráticas del país. Las causas económicas son aquéllas que en el desarrollo del libre mercado tienden a la reducción de costes en el intercambio de mercancías, en donde pueden encontrarse el fenómeno de los monopolios, la irregularidad en los movimientos de capitales y en general la globalización de la economía.³⁸ Por último, tenemos las causas políticas que se refieren a la concentración

33. Cfr. Aron, R., *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, trad. de R. Molina y R. Sánchez-Mejías, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 117 y ss.

34. *Ibidem*.

35. *Ibidem*, pp. 126-127.

36. *Ibidem*, pp. 128-131.

37. Cfr. González, J., *Corrupción y justicia democrática. Introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*, op. cit., pp. 107 y ss.

38. Al respecto véase Rose-Ackerman, S., "Corruption and The Private Sector", en Heidenheimer, A., Johnston M. y Levine, V. (Edit.), *Political Corruption*, op. cit., pp. 661 y ss.

de poder político, a la falta o imposibilidad de alternancia en los órganos de Poder y la intervención del Estado en la economía.³⁹

Ahora bien, a nuestro modo de ver aunque las causas del fenómeno de la corrupción puedan ser de distinta naturaleza, las soluciones a dicho cáncer que daña y lacera los principios democráticos se encuentran en el propio Estado de Derecho, que de una u otra forma vienen a coincidir con aquéllos que se pretenderán hacer notar en la parte propositiva de este trabajo, como modelos de fortalecimiento del Poder Legislativo y Judicial que ayuden a sanear los problemas de corrupción en el ámbito electoral. En otras palabras, será el Derecho propio de un Estado Constitucional, el que garantice un auténtico y efectivo Imperio de la Ley,⁴⁰ a través del mejoramiento de las leyes y fundamentalmente del buen funcionamiento del poder judicial,⁴¹ que propiciará la verificación del necesario y benéfico equilibrio entre los tres poderes estatales.

Finalmente, habremos de decir que desde una postura garantista, que más adelante abordaremos con más detalle, Luigi Ferrajoli ante el fenómeno de la corrupción apuesta decididamente por el Derecho como garantía del Estado Constitucional. Este Derecho, como él mismo dice, se traduce en “la Constitución, que deber ser, pues, reconocida como la principal garantía de la democracia: no sólo desde el punto de vista formal, o sea, como conjunto de procedimientos y de controles estipulados en garantía de la representación y del principio de mayoría; sino también desde el punto de vista sustancial, en cuanto sistema de derechos fundamentales estipulados contra cualquier tentación absolutista, en garantía de la igualdad y de las necesida-

^{39.} Cfr. Caciagli, M., *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 71-73.

^{40.} Aquí debe hacerse efectiva la normativización de la Ética Pública en la norma fundamental, en el entendido de que “el buen funcionamiento de una sociedad depende más de las adecuadas reglas de juego que de los buenos jugadores. Conseguir normas con el máximo acuerdo o consenso equivale a reducir el margen de actuación de los buscadores de rentas de la acción política, impidiéndoles gozar de privilegios, toda vez que el buen juego pasa a depender más del respeto a la norma que de la proximidad al poder de cada jugador”, Nieto de Alba, U., *Economía, Corrupción y Ética*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993, p. 52.

^{41.} Como bien se ha dicho, es “obvio que no hay soluciones judiciales para las crisis políticas. Y que no cabe esperar de la jurisdicción más —pero tampoco debe pedírsele menos— de lo que debe / puede dar (y no siempre da). Debe pedírsele, sin escatimar en la exigencia, todo lo que demanda la realización del modelo constitucional”, Andrés Ibáñez, P., “La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho”, en Laporta, F. y Álvarez, S. (Edit.), *La corrupción política*, op. cit., p. 232.

des vitales de todos".⁴² En definitiva, creemos que la corrupción como factor que propicia una Crisis del Imperio de la Ley —en sentido amplio—, puede tener su origen en un fenómeno jurídico interno que tiene mucho que ver con las funciones legislativa y jurisdiccional en el Estado de Derecho. Por lo que, al igual que los demás casos que se presentan como productores de la misma, su solución se encuentra dentro del propio sistema normativo producto de un Estado Constitucional de Derecho, que de manera indefectible y contundente debe presentarse como defensor de la propia Constitución y del principio de Imperio de la Ley. A ello, ayudará sin duda la racionalización de la actividad del legislador, con los elementos que una adecuada Ciencia de la Legislación como parte integrante de la Teoría del Derecho nos ofrezca; aunado a una Legalidad de la actividad de la Administración y un efectivo control del Poder Judicial.

III. La idea del Estado de Derecho a la luz del fenómeno de la corrupción

Este apartado lo iniciaremos diciendo que tal y como ha quedado asentado en líneas anteriores, el fenómeno de la corrupción constituye una causa determinante del debilitamiento del Imperio de la Ley y consecuentemente del deterioro de un auténtico Estado de Derecho. Hemos partido como presupuesto teórico de nuestra exposición, que para poder hablar de procesos electorales de carácter democrático y de normalidad en este ámbito político-electoral mexicano, es necesario preservar e incluso consolidar el Estado de Derecho, en otras palabras, se asume la tesis según la cual es posible afirmar que sin lograr la plena eficacia del Estado de Derecho en el sentido integral del mismo no es posible hablar ni discutir en torno a la normalidad de procesos electorales y democracia plena.

⁴² Ferrajoli, L., "El Estado Constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad", trad. de P. Andrés Ibáñez, en Andrés Ibáñez, P. (Edit.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996, p. 22.

Como ya hemos dicho en otro sitio aquí no es posible admitir aquella aserción consistente en que todo Estado es un Estado de Derecho,⁴³ sino que más bien debemos concebir a éste como aquel Estado que además de un orden jurídico objetivo de carácter coactivo, debe contemplar en su configuración una serie de requisitos que le den a esa organización política un contenido material que permitan a la vez entenderla como un ente legal y legítimo.

Entre dichos requisitos o características que debe reunir todo Estado de Derecho, para poder presentarse tanto al interior como al exterior como tal están: Imperio de la Ley, División de Poderes, Sujeción de la Administración a la Ley y Reconocimiento y garantía de Derechos Fundamentales del Hombre.⁴⁴ No entraremos en este sitio al análisis de cada uno de estos cuatro caracteres, sino que simplemente nos referiremos de manera tangencial a ellos con algunas referencias al tema central que nos ocupa. Por ejemplo, es necesario destacar que para enfrentar el fenómeno de la corrupción en sus diferentes clases y en torno a los procesos electorales, resulta necesario e indispensable consolidar el principio de Imperio de la Ley,⁴⁵ entendiendo por ello que todas las autoridades electorales, los actores que participan en los comicios, aquéllos que intervienen en la difusión de los mensajes de campaña y los ciudadanos en general deben conducirse con apego irrestricto a lo preceptuado en la Constitución y en las leyes electorales vigentes. De igual forma y de manera evidente resulta indispensable tener garantizada la

⁴³ Nos estamos refiriendo al origen de la expresión Estado de Derecho, como concepción moderna pos-revolucionaria y que toma como punto de partida la libertad burguesa. Así, Estado de Derecho va a ser aquél “que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. Esto significa legitimar y eternizar el *status quo* vigente y tener por más importantes los «derechos bien adquiridos» -sea del individuo, sea de cualesquiera asociaciones y corporaciones- que la existencia política y la seguridad del Estado exijan”, Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 141. El propio Kelsen, llega a admitir en un primer momento esta aserción, cuando al referirse a la auto-obligación del Estado nos dice que éste, “en cuanto sujeto que obra por medio de sus órganos, el Estado como sujeto de imputación o persona jurídica, es la personificación de un orden jurídico”, Kelsen, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de E. García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 234. Ahora bien, al negar esa posibilidad de auto-obligación del Estado afirma que ello no implica en sí mismo un argumento a favor del absolutismo, porque nos dirá en otro sitio: “Si se reconoce en el Estado un orden jurídico, todo Estado es un Estado de derecho, dado que esta expresión es pleonástica. En los hechos, es empleada para designar cierto tipo de Estado, a saber aquel que corresponde a las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica”, Kelsen, H., *Teoría Pura del Derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, Porrúa, México, 1998, p. 315.

⁴⁴ Cfr. Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 44 y ss.

⁴⁵ Sobre el Imperio de la Ley y las reglas jurídicas en relación con el control del Poder por el Derecho, véase Laporta, F., *El Imperio de la Ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 61 y ss.

División de Poderes y la independencia de cada uno de los órganos del Estado que intervienen en los procesos electorales. A nivel federal los avances en este rubro han sido significativos, pues encontramos un Instituto Federal Electoral constituido como órgano público autónomo quien organiza en el ámbito administrativo las elecciones federales de conformidad con lo que establece el artículo 41 Constitucional;⁴⁶ asimismo, se cuenta con un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también independiente de acuerdo con el artículo 99 de la propia Constitución y que es el encargado de resolver las controversias tanto constitucionales como legales que se susciten en la materia.⁴⁷ No obstante, el tema cobra relevancia a nivel de las entidades federativas, pues en el entendido de que es necesario fortalecer el federalismo en la materia electoral y no un centralismo en defensa de la forma de Estado en México que estatuye el artículo 40 de nuestra Constitución,⁴⁸ siempre en aras al abatimiento del acto corrupto en los procesos electorales, se vuelve indispensable fortalecer el principio de División de Poderes, sobre todo en la consolidación de la autonomía de los Institutos Electorales Estatales y la independencia de los Tribunales Electorales de los Estados, autonomía e independencia que debe hacerse efectiva, sobre todo, respecto de los Ejecutivos de dichas entidades federativas. Y, finalmente, uno de los temas también centrales en la temática del Estado de Derecho y los procesos democráticos, es precisamente el del Reconocimiento y garantía de los derechos político-electorales del ciudadano.⁴⁹ Aquí cobra especial relevancia el tema de la salvaguarda y plena efectividad no sólo de los derechos específicamen-

^{46.} Cfr. Carbonell, M., "El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento", en *Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales*, Año 5, Núm. 8, Chilpancingo, 2000, pp. 57-65.

^{47.} Sobre este particular puede verse en términos generales Ojesto Martínez-Porcayo, F., *Evolución de la justicia electoral en México, en Alemania y en España*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003. Del mismo modo véase Orozco Henríquez, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2006.

^{48.} Sobre el tema del federalismo, véase Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 92-96. Asimismo, sobre la naturaleza del Estado federal véase Blanco Valdés, R., *Los rostros del Federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012, pp. 21-30. Finalmente sobre el principio del Estado Federal puede verse concretamente en Armenta López, L. A., *Federalismo*, Porrúa, México, 2010, pp. 21 y ss.

^{49.} Cfr. Corzo Corral, N., "Los derechos político-electorales del ciudadano en el contexto del sistema mexicano de partidos: evolución, retos y perspectivas desde el punto de vista jurisdiccional", en *Justicia Electoral*, Tercera Época. Vol 1, Núm. 4, México, 2009, pp. 81-105. En términos generales véase también Fix-Fierro, H., *Los derechos políticos en el Ordenamiento mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1995.

te contemplados en el artículo 35 de la Constitución, sino de todos aquéllos que basados en el principio de la interdependencia los hacen efectivos como puede ser el derecho a la educación, a la protección de la salud, a la información, entre otros de tercera generación.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que en todo Estado de Derecho habrá órganos encargados de dictar o aplicar las normas del mismo que conlleven al establecimiento de un orden que frene y combata tanto al acto corrupto como a la impunidad. Es decir, debe estar constituido un órgano legislativo que tendrá la función de expedir las normas generales, a las cuales deberán someterse tanto los órganos del Estado como todas las personas que se encuentren dentro del ámbito competencial de los procesos electorales. Estamos ante la presencia de un Estado en el que la Ley, dictada por el legislador instaurado para este efecto, es el modelo de norma jurídica que regula todas las relaciones sociales relevantes para el Derecho dentro de ese territorio determinado. Pero hay que dejar claro que este orden, establecido a través de los órganos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales del Estado, es un «orden objetivo», toda vez que “no consiste en una norma aislada, sino en un sistema de normas, en un orden social, y una norma específica sólo puede ser considerada como norma jurídica en la medida en que pertenece a ese orden”.⁵⁰ La anterior afirmación se hace necesaria en el sentido de que, al ser considerado el Derecho como un orden coactivo, se debe preservar una serie de requisitos lógicos que deben gobernar a ese sistema jurídico tales como la plenitud, la coherencia y la independencia de dichas normas a efecto de que la legislación y la jurisdicción en materia electoral, sean capaces de prever normativamente en términos generales las posibles clases de corrupción y de contar con los criterios interpretativos y argumentativos suficientes para que en los casos concretos se pueda hacer frente a los problemas vinculados al acto corrupto. Es por esta razón que se insiste en que sólo el Estado de Derecho, con la caracterización antes señalada y que lleva aparejada la función de procuración de la seguridad colectiva y la paz social, será el único encargado y habilitado de establecer ese orden objetivo, que se traduce en el sistema jurídico normativo, en donde primeramente todos los seres humanos que decidimos organizarnos en una sociedad civil a través de una órgano

⁵⁰. Kelsen, H., *Teoría Pura del Derecho*, op. cit., p. 60.

constituyente,⁵¹ produzcan esa norma fundante básica que contemple el contenido material siempre enfrentando y combatiendo al fenómeno corrupto y de la cual derivarán las demás normas objetivamente válidas.⁵²

A este respecto resulta necesario aclarar que, la corrupción tal y como lo hemos dejado apuntado aquí puede ser política y no-política; y por ello tendrá que ser precisamente el Estado el que con las normas que en su seno se generen combata este problema. Es decir, si el Estado de Derecho tiende al establecimiento del orden, ello sólo se conseguirá con el establecimiento de normas jurídicas que aseguren el buen funcionamiento de los órganos de gobierno, limitando con acciones enérgicas las posibles conductas corruptas que sean susceptibles de cometerse tanto por servidores públicos como por cualquier otro ente particular o público que tenga un papel y una intervención en los procesos político-electorales.

Podemos hablar, en este sentido, de que el Estado de Derecho del mundo contemporáneo, requiere de una legitimación interna y de una legitimación externa,⁵³ en virtud de que “las cuestiones relacionadas con los requisitos de validez normativo-formal del Derecho son de legitimación interna, mientras que aquellas dimensiones vinculadas al examen crítico del Derecho a partir de determinados principios de filosofía política o moral y principios de justicia en sentido amplio son cuestiones de legitimación externa”.⁵⁴ Es decir, el combate de la corrupción debe hacerse desde las dos perspectivas, primero con la legitimación externa del Estado de Derecho configurado con los caracteres que hemos enunciado que son los valores de la Ética Pública; y por el otro con la legitimación interna que implica el respeto a Ley como producto racional de la voluntad soberana del pueblo.

51. Nos referimos, efectivamente al Poder Constituyente entendido éste como “la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional”, Schmitt, C., *Teoría de la Constitución, op. cit.*, pp. 93-94.

52. Con relación a esa norma superior que se identifica con la Constitución, tenemos que “... la norma que representa el fundamento de validez de otra norma es, en su respecto, una norma superior; pero la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito, como la búsqueda por la causa de un efecto. Tiene que concluir en una norma que supondremos la última, la suprema”, Kelsen, H., *Teoría Pura del Derecho, op. cit.*, p. 202.

53. Cfr. Ferrajoli, L., *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruíz Miguel y otros, Trotta, Madrid, 2000, pp. 353 y ss.

54. Ansuátegui Roig, F. J., *Poder, Ordenamiento Jurídico, Derechos*, Dykinson, Madrid, 1997, p. 77.

Así, van a requerirse siempre y en todo momento tanto una legalidad bien estructurada y de tipo prospectivo que racionalice aquellos principios de la norma superior prohibiendo y sancionando con claridad y precisión las conductas corruptas en el ámbito electoral; pero también, será menester una función jurisdiccional —tanto ordinaria como constitucional— que respetando el ámbito y límites de su competencia, rescate con su actividad aplicadora de la Constitución y de la ley de algún eventual abuso de los diversos actores o de las mayorías del momento, haciendo valer el Imperio de la Ley en sentido amplio en los casos en que pueda producirse el acto corrupto en materia electoral.

Llevando esto al caso específico del ordenamiento jurídico mexicano, podemos decir que para combatir el problema de la corrupción es necesario seguir defendiendo los principios rectores del Estado de Derecho. Entre ellos, sin duda el de Imperio de la Ley y el de Reconocimiento y garantía de los derechos político-electorales del ciudadano. El punto fundamental de ello está tal y como lo señala Ferrajoli en fortalecer esa doble forma de entender a la legalidad y al Imperio de la Ley en el modelo garantista que él defiende.⁵⁵

En el plano formal se trata de defender el principio de legalidad que se encuentra garantizado por el artículo 16 constitucional en su primer párrafo, que literalmente establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. En efecto, este primer plano de la legalidad formal es fundamental en el ataque a la corrupción en México. En la medida en que las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales de los diversos órdenes de gobierno, así como los distintos actores públicos y privados que intervienen en la materia electoral respeten de manera irrestricta la legalidad formal avanzaremos sin duda en este tema.

Al respecto el propio Ordenamiento jurídico mexicano prevé en las normas positivas que lo constituyen una serie de disposiciones, tanto constitucionales como legales, que tienden a combatir este fenómeno de la corrupción. En el plano constitucional el Título IV de nuestra Ley Fundamental regula lo relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Después en el plano legal encontramos diversas disposiciones en las Leyes tanto

⁵⁵ Ferrajoli, L., “El Estado Constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en Andrés Ibáñez, P. (Edit), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, op. cit., pp. 22 y ss.

federal como de los Estados de Responsabilidad de los Servidores Públicos, en donde en el terreno administrativo describe las conductas que perfectamente se encuadran en lo que aquí hemos denominado como corrupción. Asimismo, el Código Penal Federal tipifica las conductas o hechos que exige como presupuesto que su autor tenga la calidad de servidor público o aquellos en los que no pero constituyan un delito en materia electoral,⁵⁶ conductas que en definitiva también se corresponden con lo que aquí se ha analizado como acto corrupto.

Pero cabe agregar que, aunque hacer efectivo este principio de legalidad en el aspecto formal que implicaría una reducción considerable de la corrupción que lacera al Estado mexicano y a la democracia; lo que verdaderamente vendría a combatir de raíz el citado fenómeno es hacer efectiva la legalidad sustancial en los términos antes descritos. Es decir, en la medida en que se fortalezca el Estado de Derecho y los principios que lo rigen, se abatirá de fondo el fenómeno de la corrupción que fue el objeto de nuestro estudio. En la medida en que se fortalezca el principio de Imperio de la Ley como legalidad selectiva, es decir, respeto a la ley pero a la ley legítimamente construida por el órgano de representación popular. Fortalecer el principio de División de Poderes, es decir, en la medida en que se haga efectivo el control y límites del Poder por el mismo Poder y lograr la independencia de cada uno de ellos sobre todo en las entidades federativas, estaremos en posibilidad de atacar la corrupción en el ámbito Legislativo, Administrativo y Judicial

En tercer lugar, en la medida en que la autoridad electoral de naturaleza administrativa esté sujeta a la Ley que la rige en esa visión de legalidad selectiva a la que hemos hecho referencia, podremos ir reduciendo la corrupción que tanto lacera al Estado mexicano y a sus procesos electorales. Y, finalmente, con el reconocimiento y garantía de los derechos políticos-electorales del ciudadano y de todos aquellos que en aras al principio de interdependencia operan como presupuestos de los primeros, que representan los valores superiores del Ordenamiento, también lograremos esa legalidad sustancial que reduciría a la corrupción en cada una de sus clases. En la medida en que se hagan efectivos los valores superiores de igualdad, libertad y

⁵⁶. Un análisis sobre los delitos electorales y su vinculación con el desarrollo del sistema democrático puede verse en Díaz Santana, H., "Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral", en *Revista Amicus Curiae*, Año IV, Núm. 3, UNAM, México, 2011, pp. 1-22.

seguridad jurídica que reconoce el derecho positivo mexicano en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución, tanto en la acción legislativa como en la jurisdiccional se irán reduciendo los actos de corrupción que sin duda alguna son contra-valores de este desgobierno al que nos hemos venido refiriendo en el presente estudio.

IV. El papel del legislador y del juez en el combate a la corrupción electoral

En los epígrafes anteriores hemos realizado un ejercicio eminentemente descriptivo del fenómeno de la corrupción, así como del concepto de Estado de Derecho visto el primero como un factor o causa productora del debilitamiento del segundo y por consiguiente de falta de normalidad en los procesos electorales en México. Asimismo, mantuvimos la postura según la cual únicamente mediante el fortalecimiento y eficiencia de los rasgos que caracterizan al Estado de Derecho, será posible desde su seno y sus propias Instituciones abatir o por lo menos menguar el fenómeno de la corrupción, que en sus distintas clases se hace presente en los procesos electorales de carácter democrático en México. Pues bien, en este apartado intentaremos aunque sea en forma sucinta, presentar de manera propositiva algunos de los rasgos característicos que a nuestro modo de ver, deben contemplar dos funciones imprescindibles de los órganos institucionales del Estado de Derecho como lo son la legislación y la jurisdicción, ambas vistas como actividades complementarias en la ardua tarea de combate a la corrupción en los procesos electorales.

En primer lugar, es necesario establecer que el conjunto de principios y valores esenciales que enmarcan la Ética Pública que rige a la democracia en nuestro país, se encuentran consagrados en el texto de diversos preceptos de la Constitución mexicana vigente. No obstante, dicho texto constitucional resulta insuficiente para que por sí mismo pueda regular todo el ámbito o materia electoral. De ahí que, se vuelva indispensable, el desarrollo de dichos principios y valores por parte del legislador racional del Estado de Derecho, de tal suerte que se pueda contar con una legislación que cubriendo los cinco niveles de racionalidad legislativa,⁵⁷ sea de capaz de prever y regu-

⁵⁷. Cfr. Atienza, M., *Contribución a una teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 27 y ss.

lar aquellas conductas provenientes de los distintos actores de los procesos electorales, que puedan entrar dentro de la connotación del acto corrupto antes definido y caracterizado.

Nos estamos refiriendo en primer término a normas generales en materia electoral, que en el terreno lingüístico o comunicativo sean claras, precisas, sencillas y breves en donde pueda haber un grado adecuado de comunicación entre quien la expide y aquéllos que deben cumplirla o aplicarla. Aquí, nos estamos refiriendo muy concretamente a la Cámara legislativa que la produce y los destinatarios de las normas electorales como pueden ser partidos políticos, candidatos, medios de comunicación e incluso el propio Instituto Federal Electoral como órgano de aplicación directa.

Asimismo, se requiere de una legislación electoral que desde el punto de vista sistemático, cumpla con los requisitos de plenitud, coherencia e independencia a efecto de que dicho legislador racional esté en condiciones de ser previsor en términos omnicomprendivos de las conductas o comportamientos que puedan traducirse en corrupción en el terreno electoral, en no provocar antinomías jurídicas en el conjunto de leyes electorales y en que no exista en el mismo sentido más de una misma regulación normativa. De igual forma, en el sentido pragmático, es necesario que la ley electoral contemple todos aquellos elementos, que como condición de aplicación de la norma en cuestión elaborada se requieren, para que se encuentren plenamente satisfechos y así propiciar una eficacia de las normas que prevean conductas corruptas en acciones electorales y su correspondiente sanción. Es evidentemente necesario que al momento de la construcción de las normas electorales, queden señalados con precisión los objetivos o fines que se haya fijado la ley en cuestión en el plano teleológico, en el caso concreto que nos ocupa deben fijarse como fin esencial el abatir y reducir a su mínima expresión aquellas conductas que pueden traducirse en un acto corrupto, lo cual repercutirá de manera directa en la consolidación de la normalidad democrática en México. Y, finalmente, es menester que la citada legislación que en materia electoral se expida sea compatible y acorde con el conjunto de valores superiores de la Ética Pública, los cuales se encuentran expresamente contemplados en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte. A este respecto, resulta prudente añadir en este sitio, que para lograr una normalidad democrática electoral por vía de legalización, es necesario reducir la inflación legislativa en la materia y de igual forma hacer que las reglas fijadas sean perdurables y no cambien

para cada proceso electoral, de lo contrario habrá un déficit de seguridad en materia de combate a la corrupción tanto para actores que están sujetos a la ley como para autoridades que la aplican.

En resumen, resulta necesario que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral y todas las leyes conexas y que tienen una relación directa con los temas electorales, cuenten con un nivel de racionalidad suficiente en los distintos niveles lingüístico, jurídico-formal, pragmático, teleológico y ético que permitan de manera integral combatir el fenómeno de la corrupción en sus distintos niveles y clases. Lo mismo, puede predicarse respecto de aquellas leyes que en materia electoral rigen en los Estados y en el Distrito Federal siempre a la luz de la integralidad que debe guardar el sistema jurídico mexicano en su conjunto. Y lograr esta racionalidad práctica en la generación de normas generales por parte del legislador facilitará la función jurisdiccional como ya lo hemos dicho en otro sitio, pero esto no debe preocuparnos sino más bien congratularnos por la complementariedad que debe darse entre las distintas funciones de producción normativa en el Estado Constitucional.⁵⁸

Ahora bien, por lo que hace a la función jurisdiccional debemos decir enfáticamente que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en su función de tribunal de legalidad y de constitucionalidad en la materia como lo dispone el artículo 99 de la Constitución, juega un papel sustancial y definitorio en el combate a la corrupción y a la consolidación del Estado democrático de Derecho.⁵⁹ En primer lugar, en su función de legalidad debemos decir que en los juicios de inconformidad, recursos de reconsideración y de apelación de que conoce, deberá de aplicar e interpretar la ley electoral dirimiendo las controversias que se le planteen incluyendo aquéllas en que pueda estar vinculado un acto de corrupción electoral. En la medida en que dichas resoluciones estén debidamente motivadas y fundamentadas en la ley, tendrán el grado de aceptabilidad suficiente de todos los actores y los ciudadanos en general lo cual consolidará nuestro sistema democrático. En segundo

⁵⁸. Sobre este particular véase Suárez Romero, M. A., "Estado Constitucional y Argumentación Jurídica en sede legislativa", en *Derechos y Libertades*, Número 28, Época II, Dykinson, Madrid, 2013, pp. 135 y ss. De igual forma estrechamente vinculado a lo mismo véase Ansuátegui Roig, F. J., "Estado Constitucional y producción normativa", en *Derechos y Libertades*, Número 25, Época II, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 17 y ss.

⁵⁹. Cfr. Fix-Fierro, H., "Jueces y Corrupción", en *Bien Común y Gobierno*, Vol. 5, México, 1999, pp. 11-16.

lugar, aludiendo a su faceta de tribunal de control de la constitucionalidad, en los juicios de revisión constitucional electoral y en los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se deberá imponer el criterio razonado y objetivo que defienda los valores y principios constitucionales de la Ética Pública a los que antes nos hemos referido. Debiendo añadir, que en este mismo sentido deberá actuar nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su competencia de control abstracto de la constitucionalidad, en las resoluciones que dicte derivado de la interposición de demandas de acción de inconstitucionalidad en materia electoral, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 105 fracción II de nuestra Constitución.⁶⁰

Por otra parte, es necesario hacer hincapié en que muchas de las conductas que son consideradas como actos corruptos dentro de los procesos electorales, a la vez pueden ser constitutivas de algún delito para lo cual intervendrá en un primer término la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales en la investigación de los hechos y su debida integración, pasando en su caso a la decisión de los tribunales federales para su enjuiciamiento, quienes con respeto al derecho del debido proceso legal y respetando el principio de legalidad aplicarán la sanción penal respectiva a los responsables en los términos legales. En este punto es necesario decir que deben mejorarse las actuaciones de procuración e impartición de justicia en el tema de los delitos electorales, a efecto de lograr una mayor efectividad en la aplicación de las sanciones reduciendo significativamente el alto índice de impunidad que aún prevalece.⁶¹

En términos generales es posible afirmar aquí que el abatimiento a la corrupción dentro de los procesos electorales en México, se logrará por vía de judicialización por el Poder Judicial; en primer lugar a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien en el ámbito de sus atribuciones, dictará resoluciones que hagan prevalecer el principio de Imperio de la Ley, en segundo lugar por los tribunales ordinarios federales quienes juzgarán a los probables responsables de la comisión de un delito electoral.

Para finalizar es preciso señalar en los términos en que ya antes lo hemos apuntado, que en las entidades federativas los Tribunales Electorales

^{60.} Sobre la acción de inconstitucionalidad puede verse en términos generales Brage Camazano, J., *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2005.

^{61.} Cfr. Carbonell, M., "La corrupción judicial e impunidad: El caso de México", en Méndez-Silva, R., *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010, pp-1-9.

locales deben intervenir en el ámbito de sus respectivas competencias, en la aplicación de las normas generales de la materia a fin de resguardar el orden y la legalidad, contribuyendo a la normalidad democrática y al fortalecimiento del Estado de Derecho. En el entendido de que en la medida en que avance la consolidación de la independencia de dichos órganos jurisdiccionales, tendrán plena autonomía para actuar en todos aquellos casos en los que de una u otra forma se llegase a verificar un acto corrupto en los procesos electorales en el ámbito local.

V. A manera de conclusión

De los aspectos brevemente esbozados con anterioridad en las líneas que constituyen el cuerpo del presente trabajo, podemos destacar y a la vez concluir que la corrupción, en términos generales, debe ser entendida como un fenómeno que irrumpe el Estado de Derecho, de tal manera una vez establecida en los diversos sectores institucionales los órganos del Estado que la padecen operan como un auténtico desgobierno.

El Estado mexicano que constitucionalmente se estructura como un Estado de Derecho, debe procurar fortalecer sus principios fundamentales como son el Imperio de la Ley, la División de Poderes, la sujeción de la Administración a la Ley así como el Reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, para poder combatir efectivamente a la corrupción de la cual padece, muy concretamente en el terreno de los procesos electorales que sirven para consolidar el Estado democrático.

Ahora bien, de las distintas definiciones o conceptos de la corrupción, se puede destacar aquél que la concibe como el acto u omisión que tiende a obtener una ventaja ilícita de cualquier naturaleza, para sí o para otro, llevada a cabo mediante la violación de un deber jurídico de quien se encuentra en una posición singular con perjuicio efectivo hacia un tercero.

Este concepto resulta importante y a la vez esclarecedor, porque del mismo se pueden deducir con cierta facilidad los elementos esenciales de todo acto corrupto y que son: a) la transgresión de un deber posicional y b) la existencia de un sistema normativo que es el referente de la violación y posición que implica la corrupción.

En cuanto a las clases de corrupción que pueden presentarse, podemos concluir que el caso mexicano y con referencia los procesos electorales, se

encuadra tanto en una corrupción política como no-política. Por otra parte nos encontramos en México ante una corrupción desintegradora —porque afortunadamente no todos somos corruptos—, aunque si estamos ante un caso de corrupción estable pues se efectúa de forma regular y continua en el tiempo. Y, finalmente, podemos decir también que de acuerdo con la intensidad gradual, nuestro país padece de una corrupción gris, aunque irónicamente tengamos que aceptar que “es de un gris muy fuerte”.

Por lo que hace a las causas que producen el fenómeno de la corrupción, podemos destacar aquéllas que se derivan del abuso de las libertades fundamentales, la disociación entre el poder político y el social y la operatividad de sujetos detractores de la democracia. Asimismo, pueden destacarse causas morales, jurídicas, económicas y políticas que la producen. A los efectos de este estudio cobraron especial relevancia las de índole político y jurídico, aunque claro está también las morales si atendemos a la concepción de Ética Pública que aquí se ha defendido como aquella que debe nutrir al Estado y que sirve para fortalecer sus principios rectores.

Una vez descrito el problema de la corrupción y diagnosticado el Estado mexicano con dicho padecimiento, la solución que a nuestro juicio debe proponerse es dentro del propio Estado y sus instituciones. De manera rotunda se descartan las doctrinas posmodernas puestas en boga en los últimos años, en donde se argumenta que el modelo de Estado moderno ha fracasado ante la solución de problemas que aquejan a la sociedad que organiza, en donde sin duda se encuentra el terrible problema de la corrupción.

En definitiva, a nuestro parecer, no se puede abandonar el modelo de Estado de Derecho, porque la finalidad no es renunciar a la organización que nos garantiza los derechos fundamentales de los individuos y nos otorga seguridad jurídica a través de la Ley. Más bien, lo que tenemos que proponer es el fortalecimiento del Estado de Derecho y de sus principios rectores; o, con otras palabras, si queremos enfrentar el problema de la corrupción en la materia electoral con éxito, debemos hacerlo como un médico que se enfrenta a la enfermedad de su paciente. Es decir, no podemos decir que se acabó la enfermedad cuando el paciente simplemente se diagnostica, sino más bien cuando éste se cura; por lo que en el caso de la corrupción no podemos destruir al Estado sino fortalecerlo o lo que es lo mismo proponer un cambio del desgobierno al buen gobierno.

Se defiende la idea de que un Estado con Derecho entendido como orden normativo con coacción, no tan solo es insuficiente para atacar el pro-

blema de la corrupción, sino más bien puede —como de hecho ocurre— auspiciarla. Por ello, lo que se defenderá es el concepto de Estado de Derecho que esté caracterizado por los principios de Imperio de la Ley, División de Poderes, legalidad de la Administración y Reconocimiento y garantía de los derechos político-electorales del ciudadano.

Los caracteres que hemos mencionado como principios básicos del Estado de Derecho, se vuelven indispensables para el correcto funcionamiento de las instituciones y por ende para el ataque al desgobierno. Es necesario fortalecer el principio de Imperio de la Ley a través de la legalidad selectiva, que haga de la acción legislativa racional la vía fundamental de ataque a la corrupción, generando leyes en la materia que cumplan cabalmente con todos los niveles de racionalidad y que además cuenten con una estabilidad y permanencia.

Es importante también el principio de División de Poderes, porque si bien es cierto que el Legislativo que detenta la voluntad soberana del pueblo, deberá proteger los intereses de la sociedad atacando la corrupción mediante normas generales y abstractas, será el Poder Judicial quien a través de la aplicación e interpretación de dichas normas aplique las sanciones a sus infractores poniendo fin a la impunidad. La buena legislación de la que hablamos permitirá que la Administración se ciña estrictamente a la misma y respete los principios del Estado de Derecho, la cual estará siempre controlada por el Poder Judicial. Sólo en este sistema de pesos y contrapesos que garantiza la División de Poderes podrá efectivamente atacarse a la corrupción.

Aunado a lo anterior en el modelo de Estado Constitucional de corte garantista se propone reforzar el principio de Imperio de la Ley pero no en términos tradicionales; es decir, se vuelve necesario apoyar la idea de garantizar plenamente el derecho o principio de legalidad, pero no sólo de una legalidad formal sino también material que esté acorde con los valores superiores del ordenamiento jurídico. Ello reforzará el sistema de protección y garantía de los derechos político-electorales del ciudadano, lo cual se vuelve incompatible con un sistema corrupto que en su seno destruye los principios básicos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

En definitiva, el problema de la corrupción en México muy concretamente referido al ámbito electoral, sólo tiene una salida y es desde el propio seno del Estado de Derecho. Asumiendo y fortaleciendo los principios de un nuevo modelo de Estado Constitucional en donde los cuatro elementos que lo caractericen eliminen o por lo menos reduzcan a su mínima expresión todas y cada una de las acciones de desgobierno.

VI. Bibliografía

- Andrés Ibáñez, P. (Edit.), *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, Trotta, Madrid, 1996.
- Ansuátegui Roig, F. J., *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*, Dykinson, Madrid, 1997.
- , “Estado Constitucional y producción normativa”, en *Derechos y Libertades*, Número 25, Época II, Dykinson, Madrid, 2011.
- Armenta López, L. A., *Federalismo*, Porrúa, México, 2010.
- Aron, R., *Introducción a la filosofía política. Democracia y revolución*, trad. de R. Molina y R. Sánchez-Mejías, Paidós, Barcelona, 1999.
- Atienza, M., *Contribución a una teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1997.
- Blanco Valdés, R., *Los rostros del Federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.
- Brage Camazano, J., *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2005.
- Bunge, M., *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*, trad. de M. Sacristán, Siglo Veintiuno, México, 2000.
- Caciagli, M., *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.
- Carbonell, M., “El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento”, en *Concordancias. Estudios Jurídicos y Sociales*, Año 5, Núm. 8, Chilpancingo, 2000.
- , “La corrupción judicial e impunidad: El caso de México”, en Méndez-Silva, R., *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2010.
- Corzo Corral, N., “Los derechos político-electorales del ciudadano en el contexto del sistema mexicano de partidos: evolución, retos y perspectivas desde el punto de vista jurisdiccional”, en *Justicia Electoral*, Tercera Época. Vol 1, Núm. 4, México, 2009.
- Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1998.
- Díaz Santana, H., “Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral”, en *Revista Amicus Curiae*, Año IV, Núm. 3, UNAM, México, 2011.
- Ferrajoli, L., *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruíz Miguel y otros, Trotta, Madrid, 2000.

- Fix-Fierro, H., *Los derechos políticos en el Ordenamiento mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1995.
- , “Jueces y Corrupción”, en *Bien Común y Gobierno*, Vol. 5, México, 1999.
- García Mexía, P., *Los Conflictos de Intereses y la Corrupción Contemporánea*, Aranzadi, Elcano (Navarra) 2001.
- González, J., *Corrupción y justicia democrática. Introducción a una teoría de la función judicial en las sociedades en cambio*, Clamores, Madrid, 2000.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *El Federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Heidenheimer, A., Johnston M. y Levine, V. (Edit.), *Political Corruption*, Transaction Publisher, New Brunswick, 1990.
- Kant, I., *Sobre la paz perpetua*, trad. de J. Abellán, Tecnos, Madrid, 2001.
- Kelsen, H., *Teoría General del Derecho y del Estado*, trad. de E. García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- , *Teoría Pura del Derecho*, trad. de Roberto J. Vernengo, Porrúa, México, 1998.
- Laporta, F., *El Imperio de la Ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007.
- Laporta, F. y Álvarez, S. (Edit.), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Malem Seña, J. F., *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2000.
- Muguerza, J., *La razón sin esperanza*, Taurus, Madrid, 1986.
- Nieto, A., *La “nueva” organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1998.
- Nieto De Alba, U., *Economía, Corrupción y Ética*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.
- Ojesto Martínez-Porcayo, F., *Evolución de la justicia electoral en México, en Alemania y en España*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.
- Orozco Henríquez, J. J., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2006.
- Peces-Barba, G., *Ética, Poder y Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- , *Diez lecciones sobre Ética, Poder y Derecho*, Dykinson, 2010.
- Peces-Barba, G. et al., *Educación para la Ciudadanía*, Espasa, Madrid, 2007.
- Popper, K. R., *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, trad. de Néstor Miguez, Barcelona, 1994.

- Reisman, M., *¿Remedios contra la corrupción? Cohecho, cruzadas y reformas*, trad. de M. Caso, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Rose-Ackerman, S., *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reformas*, trad. de A. Colodrón Gómez, Siglo Veintiuno, Madrid, 2001.
- Sabán Godoy, A., *El marco jurídico de la corrupción*, Civitas, Madrid, 1991.
- Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Suárez Romero, M. A., "Estado Constitucional y Argumentación Jurídica en sede legislativa", en *Derechos y Libertades*, Número 28, Época II, Dykinson, Madrid, 2013.
- Villoria Mendieta, M., *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Tecnos y Universitat Pompeu Fabra, Madrid, 2000.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Eduardo Torres Espinosa

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO VÍA REFORMA INSTITUCIONAL

Introducción

Las causas y los efectos de la II Guerra Mundial determinaron el rumbo de la humanidad durante la segunda mitad del siglo XX. La confrontación entre los totalitarismos de derecha representados por el *nazismo*, primero, y de izquierda liderado por la Unión Soviética, después, no trabajó a favor de la democracia. La derrota del primer totalitarismo fue producto de la alianza estratégica entre los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, defensores los tres del modelo democrático, y la Unión Soviética, país defensor del modelo socialista.

Esta diferencia de regímenes políticos llevó, muy pronto, a lo que se conocería como la *Guerra Fría* —una confrontación potencialmente nuclear de alcance global— cuyos principales actores fueron los Estados Unidos y la Unión Soviética. Durante este evento, el primer país dio prioridad a detener el avance “comunista” que a la defensa del modelo democrático. Ello fue especialmente claro en el contexto de los países en vías de desarrollo bajo su órbita. En Latinoamérica, los Estados Unidos toleraron o fomentaron la forma de gobierno que Juan Linz bautizaría como autoritarismo.

A diferencia de que ocurrió en la mayoría de los países de América del Sur, en México acabó por consolidarse un sistema político no democrático, pero altamente estable, encabezado por una presidencia muy poderosa y un “partido político” hegemónico. Esta situación se mantendría hasta los años setenta del siglo pasado, cuando se observaría una transformación política relativamente acelerada de dicho sistema, aunque no necesariamente en una dirección claramente democrática. Muchos factores la provocaron, pero, en nuestra opinión, sobresalen los externos como se sustentará más adelante.

El argumento central de este artículo es que lo que ocurrió a partir de finales de los años sesenta del siglo pasado a nivel global es clave para entender el ya largo proceso de transición democrática en nuestro país. Para sustentar esta afirmación, el análisis se llevará a cabo desde un enfoque institucional. No sorprende que la mayor parte de la abundante literatura sobre el tema haya centrado su atención sobre el, sin duda, destacado papel del arreglo institucional especializado en materia electoral tanto de carácter administrativo como jurisdiccional.

Por lo anterior, este artículo busca llamar la atención sobre la gran contribución a nivel macro-político que otras reformas institucionales que pudieran parecer lejanas al ámbito electoral han jugado para favorecer una mayor normalidad democrática en nuestro país. Para efectos de este trabajo hemos seleccionado tres de ellas, las cuales se encuentran íntimamente relacionadas: (a) la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1991; (b) el otorgamiento de autonomía al Banco de México en 1993; y (c) la reforma judicial de 1994.

Antes de analizar cada una de estas reformas, se presenta un breve panorama de lo que Huntington llamó la “tercera ola democratizadora”, incluido un marco conceptual provocado por el estudio de ese proceso. Pensamos que los términos seleccionados ayudarán a precisar el argumento general del trabajo. El artículo termina con una sección de reflexiones donde se pretende ligar los temas antes explorados y sugerir algunas conclusiones preliminares.

Transición democrática e instituciones políticas

La democracia nació en Europa, pero durante el siglo XX esta forma de gobierno fue resistida en ese continente por el nazismo y por la sobrevivencia o emergencia de algunos gobiernos autoritarios. Este estado de cosas, sin embargo, cambiaría significativamente en el último tercio de dicho siglo. En 1974, cayeron dos dictaduras militares en Europa. Ellas fueron la portuguesa, misma que había gobernado desde 1926, y la griega en el poder desde 1967. En España, la muerte de Franco en 1975 puso fin a la dictadura por él presidida y en operación desde 1939. Estos eventos detonarían lo que Huntington denominó “la tercera ola” de democratización.¹

¹ Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

En unos pocos años, la “ola” se extendería a otras regiones del mundo, incluida América Latina. Este proceso, ya de naturaleza casi global, no sólo pondría de moda el concepto “transición democrática”, sino que fomentaría la proliferación de estudios especializados sobre el tema.² Así, se comenzó a extender la noción de *transición política* entendida como “el intervalo que se extiende entre un régimen/sistema político y otro”. Al mismo tiempo, se argumentó que la transición política podía adoptar dos direcciones o modalidades extremas: transición no democrática y “democratización política” y un alto número de posibles variantes intermedias, por ejemplo, la regresión autoritaria y la democratización parcial.³

Había, sin embargo, un problema de ambigüedad conceptual con la definición estándar de transición al involucrar la idea de distancia entre dos puntos que representaban un periodo de tiempo en que estaba fundada. Dicho en términos específicos, cuando se analizan transiciones específicas resulta por lo general muy difícil identificar con precisión sus momentos de arranque y término. Esta dificultad puede influir sobre la duración que se decida asignar al proceso (o a alguna de sus fases) y también sobre la tipología que se decida utilizar para caracterizarlas.

Parece claro que toda transición política tiene como consecuencia una modificación significativa del sistema político donde se desarrolla. Este reconocimiento trajo a la mesa nuevamente el debate conceptual sobre cuál era la relación entre *sistema político* y *régimen político*. Así, por ejemplo, para Portantiero el primer concepto podía ser entendido como el “conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder (político) efectivamente vigentes en una sociedad”.⁴ Por otro lado, se definió el régimen político como “el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso y los recursos o estrategias que pueden usarse para tener acceso”.⁵

² Uno de los mejores y más influyentes trabajos sobre el tema sigue siendo Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: Cuatro conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, cuatro volúmenes, Buenos Aires, Paidós, 1988.

³ Antonio Camou, “Once tesis sobre la ‘transición mexicana’: Gobernabilidad y democracia”, México, revista *Nexos*, núm. 170, febrero de 1992, p. 2.

⁴ Juan C. Portantiero, citado por Antonio Camou, *ibidem.*, p. 9.

⁵ Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *op. cit.*, vol. 4, pp. 19-20.

Aunque la generalidad de ambas definiciones es evidente, se puede inferir que conforme a ellas se requeriría satisfacer al menos dos condiciones para que pudiera hablarse de transición política. Primera, un cambio significativo en los componentes centrales del arreglo institucional que tienen que ver con la composición de la élite gobernante. Segundo, un reemplazo también significativo de las prácticas y relaciones políticas que tienen un impacto en la toma de decisiones públicas y en el contenido y dirección de las políticas públicas.

Se podría afirmar que un proceso de transición se inicia cuando se presentan signos inequívocos de ambas transformaciones, aún en el supuesto de que el proceso no implique un cambio radical de la estructura o forma de gobierno, por ejemplo, de un sistema autoritario a uno democrático. Será la magnitud y características específicas de los cambios lo que permitirá calificar la naturaleza y dirección del fenómeno transicional de que se trate.

A diferencia, una transición democrática tiene lugar solamente en el caso de que los nuevos canales de acceso al ejercicio y formas de elaborar las políticas públicas coincidan con las estructuras y mecanismos reconocidos por el modelo democrático clásico, o al menos se acerquen a ellos vía procesos electorales confiables.⁶ Se argumentó que este tipo de transiciones, de ser exitosas, deberían pasar por tres etapas, a saber, liberación política, transición a la democracia y consolidación democrática. Entendiendo la primera etapa como el “proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos y grupos ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros”, mientras que la segunda como “un cambio en el patrón legitimatorio de normas que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político”.⁷

Hasta aquí no se generaron grandes problemas teórico-conceptuales, lo que sí ocurrió con la conceptualización de la tercera de las etapas mencionadas. ¿Cuándo termina la transición y comienza la consolidación democrática? En otras palabras, ¿en qué momento se podía afirmar que un país no democrático no sólo ya lo era sino que estaba en camino de consolidar su nueva forma de gobierno? Sobre el particular, Camou argumentó sistemáti-

6. Si se desea profundizar ver, entre otros, a Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral, 1993; Fernando Vallespín y Rafael del Águila, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998; Robert Alan Dahl, *La democracia*, Madrid, Taurus, 1999; y, Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

7. O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.), *op. cit.*, vol. 4, p. 20.

camente en esos tiempos que el patrón de tres etapas que se comenta concede demasiada importancia a los problemas de la construcción democrática. Al hacerlo, dicha secuencia decide ignorar un aspecto del proceso igualmente relevante y que el mismo autor llama “governabilidad democrática”. En otras palabras, los países que buscan transitar a la democracia son menos gobernables que antes de la transición.⁸

Los temas de gobernabilidad y cambio político abordados hasta aquí llevan obligadamente a preguntarnos sobre el papel que juegan las instituciones en los procesos políticos. Sobre lo anterior, resulta no sólo interesante, sino relevante señalar que el inicio de la “ola” democratizadora a que hemos hecho referencia coincidió con un renovado y creciente interés en las instituciones políticas en el ámbito académico, principalmente anglosajón. Hasta entonces, la atención de los politólogos se había centrado en el individuo como el actor político y, por tanto, como unidad primaria de análisis.

En efecto, luego de la Segunda Guerra Mundial, las llamadas “revoluciones conductista y racional” lograron imponer sus visiones sobre la política y sus procesos. Un rasgo característico de la primera fue su interés por construir una teoría a partir de la observación de la conducta individual. A diferencia la segunda, partió del supuesto general de que todos los individuos son actores racionales, esto es, buscadores del mayor beneficio al menor costo. En este contexto, el interés por el estudio de las instituciones políticas casi desapareció, al imponerse lo que la literatura acabó denominando “individualismo metodológico” y una “tendencia antinormativa” en las ciencias sociales.⁹

Sin embargo, en muy pocos años, tendría lugar una contrarrevolución estatista en el mundo académico. “*Bringing the State back in*”, título de un libro colectivo muy influyente a partir de mediados de los años ochenta del siglo pasado.¹⁰ Este libro sintetizaba el argumento desarrollado, en el campo de la “teoría de organizaciones”, por Herbert Simon desde los años cincuenta del siglo pasado. La gran contribución de este autor fue cuestionar el concepto de racionalidad en que se basaba una teoría que ofrecía revolucionar

⁸ Antonio Camou, “Gobernabilidad y democracia en una transición bifronte”, revista *Nexos*, núm. 208, abril de 1995.

⁹ B. Guy Peters, *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003, pp. 27-32.

¹⁰ Peter Evans, Dietrich Reuschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.

la ciencia política: el *rational choice*. Según Simon, no existía en la realidad el concepto de racionalidad ilimitada.¹¹

A esta crítica al cada vez más poderoso concepto de racionalidad y sus supuestos se sumarían muy pronto James G. March, y más tarde James G. Olsen. En 1984, publicarían un seminal trabajo donde argumentaron que las teorías políticas dominantes adolecían de cinco deficiencias: (1) contextualismo (inclinación a ver a la política como una parte indiferenciada de la sociedad); (2) reduccionismo (tendencia a considerar el fenómeno político como la agregación de consecuencias de la conducta individual); (3) funcionalismo (inclinación a ver la historia como un mecanismo eficiente para alcanzar equilibrios); (4) utilitarismo (propensión a concebir la acción política como producto de intereses individuales calculados); y (5) instrumentalismo (tendencia a considerar la toma de decisiones como una de las preocupaciones centrales de la actividad política).¹²

En conjunto, estos elementos construyen una imagen que intenta negar a la política su carácter “político”, al sostener que tal actividad está constituida por el agregado de interacciones a escala individual, en donde las decisiones de los involucrados en dichas relaciones tienen su origen en “elecciones racionales” adoptadas sin interferencias o perturbaciones institucionales. Por tanto, para entender a la política y a sus instituciones, es menester tener presente en todo momento la “lógica de la acción individual”.

Los recientes enfoques institucionales, agrupados bajo el título genérico de *nuevo institucionalismo*, proveen una visión completamente diferente. En primer lugar cuestionan los argumentos de que “la política refleja su contexto”, de que la sociedad influye a la política más que a la inversa y de que las diferencias de clase son el origen de las diferencias políticas. En contraste, intentan demostrar que las instituciones juegan un papel destacado en estos fenómenos, dado su carácter organizador de la vida social, y reductor de las posibilidades de acción de los individuos.

En segundo lugar, el *nuevo institucionalismo* pone en tela de juicio que la conducta colectiva pueda ser concebida solamente como la mera suma de conductas que son mejor entendidas en el nivel en que se originan. Su argu-

¹¹ Rodolfo Vergara, “Estudio introductorio”, en James G. March, y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, FCE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, colección Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, 1997, pp. 10-14.

¹² James G. March, y Johan P. Olsen, “New institutionalism: Organizational factors in political life”, *American Political Science Review*, vol. 78, 1984, pp. 734-738.

mento es que las instituciones políticas son capaces de afectar la conducta de los individuos y aún de modificar sus motivaciones y preferencias, por lo que aquéllas deben ser tomadas en cuenta al explorar conductas no sólo individuales sino también colectivas.

En tercer lugar, el enfoque que se discute pone en entredicho el supuesto de que si la sociedad cambia las instituciones se ajustan para adaptarse a las nuevas circunstancias y permitir, de esta suerte, que los actores individuales puedan arribar a decisiones “óptimas”. Dos son los principales contraargumentos. Primero, son las instituciones mismas las que emprenderán su adaptación. Segundo, los procesos de institucionalización son, por naturaleza, lentos e incrementales. Por tanto, los contextos institucionales no son los ideales para la toma de decisiones racionales “óptimas”.

En suma, si las instituciones políticas “son más que simples espejos de las fuerzas sociales” y por tanto importan.¹³ Analizaremos a continuación tres reformas emprendidas en México a finales del siglo pasado que, en nuestro argumento, han contribuido a aumentar la normalidad democrática en nuestro país.

La despolitización de la política económica

Para los años setenta del siglo pasado, el poder ejecutivo federal post-revolucionario había consolidado, un arreglo institucional basado en dos estructuras burocráticas paralelas y relativamente independientes que respondían sólo a la dirección presidencial. Una integrada por administradores y tecnócratas y la otra por políticos profesionales. De acuerdo con Centeno, el gobierno mexicano tenía una poderosa “doble vicepresidencia”. La Secretaría de Gobernación “estaba a cargo de la política”, mientras que la Secretaría de Hacienda (SHCP) “administraba la economía”.¹⁴

Entre otras ventajas, este arreglo institucional probó ser una fórmula exitosa para blindar la política económica de influencias políticas hasta que los presidentes Echeverría (1970-1976), pero sobre todo López Portillo (1976-1982) decidieron modificarlo. La primera medida de este último presiden-

¹³. James. G. March, y Johan P. Olsen, *Rediscovering institutions*, Nueva York, The Free Press, 1989, p. 18.

¹⁴. Miguel Ángel Centeno, *Democracy within reason: Technocratic revolution in Mexico*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1994, p. 77.

te fue llevar a cabo una ambiciosa “reforma administrativa”. Esta reforma tenía como eje la creación de una nueva secretaría, denominada Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), cuyas principales tareas serían la elaboración de un plan nacional y el control del gasto público, esto último en perjuicio de la SHCP.

En el papel, la reforma administrativa de 1976 era consistente con las teorías que buscaban transformar a los aparatos burocráticos en instrumentos para una administración científica, neutral y moderna en boga esos años. Cabe señalar que esta visión fue promovida por la *Alianza para el Progreso* y por la CEPAL, instancias internacionales que “hicieron demandas para crear o fortalecer las capacidades de planeación existentes y para preparar planes de largo plazo” a cambio de asistencia económica.¹⁵

Según Caiden y Wildavsky, la creación de órganos de planeación generó más problemas que soluciones en casi todos los países donde las nuevas agencias fueron creadas. La disputa por el manejo del presupuesto se convirtió en fuente permanente de conflicto burocrático. Más grave aún, los roles antagónicos de las áreas de *planeación* y de *finanzas* hacían muy difícil su solución ya que como lo reconoció un funcionario de Ghana: “El órgano de planeación quiere ver desarrollo y expansión. Los financieros quieren mantener abajo los gastos para el desarrollo”.¹⁶

México no escapó a esta problemática. Prácticamente desde el inicio del sexenio de López Portillo se manifestó una muy notoria rivalidad entre la SHCP y la SPP y, en especial, entre Julio Rodolfo Moctezuma y Carlos Tello, sus titulares. Peor aún, en ella participaría muy pronto el gabinete económico en su conjunto, un foro de toma de decisiones económicas muy utilizado por López Portillo. Según este último, la polarización fue evidente desde la primera reunión de gabinete, misma que se celebró ocho días después de la transición presidencial. El 17 de noviembre de 1977, la lucha burocrática entre Tello y Moctezuma alcanzó su punto más alto y también lo hizo la cólera del presidente.¹⁷

15. Guy Benveniste, *Bureaucracy and national planning: A sociological case study in Mexico*, Nueva York, Praeger, 1972, p. 41.

16. Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and budgeting in poor countries*, New Jersey, Transaction Publishers, 1990 *Ibidem*, p. 243.

17. José López Portillo, *Mis tiempos: Biografía y testimonio político*, dos volúmenes, México, Fernández Editores, 1988, pp. 492 y 648-649.

Sus insuperables diferencias sobre el tamaño del presupuesto para 1978 constituyeron la gota que derramó el vaso. Ese mismo día Tello presentó su renuncia. El presidente, además de aceptarla, le pidió la renuncia a Moctezuma. Acto seguido, nombró a Ricardo García Sáinz en la SPP y a David Ibarra en la SHCP. Sin embargo, muy pronto López Portillo se dio cuenta que la SHCP estaba tomando medidas “no autorizadas” para retrasar el gasto público, mientras que la SPP mostraba prudencia fiscal y no lograba producir un plan nacional a su gusto. Lo anterior era un claro indicador de que su reforma administrativa no estaba funcionando como se esperaba.¹⁸

Por lo anterior, el presidente decidió despedir a García Sáinz en mayo de 1979 y nombrar en su lugar a Miguel de la Madrid, quien ocupaba el puesto de Subsecretario de Crédito en la SHCP desde 1975. Así, López Portillo optó por un curso de acción contrario al espíritu de su reforma, esto es, dejar la SPP en manos de los “financieros ortodoxos” que tanto había criticado. Este nombramiento representó una decisión crucial para el país debido a sus duraderas consecuencias económicas y políticas. La influencia de los factores institucionales generada por la creación de la SPP es responsable de que los “financieros ortodoxos” recién llegados a esa dependencia se convirtieran en decididos promotores del gasto público.

Para ilustrar lo anterior hay que tener presente que desde el sexenio de López Portillo, los crecientes ingresos petroleros determinaron el rumbo de la política económica del país. El continuo incremento de los precios internacionales del petróleo propició que Petróleos Mexicanos (PEMEX)—a cargo de Jorge Díaz Serrano— emergiera como un actor institucional muy influyente por primera vez en su historia. Parecía como si PEMEX hubiera reemplazado de facto a la SPP como la pieza angular de la política económica. Pero no fue así, ejerciendo las amplísimas facultades con las que fue investida, la SPP se dio a la tarea de cumplir con el capricho presidencial de contar con un plan nacional.¹⁹

Esta tarea fue encomendada a la Dirección General de Política Económica y Social de la SPP a cargo de Carlos Salinas de Gortari. Su trabajo permitió que López Portillo pudiera hacer público el *Plan Global de Desarrollo* el 15 de abril de 1980. Al mismo tiempo, la SPP decidió también intervenir en la “programación” del gasto público, esto es, en la distribución y destino de los

^{18.} *Ibidem*, p. 793.

^{19.} *Memoria Institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1979, pp. 25-27.

ya para entonces abundantes ingresos petroleros. Esta vez, el creciente poder de la secretaría creció a la sombra de un nuevo conflicto burocrático.

Los problemas entre Díaz Serrano y José Andrés de Oteyza, titular de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) y jefe formal del primero, habían comenzado desde el inicio del sexenio de López Portillo. El temprano anuncio del plan petrolero hecho por PEMEX había determinado el rumbo de la política económica del país y, por tanto, limitado el papel del gabinete económico. Como bien ha señalado George Philip, “el apoyo a la expansión [de PEMEX] fue bastante amplio” no sólo dentro de ese gabinete, sino que alcanzó a las redes clientelares del sistema político en su conjunto.²⁰

De Oteyza nunca vio con buenos ojos los planes expansionistas de PEMEX. No obstante, los jugosos ingresos petroleros resultaron más convincentes. Mucho antes de lo programado, el gobierno pagó su deuda con el FMI en 1978. A finales de este año, el PIB había crecido 8.2 por ciento comparado con el 3.4 por ciento en 1977. Así las cosas, López Portillo decidió acordar directamente con Díaz Serrano el rumbo de la política petrolera e, incluso, otorgarle a PEMEX mayor autonomía “en una forma adecuada”.²¹

Este trato preferencial no sólo iba en contra de la reforma administrativa de 1976, sino que aumentó la rivalidad entre Díaz Serrano y Oteyza. Dos factores, sin embargo, contribuirían a alterar el balance de poder entre ellos. El primero fue el anuncio hecho por la SEPAFIN de su plan industrial en abril de 1979, mientras que el segundo fue el nombramiento de De la Madrid como titular de la SPP en mayo de ese mismo año. Aunque no afectaba la estrategia petrolera en curso, el plan de Oteyza hizo evidente la principal debilidad institucional de PEMEX: su carácter de entidad paraestatal y no de secretaría.

Con la llegada de De la Madrid, Oteyza ganó un aliado político clave en su lucha contra Díaz Serrano. La posibilidad de que un “intruso” pudiera convertirse en candidato presidencial favoreció que este dúo se diera a la tarea de construir una coalición burocrática cada vez más amplia en contra de titular de PEMEX. A finales de mayo de 1981, la revista *Proceso* reveló un estudio confidencial elaborado por la SPP donde se acusaba a PEMEX de mala administración y corrupción.²² Sin embargo, la causa del

20. George Philip, *Oil and politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 360.

21. López Portillo, *op. cit.*, p. 785.

22. Carlos Ramírez, “Las finanzas de Pemex a punto de estallar, por corrupción e incapacidad”, *Proceso*, núm. 238, 25 de mayo de 1981, pp. 6-10.

despido de Díaz Serrano fue una inesperada disminución de los precios internacionales del petróleo.

La audaz política petrolera emprendida por López Portillo es responsable de que la deuda pública hubiera habido crecido poco más de 170% entre 1976 y 1981. Lo alarmante era que las tasas de interés en los Estados Unidos habían aumentado del 6.8 al 18.9% en el mismo periodo. La inminente crisis económica se dio a pesar de los numerosos expertos en economía —la mayoría formados en Estados Unidos— que estuvieron involucrados en la toma de decisiones. Atrás de ello estaba el contexto institucional generado por la reforma administrativa de 1976.

En un contexto en el que las estimaciones económicas de la SPP y de la SHCP nuevamente diferían, Miguel de la Madrid se convirtió en el candidato presidencial del partido gobernante en septiembre de ese año. Poco después, Ramón Aguirre —su sucesor en la SPP— reconocería que el diagnóstico de la SHCP sobre el déficit público había sido correcto. Frente al presidente, David Ibarra le sonrió como diciendo: “Se lo dije”.²³ La metamorfosis sufrida por De la Madrid al pasar de ser un *financiero* conservador, a un “entusiasta promotor del empleo, el consumo y la expansión del gobierno en la economía” sugiere la gran influencia que tienen los factores burocráticos sobre los individuos.²⁴

Después de la devaluación del peso de febrero de 1982, Jesús Silva-Herzog y Miguel Mancera —personas muy cercanas a De la Madrid— fueron designados titulares de la SHCP y del Banco de México, respectivamente. Así, López Portillo dio, anticipadamente, al candidato del PRI el control sobre las principales agencias económicas. Sin embargo, altos niveles de gasto público, incluidos sucesivos incrementos salariales dentro del sector público, agravaron la situación. En este contexto el presidente López Portillo tomó la decisión, en septiembre de 1982, de nacionalizar el sistema bancario nacional.²⁵

A pesar de la peor crisis económica experimentada por el país hasta entonces, De la Madrid asumió la presidencia el 1 de diciembre de 1982. La deuda mexicana de ese año, por ejemplo, representó casi el 90% del PIB. En un contexto de altas tasas de interés y precios del petróleo a la baja, éste era un problema mayúsculo. La estrategia adoptada para enfrentar la crisis fue

²³ López Portillo, *op. cit.*, p. 1123.

²⁴ Judith Teichman, *op. cit.*, p. 98.

²⁵ Teichman, *op. cit.*, pp. 132-133.

aplicar —como se lo había “sugerido” el FMI— medidas de austeridad cada vez más radicales. Para 1987, el 68% del gasto del gobierno federal estuvo comprometido al pago de la deuda, en detrimento de los sectores clientelares y sociales del sistema. Sin duda, lo anterior contribuyó a detonar nuestro proceso de liberalización política.²⁶

Entre 1982 y 1985, el país tenía un enorme problema de deuda, pero también abundancia de ingresos petroleros para hacerle frente con una adecuada gestión económica. El desplome de los precios del petróleo en la primera mitad de 1986 tuvo efectos desastrosos sobre las finanzas del sector público y al hacerlo exhibió las incoherencias de la política económica y de gasto público puestas en práctica desde 1982. Nuevamente, el arreglo institucional introducido por la reforma administrativa de 1976 afectaría muy negativamente la manera en que el gobierno manejó la crisis de la deuda.

Una de las primeras medidas del presidente entrante fue anunciar el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), cuyo objetivo central era reducir drásticamente el gasto público y la inflación, la cual fue de casi 99% en 1982. A pesar de sus buenos resultados iniciales un relajamiento en su aplicación a mediados de 1984 “sobrecalentó” la economía a principios de 1985.²⁷ Como resultado, la inflación comenzó una tendencia a la alza lo que provocó que el gobierno devaluara el peso a mediados de 1985. Lo tardío de ésta y otras medidas económicas no pudo evitar una renovada fuga de capitales y el agotamiento de las reservas federales. Pero, ¿por qué el gobierno puso en riesgo su programa de austeridad al aumentar el gasto público?

En buena medida, lo anterior fue una respuesta al avance electoral del PAN en el norte del país, así como a la creciente inconformidad social por la política de estabilización económica impuesta por el FMI.²⁸ No obstante, el problema de fondo había sido que desde el segundo trimestre de 1984 el gasto público ejercido por la SPP, “ya subestimado” en el Presupuesto de Egresos, empezó a exceder los niveles autorizados. 22 de julio de 1985, Silva Herzog denunció ante los banqueros del país que el PIRE estaba enfrentando

26. Eduardo Torres Espinosa, “Transición democrática, instituciones y elecciones locales en México”, en Pineda Guadarrama, Juan de Dios (coord.), *Instituciones políticas, estudios sobre transición y procesos electorales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2002, pp. 153-174.

27. Wayne A. Cornelius, *The political economy of Mexico under De la Madrid: The crisis deepens, 1985-1986*, La Jolla, Universidad de California en San Diego, *Research Report Series* núm. 43, 1986, pp. 2-4.

28. Eduardo Torres Espinosa, *Bureaucracy and politics in Mexico: The case of the Secretariat of Programming and Budget*, The political economy of Latin America series, Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 162-163.

“serios problemas de implementación”, reconociendo así la falta de coordinación y colaboración entre la SPP y la SHCP.²⁹

Dos eventos ensombrecerían el panorama económico: los cuantiosos daños causados por los sismos de septiembre de 1985 y la espectacular caída de los precios del petróleo poco después. De noviembre de 1985 a febrero de 1986, los precios de este recurso disminuyeron un 55%. La tensión dentro del gabinete económico creció al mismo ritmo que el deterioro de la economía. Según Silva Herzog, este evento fue usado por la SPP como una justificación de las desviaciones en política económica. Para Salinas, “Silva Herzog insistía en que había que recortar más el gasto [público]”.³⁰ Posturas irreconciliables.

El 17 de junio de 1986, Silva Herzog renunció a su cargo. Al reemplazarlo con Gustavo Petriccioli, De la Madrid entregó la conducción de la política económica a Salinas con el siguiente argumento: “Sentía que si volvía a nombrar una gente que me repitiera el conflicto de SPP y Hacienda [SHCP], me iba a hacer la vida muy difícil. Preferí nombrar a Petriccioli, quien yo sabía que... llevaba una buena relación con Salinas”.³¹ No obstante, los efectos de la política económica aplicada hasta el momento no pudieron evitarse.

Al inicio del segundo trimestre de 1987, la economía mexicana experimentó una moderada recuperación. Como resultado, la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) resultó muy atractiva para los inversionistas. Tan sólo entre marzo y septiembre del mismo año, su índice creció 250%. Para entonces, prevalecía una atmósfera de optimismo. El 5 de octubre de 1987, Carlos Salinas fue “destapado” como candidato presidencial del PRI. Unos días después la BMV colapsó. El hecho de que Petriccioli conociera muy bien la operación de la BMV hace suponer que un *boom* artificial de la bolsa había sido tolerado a fin de servir como escenografía para el ‘destape’ de Salinas.

Los indicadores económicos a finales de 1987, tanto del país como de las finanzas públicas fueron terribles. La inflación alcanzó un histórico 159%, mientras que el déficit financiero federal fue de 16% del PIB. Tan sólo en noviembre del mismo año, el peso se había devaluado un 20%. En medio de la crisis, De la Madrid anunció el programa Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Su principal objetivo era reducir la inflación a través de promover

²⁹ Jesús Silva Herzog, “Some problems in implementing economic policy”, San Francisco, California, International Center for Economic Growth, Occasional Papers núm. 7, 1988, p. 8.

³⁰ Entrevista a Salinas, en Jorge G. Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Extra Alfaguara, 1999, p. 245.

³¹ Entrevista a De la Madrid, en *ibidem*, p. 198.

acuerdos entre los empresarios y sus trabajadores. Los resultados de esta estrategia para controlar la espiral inflacionaria superaron toda expectativa. La inflación, por ejemplo, bajó del 15% en diciembre de 1987 al 2% en julio de 1988, es decir, el mes de la elección presidencial.

Ya en la presidencia, Salinas estaba totalmente convencido de que una política económica exitosa debía incluir no sólo los mecanismos que aseguren “la eficiente implementación de los programas, sino también un *estricto control de las instituciones y personas* a cargo de llevarlos a cabo”.³² Como resultado, las personas e instituciones con mayor autoridad en la toma de decisiones económicas fueron, en ese orden: José Córdoba Montoya (responsable de la naciente Oficina de Coordinación de la Presidencia), Pedro Aspe (SHCP) y Ernesto Zedillo (SPP). Un personaje clave en este proceso fue el segundo de ellos, mismo que se había hecho cargo del PSE desde su concepción.

A pesar de lo anterior, Aspe quedó subordinado burocráticamente a Córdoba Montoya, el asesor económico estrella de Salinas. Como resultado del nuevo arreglo, la SPP quedó *de facto* convertida en una “subsecretaría de presupuesto”.³³ El gran ganador de la estrategia fue la Oficina de Coordinación de la Presidencia, entidad a la que le fue encomendada la supervisión general de los procesos de elaboración y aplicación de la política económica. A lo anterior, contribuyó la forma en que el presidente aplicó su programa social. Un rasgo distintivo de este programa, denominado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), fue haberlo alejado de los centros burocráticos de toma de decisiones, así como el activo papel que el propio presidente decidió jugar en su administración y supervisión.

Un dato ilustra lo anterior. Aunque formalmente PRONASOL era parte de la estructura orgánica de la SPP, sus oficinas fueron desde el principio ubicadas en “*Los Pinos*”, muy cerca de la del presidente. Desde la residencia presidencial, Salinas se convirtió en el más visible e incansable partidario y promotor de su propio programa social.³⁴ La estrategia de focalizar los beneficios de pequeñas inversiones resultó altamente exitosa en la generación de apoyo político para el régimen salinista.

³² Carlos Salinas, en Pedro Aspe y Paul Sigmund (eds.), *The political economy of income distribution in Mexico*, Nueva York, Holmes and Meier, 1984, p. 538. (Las cursivas son nuestras).

³³ Rogelio Hernández, “La administración al servicio de la política: La Secretaría de Programación y Presupuesto”, *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, p. 167.

³⁴ Wayne A. Cornelius, en Wayne A. Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox, (eds.), *Transforming state-society relationships in Mexico: The national solidarity strategy*, San Diego, La Jolla, University of California Center for US-Mexican Studies, 1994, pp. 8 y 14.

Para mitad del sexenio, las finanzas públicas habían sido corregidas. Entre 1988 y 1991, el déficit financiero pasó del 12.5% del PIB a un superávit del 1.5%. La inflación disminuyó del 51.6 al 18.8% en el mismo periodo. Este dato sugiere que el presidente había decidido darle *de facto* una mayor autonomía al Banco de México, a cargo de Miguel Mancera desde 1982. Como resultado de un inusual torrente de dólares, la inversión extranjera se elevó del 2.9 al 17.5%. A lo anterior construyó que las negociaciones de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos —iniciadas sólo un año antes— iban por un camino muy prometedor.³⁵

El éxito político y económico de Salinas se reflejó en los resultados de las elecciones federales de 1991. Revirtiendo las tendencias, el PRI logró obtener 320 de las 500 diputaciones, así como 62 de las 64 senadurías. En este contexto, un breve boletín de prensa de la Presidencia de febrero de 1992, anunció que la SHCP y la SPP serían “fusionadas” a fin de “fortalecer la cohesión de la política fiscal y financiera”.³⁶

La autonomía del Banco de México de 1993

En la década de los años ochenta del siglo pasado se generó un giro muy importante en la visión del papel que debía jugar la banca central. El detonante fue el reiterado fracaso de las estrategias económicas que buscaban el crecimiento económico a través de una “política monetaria expansiva”. Esto es, la emisión de moneda ordenada por el poder político para financiar un mayor gasto público. Esta postura —misma que les daría a Finn E. Kidland y a Edward C. Prescott el premio Nobel en economía— conduciría a la idea de que había que “crear bancos centrales autónomos con un mandato de largo plazo”.³⁷

Al devolverle a la SHCP las facultades que le habían sido arrebatadas en 1976, el presidente Salinas intentó regresar al modelo presidencial previo. Sin embargo, el daño ya había sido hecho. Para presidir la nueva Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Salinas nombró a Luis Donald Colosio, hasta entonces presidente del PRI. Zedillo fue nombrado Secretario de Edu-

³⁵. Blanca Heredia, en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas, *op. cit.*, p. 143.

³⁶. Carlos Acosta, “Salinas suprime la Secretaría que lo vio nacer en las funciones públicas”, *Proceso*, núm. 793, 13 de enero de 1992.

³⁷. Eduardo Turrent Díaz, “Las tres etapas de la autonomía del banco central en México”, México, Banco de México, Documento de Investigación núm. 2007-10, julio 2007, pp. 52-53.

cación Pública. Así, con la desaparición de la SPP el presidente mató “dos pájaros con un mismo tiro”. Por un lado, eliminó el disruptivo arreglo institucional introducido por la reforma administrativa de 1976 y, por el otro, pudo preparar con tiempo su sucesión.

La estrategia de llevar a la práctica el modelo de libre mercado por Salinas fue blindar la política económica de influencias políticas. Lo anterior fue institucionalizado en 1991 con la desaparición de la SPP y la creación de la Secretaría de Desarrollo Social a cargo del programa de combate a la pobreza salinista. Además de llevar a cabo un ambicioso proceso de privatización de empresas públicas, la reforma de 1993 resultó ser clave en la operación exitosa del nuevo modelo económico por lo que hace al control de la inflación.

La reforma constitucional tuvo como objetivo reorganizar de manera significativa al banco central. Dicha reforma fue aprobada por el congreso federal y las legislaturas locales en junio de 1993. Su exposición de motivos arroja luz sobre lo que buscaba la reforma, así como la manera de materializarla. En ella, se reconocen los “efectos adversos” de la inflación y se reitera que “uno de los compromisos fundamentales” del gobierno era combatir la inflación.³⁸

El artículo 28 de la Constitución otorgó autonomía *de jure* al Banco de México (BM) al indicar que dicho banco “será autónomo en el ejercicio de sus funciones”. Asimismo, prescribió que su “objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda” y que “ninguna autoridad podrá ordenar al Banco de México a que otorgue financiamiento”. Para asegurar su independencia se estableció que los responsables del banco serían designados “por el Presidente de la República con la aprobación de la cámara de Senadores o de la Comisión Permanente”.³⁹

De acuerdo con la nueva ley orgánica del BM,⁴⁰ la máxima autoridad del banco es ejercida por un “Gobernador” y una “Junta de Gobierno” integrada por el primero y cuatro “subgobernadores”. Conforme al mismo ordenamiento, el gobernador durará en el cargo seis años a partir del primero de enero del cuarto año del periodo presidencial con la posibilidad de ser ratificado. Los subgobernadores durarán en el cargo ocho años y su nombramiento será escalonado pudiendo ser miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.⁴¹

^{38.} *Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México*, Informe anual 1993, anexo 7, México, Banco de México, 1994, pp. 291-302.

^{39.} Artículo 28, párrafos sexto y séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

^{40.} Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1993.

^{41.} Artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica del Banco de México.

Una figura clave en este periodo fue Miguel Mancera. Como ya se indicó, Mancera ocupaba el cargo de director general del BM desde 1982 y se convirtió en su primer gobernador en diciembre de 1993. Como subgobernadores fueron nombrados Ariel Buirá y Jesús Yacamán, dos funcionarios con una larga carrera en el banco. El tercero fue Francisco Gil, anterior director de investigación económica del banco entre 1983 y 1987. Guillermo Güemes García, el último subgobernador, era un representante del sector privado, presencia que se daba por primera vez en décadas.⁴²

A pesar de los indudables logros económicos y estructurales de Salinas, se empezó a desarrollar un creciente déficit en la cuenta corriente desde mediados de 1990. Además de la preocupación que ello provocó entre los inversionistas extranjeros, los “acontecimientos políticos y criminales que México experimentó en 1994, redujeron la cantidad de reservas internacionales del Banco Central y minaron la sustentabilidad del régimen de la tasa de cambio que prevalecía”.⁴³ Una vez más los imperativos políticos acabarían por contaminar la política económica, y Salinas decidió heredarle a su sucesor la crisis económica.

Pocos días después de asumir la presidencia, Ernesto Zedillo tuvo que enfrentar la gravísima crisis económica producto del llamado “error de diciembre”. Esta crisis fue producto de

“...un abultado déficit por cuenta corriente generado por el enorme desequilibrio de la balanza comercial y financiado largo tiempo por inversiones extranjeras a corto plazo. Las tasas de interés en Estados Unidos y la desconfianza hicieron el resto...”.⁴⁴

El PIB tuvo un crecimiento negativo del 6.2% y la inflación alcanzó un 52% en 1995. A pesar de ello, el crecimiento sostenido y el control de los precios se recuperó en un tiempo récord. Dos factores explican lo anterior. Zedillo, Miguel Mancera y el nuevo titular de la SHCP Guillermo Ortiz eran producto del binomio BM-SHCP. El segundo factor fue la autonomía legal otorgada al banco central.

Luego de la “renuncia” de Jaime Serra Puche, el presidente Zedillo designó a Guillermo Ortiz como secretario de la SHCP en diciembre de 1994.

⁴². Everardo Elizondo, otro representante del sector privado, fue designado Gobernador Adjunto en 1998.

⁴³. Carstens, Agustín y M. J. Schwartz, “Mexico’s economic programme: Achievements and challenges”, en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas (eds.), *Rebuilding the State: Mexico after Salinas*, Londres, Universidad de Londres, ILAS, 1996, p. 118.

⁴⁴. Estefanía, Joaquín, *La nueva economía. La globalización*, Madrid, Debate, 1996, pp. 174-175.

Cabe recordar que entre 1977 y 1988, Ortiz había hecho una ascendente carrera dentro del BM, lo que favoreció que hubiera alcanzado el cargo de subsecretario de la SHCP durante el sexenio del presidente Salinas. Hasta 1997, Ortiz y Mancera, —el director del banco central— cooperaron muy estrechamente para hacerle frente a la crisis económica de 1994-1995 con el respaldo total del presidente Zedillo, otro miembro distinguido del mismo grupo.

A finales de 1997, Miguel Mancera se jubiló y el presidente Zedillo designó a Guillermo Ortiz para sustituirlo. Por primera ocasión en la historia del banco central, se había revertido la línea de ascenso burocrático BM/SHCP. Con Ortiz, José Sidaoui Dib —su segundo a cargo de la secretaría de finanzas— y otros funcionarios regresaron a su lugar de formación profesional. Este hecho tendría necesariamente implicaciones políticas. En su momento, algunos observadores vieron la creciente transferencia de poder de la SHCP al BM como una inevitable fuente de tensión política entre ambas instituciones.

No obstante, la nueva correlación de fuerzas al interior del *binomio SHCP-BM* tenía que ver más con la sucesión de las importantes reformas institucionales llevadas a cabo en el sector federal encargado de la política económica, que con objetivos políticamente orientados como en el pasado. Así, el hecho de que el BM haya podido actuar al margen de factores políticos domésticos se convirtió en una fuente cada vez más confiable de administración económica eficaz.

Dos hechos marcaron el rumbo del país a partir de finales del siglo XX. En las elecciones federales de medio término de 1997, el presidente Zedillo y su partido, el PRI, perdieron la mayoría en la Cámara de Diputados por primera vez desde 1929. Por si fuera poco, tres años más tarde, el Partido Acción Nacional le arrebató al partido gobernante la presidencia.

A pesar de este muy delicado contexto político, destaca el hecho de que la administración del presidente Fox iniciara y terminara en un contexto de estabilidad financiera y de precios que no se había visto desde por lo menos 1970. Sobre este punto, conviene llamar la atención en que por primera ocasión en décadas, no se presentó en la transición presidencial una crisis económica sexenal en México.⁴⁵ A lo largo del proceso de transición, el gobierno

⁴⁵ Sobre el tema se recomienda ver a Miguel Basáñez, *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI editores, 1990.

logró mantener la disciplina fiscal. Sin duda, la autonomía del banco central y la publicación periódica y explícita de sus objetivos anti-inflacionarios contribuyeron a hacer posibles dichos logros.

A su llegada, el presidente Fox designó a Francisco Gil como titular de la SHCP. La larga carrera de Gil dentro del *binomio SHCP-BM* favoreció una estrecha coordinación y cooperación entre ambas entidades en el diseño y aplicación de la política económica. Guillermo Ortiz no sólo conservaría su puesto por seis años, sino que el propio presidente Fox promovería su reelección como gobernador del BM. Este cambio de actitud hacia el banco central, dentro y fuera del gobierno, no se podría comprender sin considerar las altas tasas de continuidad del personal del BM, su experiencia económica, así como el alto nivel de institucionalización interna que ha alcanzado.

La nueva ley orgánica del Banco de México (BM) —aprobada por el Congreso a finales de 1993⁴⁶— incorporó un sistema de designación que brinda estabilidad laboral a sus funcionarios, y que subordina los objetivos antiinflacionarios a los propios intereses del banco.⁴⁷ De acuerdo con la misma ley, la “Junta de Gobierno” —máxima autoridad del banco— se integra por un “gobernador” y cuatro “gobernadores adjuntos”. Corresponde al presidente de la República proponer al Senado a los miembros de la Junta de Gobierno y este último decidir. La ley también prescribe que el gobernador del BM durará en el cargo seis años a partir del cuarto año de cada administración presidencial, con la posibilidad de ser ratificado.⁴⁸

En diciembre de 1993, Miguel Mancera —quien ocupaba el puesto de director general del BM desde 1982— fue ratificado en su cargo. Ariel Buirra y Jesús Yacamán, dos funcionarios con una larga carrera en el banco, fueron nombrados como gobernadores adjuntos. El tercero fue Francisco Gil, anterior director de investigación económica del banco entre 1983 y 1987. El Ingeniero Guillermo

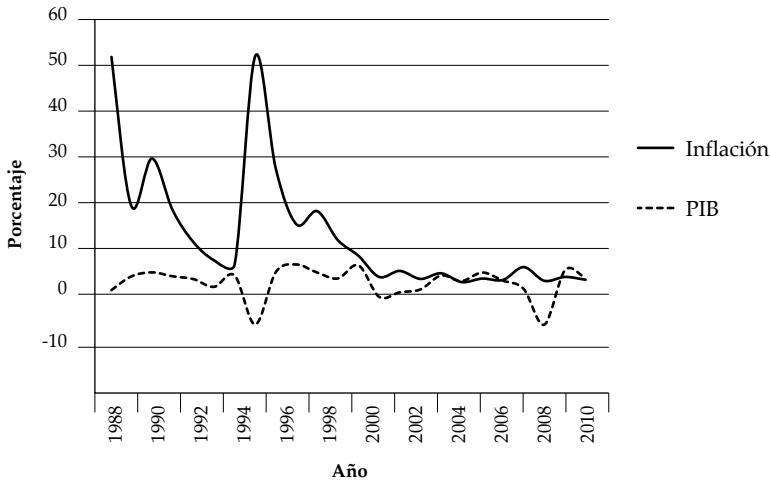
46. *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993.

47. José María Serna de la Garza, *La reforma del estado en América Latina: Los casos de Brasil, Argentina y México*, México, serie Estudios Jurídicos, num. 3, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, p. 220.

48. Artículo 28, párrafo séptimo, de la Constitución federal y artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica del Banco de México. Un análisis muy completo de la reforma salinista al Banco de México puede encontrarse en Menéndez Romero, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de los Estados Unidos de América (FED)*, México, Porrúa, 2005.

Güemes García, el último gobernador adjunto, era un representante del sector privado, presencia que se daba por primera vez en décadas. A diferencia del gobernador del banco, la ley de referencia señala que los periodos en el cargo de los gobernadores adjuntos deberán ser escalonados, “cada uno inicia cada dos años”.

Gráfica 1. México: Porcentajes de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) e inflación, 1988-2011



Fuente: Elaboración propia con información del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Fox, Apéndice Estadístico, México, Presidencia de la Republica, 2006, pp. 209 y 269 y los informes anuales del Banco de México a partir de 2007.

Dicho lo anterior, volvamos al asunto de la crisis. A pesar de los indudables logros económicos y estructurales de Salinas, se empezó a desarrollar un creciente déficit en la cuenta corriente desde mediados de 1990. Además de la preocupación que ello provocó entre los inversionistas extranjeros, los “acontecimientos políticos y criminales que México experimentó en 1994, redujeron la cantidad de reservas internacionales del Banco Central y minaron la sustentabilidad del régimen de la tasa de cambio que prevalecía”.⁴⁹ Una vez más

⁴⁹. Agustín Carstens y M. J. Schwartz, en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas, *op. cit.*, p. 118.

los imperativos políticos acabarían por contaminar la política económica. La pregunta era: ¿Corresponde al gobierno saliente o al entrante pagar los costos políticos de una inminente devaluación? Y Salinas decidió que no fuera el suyo.

El primero de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo asumió el poder presidencial en un contexto de turbulencia política y presiones insostenibles sobre el *peso*. Pocos días después, tuvo que enfrentar una nueva crisis económica senenal. Como se puede observar en la Gráfica 1 los efectos sobre la economía fueron devastadores. En 1995, el PIB tuvo un crecimiento negativo del 6.2% y la inflación alcanzó un 52%. No obstante, en un tiempo récord se recuperó el crecimiento sostenido. Durante el periodo de 1996-2000, la tasa anual de crecimiento económico fue, en promedio, de un 5.4%. Por otra parte, la inflación inició una tendencia a la baja, que se mantiene hasta el día de hoy. Paradójicamente, lo anterior hubiera sido muy difícil si Salinas no hubiera emprendido sus dos reformas institucionales.

Este nuevo arreglo institucional permitió que el BM pudiera ejercer plenamente los amplios poderes derivados de su nuevo estatus legal. Antes de 1994, los programas de estabilización emprendidos por el gobierno “dependían mucho” de la tasa de cambio como “ancla nominal anti-inflacionaria”.⁵⁰ En estas condiciones, el objetivo principal de la política monetaria “tenía que orientarse en mantener la tasa de cambio dentro de un rango limitado”, en lugar de combatir frontalmente.⁵¹ El BM solucionó exitosamente este problema adoptando la “flotación” de la tasa de cambio a inicios de 1995. Desde entonces, la política monetaria se ha vuelto “el ancla nominal de la economía”.⁵²

La reforma judicial de 1994

Al estudiar el proceso de democratización que experimenta el país, la mayoría de los académicos y analistas políticos han centrado su atención en las nuevas relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. A pesar de su importancia, muy poco interés ha despertado el destacado papel que, en ese contexto, ha jugado el poder judicial federal. Este desinterés parece aún más

⁵⁰ *Ibidem*, 1996, p. 117.

⁵¹ Guillermo Ortiz, “Experiencia y retos de la banca central en México”, presentación en el Simposio IMEF 2003, *El futuro de México ante las experiencias del siglo XX*, México, Banco de México, 25 de junio, 2003, p. 9.

⁵² *Informe de la Inflación*, Resumen, Banco de México, octubre-diciembre de 2000, p. 4.

grave si se considerara el impacto que muchas de sus resoluciones tienen en el ámbito político.

Una parte creciente de la abundante literatura que se ha producido alrededor de la transición mexicana coincide en la afirmación de que el poder presidencial en México se ha venido acotando, mientras que el correspondiente a los poderes legislativo y judicial se ha incrementado como resultado. Sin embargo, la evidencia que se presenta es por lo regular cualitativa o normativa. Por fortuna, se han comenzado a producir trabajos que utilizan además metodologías cuantitativas de análisis.

Aunque el estudio de las organizaciones públicas tiene una gran tradición en el campo de las ciencias sociales, una pregunta continúa inquietando a los investigadores: ¿Cómo medir el poder de una organización? En este artículo se utiliza la vertiente de la teoría de organizaciones que acepta que existen indicadores que permiten precisar su independencia e influencia. Entre ellos, se encuentran los recursos financieros a su disposición, el tamaño de su estructura, su esfera de acción o atribuciones y su grado de autonomía con respecto a las organizaciones con las que normalmente interactúa.

Dos fenómenos político-institucionales contribuyeron de manera significativa a hacer posible lo anterior. El primero de ellos está representado por el férreo control logrado por la presidencia sobre el presupuesto nacional, esto es, tanto a nivel federal como local.⁵³ El segundo, estrechamente vinculado con este dominio, consiste en la amplísima facultad para nombrar y remover con un alto grado de discrecionalidad a los principales actores políticos. Indudablemente, ambos poderes ayudaron a la construcción de una muy intrincada red de "líneas de control operando en cada nivel y sobre cada unidad gubernamental, lo cual le aseguraba un gobierno "razonablemente dócil y cooperativo".⁵⁴

En este marco se inserta la debilidad institucional que caracterizó, por décadas, a los poderes legislativo y judicial federales. A pesar de que esta afirmación es esencialmente correcta, se hace necesario matizar la situación particular que guardó cada uno de esos dos poderes con respecto a la institución presidencial. Por lo que hace al poder legislativo, resulta conveniente tener presentes dos elementos clave en los regímenes políticos con partido hegemónico: el papel del partido en el gobierno y sus relaciones con el titular del órgano ejecutivo.

^{53.} James W. Wilkie, *The Mexican revolution: Federal expenditures and social change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1967.

^{54.} Robert E. Scott, *Mexican government in transition*, Illinois, University of Illinois Press, 1964, p. 259.

Con referencia al caso mexicano puede indicarse que desde la presidencia de Lázaro Cárdenas el partido en el gobierno quedó subordinado a la presidencia. Ello implicó que las facultades presidenciales de nombramiento se extendieran a los miembros de la cúpula de ese partido, incluido su titular. Al mismo tiempo es conocida la facultad no escrita del presidente de aprobar, a través de la Secretaría de Gobernación, las listas de candidatos a cargos de elección popular, incluidos los futuros miembros del Congreso.⁵⁵

Por décadas, estos controles permitieron al presidente llevar a cabo, así como legitimar, sus programas de gobierno sin mayores perturbaciones. La función del órgano legislativo se limitó así, al de una caja de resonancia de la voz y voluntad presidenciales. Como resultado, el verdadero juego político y la lucha por el poder se concentraron inevitablemente en el ámbito burocrático.

El poder judicial, por su parte, no escapó a los efectos del presidencialismo. A partir de 1928, el Congreso le otorgó al jefe del ejecutivo la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte con la “aprobación” del Senado. Desde entonces, se ha observado una gran influencia presidencial en la composición de ese órgano. La reforma constitucional de 1994, por ejemplo, permitió al presidente Ernesto Zedillo renovar a la totalidad de los ministros.

Por otro lado, el poder judicial federal tuvo una muy limitada capacidad para determinar la asignación de recursos presupuestales a su favor. En general, la toma de decisiones en esta materia correspondió a los criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda. Hasta la década de los setenta, las prioridades económicas y políticas explican que el monto de los presupuestos anuales destinados al poder judicial fuera insignificante, como más adelante precisaremos.

A pesar de su debilidad institucional, puede afirmarse que el poder judicial federal disfrutó de una mayor independencia con relación al ejecutivo que en el caso del poder legislativo. En otras palabras, la influencia que pudo ejercer el ejecutivo federal sobre la Suprema Corte “no parece haber sido tan grande que haya impedido un grado significativo de independencia de la Corte ni que ésta pudiera adquirir alguna fuerza y autoridad propias”.⁵⁶

⁵⁵. María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: El caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999.

⁵⁶. Héctor Fix-Fierro, “Poder Judicial”, en María del Refugio González, y Sergio López-Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, primera reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, serie Doctrina Jurídica, núm. 3, 2000, p. 191.

En gran medida, la explicación tiene que ver no sólo con la naturaleza de sus funciones, sino sobre todo con la decisión de sus miembros de evitar participar en asuntos políticos. Por décadas, el poder judicial federal limitó su actuación al ámbito de la “justicia ordinaria”, en particular en materia de amparo, evitando así incursionar en el territorio de la “justicia político-constitucional”.⁵⁷

En palabras más simples, la operación del poder judicial federal no perturbó ni puso en tela de juicio la esfera de acción del ejecutivo, así como tampoco la del congreso. No es una exageración indicar que la impartición de justicia, carente de tonalidades políticas, contribuyó a consolidar la estabilidad política que caracterizó el periodo de hegemonía priista hasta los sesentas.

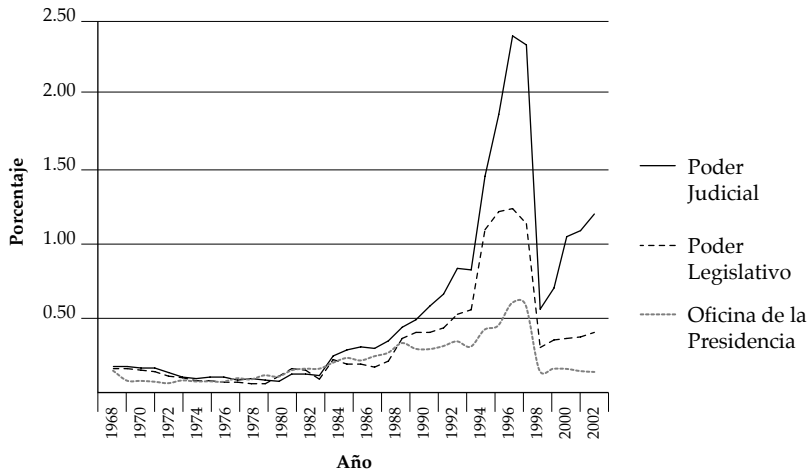
La cantidad de recursos financieros de que dispone una organización es tal vez el mejor indicador de su poder *vis-à-vis* otras organizaciones semejantes. Por ello, en este tipo de estudios la utilización del análisis comparativo resulta inevitable. Para el caso mexicano, la mejor solución encontrada resultó ser la de comparar los recursos asignados a la oficina de la presidencia con los correspondientes a los poderes legislativo y judicial.⁵⁸ Este ejercicio arroja luz sobre el fortalecimiento financiero de los dos poderes antes mencionados.

La gráfica 2 presenta la evolución de los presupuestos asignados por el órgano legislativo federal tanto a la oficina de la presidencia como al poder judicial federal en el periodo 1968-2003. Su análisis permite distinguir cuatro momentos clave. El primero va más o menos desde finales de la administración del presidente Díaz Ordaz hasta mediados de la administración del presidente Miguel de la Madrid. En este periodo, se observa que los presupuestos asignados a las dos entidades tendieron a ser del mismo monto y que este monto fue muy pequeño comparado con el presupuesto total. Ciertamente, en el periodo 1968-1983, la oficina de la presidencia recibió, en promedio, 0.07 por ciento de ese presupuesto, mientras que el poder judicial federal el 0.1. Lo anterior contribuye a confirmar la debilidad institucional del poder judicial federal.

^{57.} Estos conceptos son tomados de *idem*, p. 168.

^{58.} Para efectos de este trabajo se entiende por oficina de la presidencia al conjunto de estructuras administrativas que apoyan de modo *directo* las actividades del presidente de la República conforme a los diversos acuerdos emitidos por el presidente. Así, quedan excluidos del concepto las secretarías de estado, los organismos que componen el sector paraestatal federal, y los llamados organismos constitucionales autónomos.

Gráfica 2. Presupuestos anuales autorizados a la oficina de la Presidencia, al congreso y al poder judicial federal, 1968-2003 (Porcentajes del presupuesto total)



Fuente: Eduardo Torres Espinosa, "El poder judicial en México y la nueva correlación de fuerzas entre los poderes públicos, 1994-2003", Gabriel Corona Armenta (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, México, UNAM-Gernika, 2006, p. 208.

El segundo momento va de la mitad de la administración del presidente Miguel de la Madrid al final de la correspondiente al presidente Salinas. Aquí, el rasgo característico es un proceso constante de diferenciación de los montos asignados a cada una de las dos entidades estudiadas, así como la creciente brecha entre ellos. El poder judicial federal emerge así como el gran beneficiario. Algunos datos, dan una mejor idea de la magnitud de los cambios. En 1984, el presupuesto de ese poder era 35% mayor al de la Oficina de la Presidencia; una década después la diferencia se había incrementado a 182%.

Lo que llama la atención de este periodo es que el aumento constante del presupuesto del poder judicial federal haya tenido lugar en un contexto de crisis económica y austeridad en el gasto público. Recordemos que al presidente De la Madrid corresponde enfrentar la crisis de la deuda que provocó la dramática caída de los precios internacionales del petróleo a partir de mediados de 1981, así como los negativos efectos de la caída de la Bolsa de Valores en octubre de 1987. Estos acontecimientos marcarían la política económica de la administración salinista.

En el tercer momento, que abarca los cuatro primeros años de la administración de Ernesto Zedillo, observamos un incremento sin precedentes en el presupuesto destinado al poder judicial federal. Nuevamente, algunas cifras ayudan a comprender mejor la magnitud de los cambios. En 1995, el presupuesto de ese poder era 261% mayor al de la Oficina de la Presidencia, y para 1998 de 314%. Desde otra perspectiva, el poder judicial federal pudo disponer durante 1997 y 1998, en promedio, de poco más del 2% del presupuesto de todo el gobierno federal (ver gráfica 2).

A primera vista los desarrollos anteriores tienen una relación directa con la ambiciosa, profunda y costosa reorganización del poder judicial federal promovida por el presidente Zedillo al inicio de su administración. Sin embargo, llama particularmente la atención que la presidencia se haya empeñado en pagar el alto costo económico implicado en la implementación de la reforma constitucional de 1994 en medio de la aguda y duradera crisis económica que tuvo lugar en diciembre de ese mismo año.

Considerando lo adverso del contexto económico, se procedió a realizar la comparación de los presupuestos autorizados al poder judicial federal con los realmente ejercidos en el periodo 1995-2000. La gráfica 2 muestra que en 1995, el peor año de la crisis económica, el presupuesto ejercido fue incluso mayor que el autorizado. Aunque, ciertamente, en 1996 y 1998 se observan sub-ejercicios presupuestales aunque no tan relevantes como el correspondiente a 1997, por cierto año de elecciones federales intermedias.

Finalmente, de 1999 se observó la tendencia a que el presupuesto del poder judicial federal se incremente año con año se ha restablecido luego de haber sufrido una dramática caída en su monto, al pasar del 2.3% del presupuesto total en 1998, al 0.54% en 1999. Por lo que corresponde al presupuesto de la oficina de la presidencia, éste se ha mantenido estacionario y en los niveles más bajos desde principios de los ochenta. Para entender mejor estas tendencias es necesario tener presente los resultados de la elección presidencial de julio del 2000.

En conjunto, los datos estadísticos analizados parecen confirmar el interés presidencial por fortalecer, contra viento y marea, al poder judicial federal desde 1984. Pero, ¿con qué propósito? Aunque la respuesta a esta pregunta rebasa los objetivos de este trabajo, conviene señalar dos de las respuestas propuestas por los expertos. Desde una perspectiva jurídica, se ha insistido en que el crecimiento geométrico, en las últimas tres décadas, de los asuntos que corresponde resolver a los tribunales federales ha llevado al

reconocimiento por parte de la presidencia de la necesidad impostergable de combatir el creciente rezago en esta materia.

Desde una perspectiva mucho más amplia, se ha intentado encontrar la relación entre la crisis de legitimidad que experimentó el régimen presidencialista desde por lo menos 1968 y la necesidad de utilizar al poder judicial como una válvula de escape a las presiones sociales. En este sentido, Miguel Carbonell afirma que en todos los casos de reforma al poder judicial “se puede observar un intento por encontrar en los jueces y tribunales un sucedáneo de las demandas ciudadanas que no han podido satisfacer los otros poderes”.⁵⁹

En teoría, cuando una organización cuenta con mayores recursos financieros es de esperarse un crecimiento en su estructura así como cambios significativos en su operación. A este escenario le llamaremos de aquí en adelante desarrollo institucional. En la práctica, la pertinencia, viabilidad y eficacia de este desarrollo dependen normalmente no sólo de factores internos, sino también externos. Al mismo tiempo, la literatura reciente enfatiza las dificultades inherentes a toda acción deliberada de reforma institucional de gran envergadura.

Todo lo anterior es confirmado por el desarrollo institucional reciente del poder judicial federal. En primer lugar se encuentra la acelerada expansión de la estructura convencional del poder judicial federal a partir de la década de los ochenta, años en que comienza a aumentar su presupuesto.

Por otro lado, también llama la atención la proliferación de Tribunales Colegiados de Circuito a partir de 1970. La razón de ello está relacionada con la intención de aligerar la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), al permitirle remitir a aquellos tribunales los asuntos que por su naturaleza o por su poca relevancia no debieran distraer la atención de los ministros. Este fue el espíritu de la reforma constitucional promovida por el presidente De la Madrid en 1987. A partir de entonces, se ha buscado que la SCJ concentre más su atención, tiempo y energía en la justicia político constitucional.

Otro cambio muy significativo en la estructura del poder judicial federal fue la creación del *Consejo de la Judicatura* (CJ) en 1994. Con ello, se buscó separar las funciones administrativas de las netamente jurisdiccionales a efecto de que los ministros de la SCJ pudieran concentrar su atención y tiempo a esta última. A pesar de la lógica de la medida, la forma en que se concibió a

⁵⁹ Miguel Carbonell “Poder judicial y transición a la democracia: La reforma de 1999”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (México), nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril del 2000, p. 330.

este nuevo órgano generaría, prácticamente desde el inicio, serios problemas no sólo organizacionales, sino sobre todo políticos.

De acuerdo con la reforma constitucional de 1994, el CJ se haría cargo de la administración, vigilancia y disciplina del poder judicial federal. La administración del servicio judicial de carrera implicó otorgarle a dicho Consejo amplias atribuciones en materia de nombramiento, adscripción y remoción, y también en materia disciplinaria, aplicables a todo el personal del poder judicial, con excepción de los ministros de la SCJN.

En el fondo de los conflictos entre la SCJ y el CJ que tendrían lugar a partir de 1995 se encuentra el hecho de que las facultades anteriores habían sido ejercidas por la Suprema Corte de Justicia de manera centralizada desde 1917.⁶⁰ La virulencia de dichos conflictos tiene tres fuentes principales. Primero, la residencia de la SCJ a perder las ventajas que otorga la potestad de nombramiento y remoción. Segundo, la percepción de la SCJ de que el carácter de “depositario” del poder judicial federal otorgado al CJ invadía su esfera de acción. Tercero, los intentos de la SCJ por mantener su autoridad y la unidad orgánica de la institución.

Para Vicente Aguinaco, primer presidente de la Suprema Corte bajo el nuevo esquema, “la enmienda constitucional de 1994 desgajó de la competencia de la Suprema Corte todas las facultades de administración que poseía”. Además, se alteraron los arreglos jerárquicos y las líneas de autoridad tradicionales al colocar a los consejeros del CJ en “un grado jerárquico superior al de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito”.⁶¹

La situación planteada explica la reforma constitucional de 1999. Dos cambios destacan. Primero, se despojó al CJ de su carácter de depositario del poder judicial federal, otorgándosele el carácter de un “órgano” parte de ese poder. En segundo lugar, se facultó al pleno de la SCJ para nombrar a tres de los siete consejeros, lo que le otorgó la mayoría. Recordemos que el presidente de la SCJ es por ese hecho miembro y presidente del CJ.

Algunos analistas han considerado a la reforma constitucional que se comenta como una verdadera “contrarreforma” de la reforma de 1994, ya

^{60.} Sobre el tema véase a Jorge Carpizo, “Otra reforma constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura federal”, *Cuestiones Constitucionales* (México), núm. 2, enero-junio del 2000.

^{61.} Vicente Aguinaco Alemán, “Conferencia Magistral: La reforma al Poder Judicial de la Federación 1994-1995”, p. 27.

que desvirtuó sus “postulados centrales”.⁶² La línea de argumentación de este trabajo rechaza esta interpretación. A diferencia, dicha línea nos lleva a sostener que la reforma constitucional de 1999 contribuyó a fortalecer al poder judicial federal en su conjunto al confirmar a la SCJ como el órgano de mayor autoridad dentro de la estructura, así como al dotar a esta última con una mayor cohesión orgánica y jerarquía funcional.

La reforma electoral de 1996 ha sido considerada con razón como “una de las reformas electorales más arduas pero con mayor consenso en la historia del país”.⁶³ Entre los grandes cambios introducidos por dicha reforma se encuentra el de adscribir al Tribunal Electoral a la estructura del poder judicial federal. Con estas medidas se sentaron las bases para un sistema integral de justicia político-constitucional bajo el mismo mando y dirección.

Además de ganar una importante estructura jurisdiccional y administrativa, la SCJN logró las facultades necesarias para mantener el control organizacional sobre ella. En primer lugar, la reforma estableció con toda claridad que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del poder judicial federal. En segundo lugar, reservó al máximo tribunal del país, la resolución de las acciones de inconstitucional en materia electoral. En tercer lugar, dispuso que los magistrados electorales fueran electos por la Cámara de Senadores, a *propuesta* de la SCJ.

Una parte medular del desarrollo institucional del máximo tribunal del país lo constituyen las importantes atribuciones que en materia de justicia político-constitucional le han sido encomendadas a partir de 1994. Me refiero a la introducción de la acción de inconstitucionalidad como un nuevo medio de control de la constitucionalidad, así como al perfeccionamiento de un control ya existente: la controversia constitucional. Estos cambios no sólo evidenciaron el deseo de acercar a la SCJ al modelo de tribunal constitucional, sino que ampliaron considerablemente su esfera de acción.

Algunas cifras demuestran la popularidad adquirida por los medios de control constitucional. Mientras que entre 1917 y 1994 se plantearon ante la SCJ un total de 55 controversias constitucionales, sólo en el año 2002 el

62. Pedro Salazar Ugarte, “Poder Judicial: Hacia atrás o hacia delante”, revista *Nexos* (México), núm. 259, julio de 1999, pp. 21.

63. Fernando Ojesto Martínez, “Evolución de la justicia electoral en México”, en *Evolución de la justicia electoral en México y España*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, colección La Presencia Internacional del Tribunal Electoral y sus Magistrados, cuaderno 1, 2001, pp. 29 y ss.

número fue de 67. Por el otro lado, el número de acciones interpuestas entre 1995 y 2001 fue de 123. La necesidad de resolver estos casos, la diversidad e importancia de asuntos planteados y la creciente variedad de los actores involucrados explican el acelerado proceso de judicialización de la política que hoy vivimos.

Por lo que hace a la división horizontal del poder, las constantes desavenencias entre los poderes ejecutivo y legislativo desde 1997 han colocado a la SCJ en una situación privilegiada al permitirse participar más activamente en la arena política. Para algunos, el crucial papel que está jugando al resolver sus numerosos conflictos es semejante al de un árbitro cuyas decisiones son capaces de alterar las reglas del juego político existentes.⁶⁴

Sobre este particular, Vicente Aguinaco ha expresado con cautela que la atribución para resolver conflictos entre los organismos gubernativos colocó “a la Suprema Corte de Justicia sólo... un escalafón o una graduación un poquito arriba de los restantes organismos estatales”.⁶⁵

Comentarios finales

La principal conclusión de este trabajo es que la burocracia presidencial que se desarrolló durante la hegemonía del partido en el poder tuvo un papel fundamental en la formación del sistema político. Luego de la Revolución de 1910, vino un sangriento proceso de depuración de la clase militar post-revolucionaria. Con el abogado Miguel Alemán llegaron al poder los civiles y por décadas esa profesión dominó en la clase gobernante. A partir de entonces, la burocracia federal creció y se impuso, favorecida por las tendencias mundiales.

La crisis de 1929, originada en los Estados Unidos, fomentó una política mundial de un mayor intervencionismo estatal en la economía. En México, a nivel institucional, se desarrollaron en ese proceso dos grandes “redes institucionales” al interior de la burocracia presidencial. Primero, una para pacificar al país y luego otra para desarrollarlo económicamente. Una característica de este arreglo institucional fue que dichas redes se mantuvieron separadas una de la otra, con lo que se evitó que la política económica se politizara.

⁶⁴. Daniela Pastrana, “Los superárbitros”, *La Jornada*, suplemento semanal *Masiosare*, núm. 228, 5 de mayo del 2002.

⁶⁵. Citado por Agustín Ambríz, “Vicente Aguinaco hace un balance de su cuatrienio en la Suprema Corte de Justicia”, *Proceso* 1148, 1 de noviembre de 1998, p. 27.

Al principio, la *red para el control político* —presidida por la Secretaría de Gobernación— dominó la arena política nacional, incluido el partido hegemónico. Sin embargo, el énfasis en una agresiva estrategia económica a cargo del Estado acabaría invirtiendo la ecuación. En el capítulo dos se explora de qué manera los “técnicos” (léase abogados-financieros, economistas e ingenieros) fueron ganando terreno en la arena burocrática. Bajo la dirección del Secretario de Hacienda Ortiz Mena, ese grupo se atribuyó el llamado “milagro mexicano” de los años sesenta. La burocracia asociada a la *red de política económica* estaba en la antesala del poder.

El presidente Echeverría comenzó a modificar el arreglo institucional anterior al afirmar que correspondía a la presidencia tomar las decisiones económicas, cuando ello había sido monopolio de la Secretaría de Hacienda y del banco central. Otro paso en esa dirección fue el nombrar como su sucesor a José López Portillo, un funcionario producto de la *red de política económica*. Ya como presidente, su reforma administrativa de 1976 acabó por transformar radicalmente el arreglo institucional antes mencionado.

A pesar de su intención original de modernizar a un enorme sector público, la reforma antes mencionada tuvo el efecto de modificar de raíz al sistema político en su conjunto. Lo anterior debido a la creación de un instrumento de control presidencial llamado Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), a la cual, se le dotaron amplias facultades en materia de gasto público. Restarle facultades a la SHCP no le hizo bien al país, como las estadísticas económicas muestran. Lo que provocó la reforma fue facilitarle el acceso al poder a una burocracia cada vez más especializada.

El *boom* petrolero representó el punto máximo del proceso de crecimiento del sector público federal y los ingresos petroleros permitieron que el gasto público creciera de manera significativa. También provocó el comienzo del declive de la *red para el control político*. La SPP jugó un papel muy relevante en ello al convertirse en una poderosa vicepresidencia con facultades relacionadas con las redes institucionales a las que hemos hecho referencia. Prueba de ello es la llegada tanto de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas a la presidencia.

El hecho anterior provocó que la burocracia reclutada por la SPP se apropiara de los principales puestos públicos, incluidos los políticos a nivel tanto federal como local. El predominio de esa secretaría a nivel burocrático acabó politizando la política económica con resultados desastrosos, como lo demuestran los déficits financieros del sector público sin precedente que se

dieron a final de los sexenios de López Portillo y de Miguel de la Madrid. Conociendo el poder de dicha secretaría y el año económico que había provocado, Salinas tomó la decisión de ponerle fin en el año de 1991.

Se argumentó que a lo largo de sus quince años de existencia, la SPP se transformó drásticamente, al jugar dos papeles muy diferentes. En un primer momento, a dicha dependencia le fue dada la tarea de “administrar la riqueza” que produjo el *boom* petrolero. Su control sobre el gasto público, la acabó colocando en el centro de la burocracia federal en su conjunto. La distribución discrecional de los recursos públicos, utilizados entre otras cosas para fines electorales, le otorgó a la secretaría de referencia un estatus superior, inclusive al de la Secretaría de Gobernación, otrora cabeza de la influyente *red de control político*.

En un segundo momento, a la SPP a cargo de Salinas, le fue encomendada la tarea de *administrar la escasez*, derivada de la enorme crisis económica provocada por la caída de los precios internacionales del petróleo de 1981. Irónicamente, esta nueva función fortaleció aún más el papel burocrático jugado por la dependencia en cuestión. Ya que lo anterior le brindó la oportunidad a Salinas de implementar su modelo doctoral de comprar apoyo político a través del programa denominado *Solidaridad*. La focalización de recursos escasos a cierta necesidad y grupos funcionó a la perfección, lo que explica la creación de la Secretaría de Desarrollo Social en 1991.

La reforma administrativa salinista de ese año, cumplió cabalmente sus objetivos. Por un lado, la devolución a la SHCP de sus facultades originales en materia de gasto público contribuyó, de manera muy importante, a la reorganización neoliberal de las finanzas públicas llevada a cabo por Salinas. Y por el otro lado, el control presidencial del Programa Nacional de Solidaridad le permitió a dicho presidente reinstalar el presidencialismo con sus viejas características. La separación entre economía y política le permitió a Salinas resolver su propia sucesión a través de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Para entonces, sin embargo, el grupo político salinista se encontraba muy dividido.

Lo anterior, aunado al levantamiento zapatista y al asesinato del candidato presidencial Colosio de 1994, evitaron que el sexenio de Salinas tuviera un final feliz. Asimismo, el grupo de asesores económicos de Salinas habían asumido que la inversión extranjera continuaría creciendo como resultado de las negociaciones de un tratado comercial con Estados Unidos. Todo lo anterior, favoreció el llamado “error de diciembre”. A pesar de su gravedad,

esta crisis económica fue rápidamente controlada gracias a que el propio presidente Salinas había dado autonomía plena al banco central en materia monetaria.

Los violentos eventos de 1994 pusieron en evidencia el debilitamiento y desmantelamiento deliberado de la *red de control político*, especialmente, desde el sexenio de De la Madrid. En otras palabras, no se reemplazó dicha red por una nueva acorde con el proceso de liberalización política que experimentaba el país. Esto aplica especialmente a la pérdida de centralidad del poderoso aparato de espionaje político y policiaco de la Secretaría de Gobernación. Esto podría ayudar a explicar el clima de creciente inseguridad y violencia que vive el país desde los años de Zedillo, incluidos los gobiernos de la “transición panista”.

A más de veinte años de distancia de un cambio democrático prometido, las cosas han mejoraron muy poco en el país. Cierro la contribución con lo siguiente. A las instituciones les corresponde hacer su papel, esto es, hacer posible una cada vez mejor convivencia social. Lo anterior me lo sugiere el *rational choice*.

ACADÉMICOS DE OTRAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO*

Julio Cabrera Dircio

ANÁLISIS DEL ESTADO FEDERAL

“Una concepción de justicia social ha de ser considerada como aquella que proporciona, en primera instancia, una pauta con la cual evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de la sociedad. Las diversas concepciones de la justicia son el producto de diferentes nociones de sociedad ante el trasfondo de opiniones opuestas acerca de las necesidades y oportunidades naturales de la vida humana. Considero entonces que el concepto de justicia ha de ser definido por el papel de sus principios al asignar derechos y deberes, y al definir la división correcta de las ventajas sociales”.

John Rawls¹

1. El Estado

El Estado y lo que significa han dado origen a una serie de polémicas muy importantes y que son debatidas en la filosofía política. No obstante esa importancia que tiene el Estado sus tratadistas han establecido una serie de conceptos, pero no se han puesto de acuerdo sobre su “naturaleza”, origen, funciones y fines. Muchas son las disciplinas que se ocupan del estudio del Estado. Algunos lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras como la estructura del poder político de una comunidad; otras ven en el Estado el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, no obstante, los aspectos jurídicos son particularmente relevantes en una descripción del Estado.

¹ Rawls, John. *A Theory of Justice* 1ª ed. En inglés en 1971, *Teoría de la Justicia*, 2ª ed., 4ª Reimpresión, traducida al español por María Dolores González, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2003. pp. 22 y 23.

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas de una sociedad organizada cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política.

Desde el punto de vista axiológico, motivar el comportamiento humano no es tarea fácil. El comportamiento humano es un fenómeno que resulta de motivos tan persistentes (bioquímicos, ecológicos, etc.), que es muy difícil ya no suprimir, sino, simplemente, atenuar su función motivadora. Para hacer que ciertos individuos se comporten de conformidad con el deseo o voluntad de otro, es necesario que éste disponga de elementos enormemente persuasivos que permitan alterar el cuadro habitual de sus motivaciones.

Para Platón, específicamente el estado actual de cualquier nación, y que se desenvuelva satisfactoriamente en todos sus ámbitos que le confieren realizar, lo más importante desde el punto de vista subjetivo es que en éste deben integrarse hombres selectos, inteligentes y virtuosos por ser los mejores y más indicados para gobernar.

El estado por tanto es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica.

El poder del Estado, el Estado es generalmente entendido con una relación en la que alguien manda y otros obedecen. El criterio puede ser establecido de la forma siguiente: un individuo ejerce autoridad si manda en nombre del Estado.

El problema de la motivación del comportamiento se acentúa cuando se trata de provocar no un comportamiento de un individuo en particular, sino el comportamiento de un sinnúmero de individuos. De ahí se sigue que el elemento persuasivo, el motivo, tiene que ser un elemento estándar cuya representación motive por igual o, al menos, de manera similar, a los miembros de una comunidad más o menos grande.

En este sentido la obra maestra de Platón profundiza en que el estado es la justicia suprema idealizándolo en un súper hombre que se encuentra sublime ante los intereses de uno solo, y que debe realizar tres funciones importantísimas que son:

- Debe administrar el sistema económico del país.
- Debe de ser militar y protector de los ciudadanos junto con la seguridad general del estado.

- Debe ser magistrado encargado de gobernar la comunidad, en un interés general.

En estos tres puntos se concreta específicamente el estado actual de cualquier nación, para que se desenvuelva satisfactoriamente el estado en todos sus ámbitos que le confieren realizar y lo más importante, por que en ella deben integrarse hombres selectos, inteligentes y virtuosos por ser los mejores indicados para gobernar.² En la actualidad podemos ver cómo le hacen falta al gobierno hombres y mujeres que reúnan este perfil y que pudieran llegar a construir ese estado ideal de Platón.

Por lo tanto podemos establecer que con todo lo anterior se construye la noción de estado que es simplemente la observación de la realidad que nos rodea, y la que asignamos intuitivamente el significado de Estado.

2. Federalismo

Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín FOEDUS que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. También ha sido utilizado en la antigüedad para referirse a las alianzas forjadas entre los hombres y pueblos con el objeto de alcanzar fines comunes y superiores.³

El Federalismo es una institución que se encuentra en un proceso permanente dinámico por naturaleza, que supera el momento en que fue fundado por las partes que participaron y que hoy lo integran. Su existencia depende en gran medida de las circunstancias que en estos momentos estamos viviendo en nuestro país, y que se encuentran unidas a instituciones tan importantes como la libertad, la pluralidad, la integración democrática de las minorías, la igualdad jurídica y la autonomía regional.

El artículo 40 Constitucional al respecto establece:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.⁴

² Platón. *Diálogos La República o de lo Justo*, Colección sepan cuantos, núm. 13 b, 27ª ed., Ed. Porrúa. México 2001. pp. 40-51.

³ Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Federalismo Fiscal Mexicano*, Ed. Porrúa, México 2004. p. 3.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Berbera Editores, México 2005. p. 36.

En ese mismo sentido el párrafo 1º. del artículo 40 complementa al decir:
“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”⁵

De manera correlativa se hace mención también del párrafo I del artículo 115 Constitucional al determinar:

“Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.”⁶

El artículo 124 nos menciona:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.⁷

El Estado federal en nuestro país se crea en la Constitución y es la propia ley la que constituye dos órdenes subordinados a ella: la federación y las entidades federativas, y a su vez señala competencia y límites y entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual la legislación federal no prevalece sobre la local, y se aplica la expedida por la autoridad competente.

No existe jerarquía entre los dos órdenes derivados de la Constitución, sino coordinación, pero los dos están subordinados a la Constitución que los creó.

En esta manera, la federación es uno de los dos órdenes que la Constitución mexicana constituye y cuyos órganos van a actuar dentro de la competencia que expresamente les señala la norma, respetando lo establecido en el artículo 133.

Es decir, según los preceptos citados el Estado federal en México está compuesto por la federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Los Estados miembros son instancia decisoria suprema en lo referente a su régimen interior, misma característica que posee la federación.

De lo anterior se desprende que el Estado federal mexicano posee los siguientes principios.

⁵ Ibidem.

⁶ Idem. p. 87.

⁷ Idem. p. 114.

1. Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su ámbito de competencia (artículo 40).
2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).
3. Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución Federal, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).
4. Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Esos preceptos constitucionales precisan la naturaleza jurídica del Estado federal en México y aunque claros a primera vista, plantean una serie de problemas e interrogantes.

Existen algunos otros artículos, dentro de la ley fundamental, que también tienen relación por determinar la naturaleza del Estado federal mexicano; como son el artículo 122 y la fracción V del 76 constitucional.

Para Jorge Sayeg Helu,

“El sistema federal de gobierno entraña la coexistencia de dos órdenes diferentes: el federal, propiamente dicho, que correspondería al gobierno general de todo el ámbito territorial de un pueblo, y el particular de cada una de las entidades federativas que lo integran”.⁸ De lo anterior se desprende que existen más de dos órdenes que se integran para su beneficio de una manera contractual, realizando un pacto, donde ambas partes van a tener derechos y obligaciones.

Felipe Tena Ramírez nos dice:

“En la federación los Estados Miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central”⁹

⁸ Sayeg Helu, Jorge. *Federalismo y Municipalismo Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LII Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F. p. 77.

⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimosexta ed., Ed., Porrúa, México, 1978. pp. 120-121.

por lo tanto una de las características de este concepto, es que ya encontramos la distribución de facultades propias de cada uno, de acuerdo con su función.

Al respecto el Dr. González Oropeza escribe:

El ejecutivo federal prevalece sobre los poderes federales y éstos sobre los de los estados. La cadena continúa frente a los demás poderes y los poderes locales respecto a los municipios.¹⁰

Montesquieu expone:

“Hay, pues, diferentes órdenes de leyes, y la sublimidad de la razón humana está en distinguir, en saber bien, a cuál de esos órdenes pertenecen las cosas acerca de las cuales se ha de estatuir, no confundiendo los principios que deben gobernar a los hombres”.¹¹

La evolución de nuestro país ha puesto de manifiesto la necesidad de una transformación política, económica y social, en donde puedan participar de manera directa los tres niveles de gobierno, con la finalidad de que el estado Mexicano tenga como propósito orientar la reflexión y la participación democrática de la sociedad y los diversos actores políticos en la búsqueda de nuevas líneas de acción para encauzar el ejercicio del poder público.

Es importante contar con una estructura que con las dos posiciones actuales del sistema federal, con el predominio de una u otra postura, se obtienen excesos nugatorios de esta fórmula federal: ya sea un centralismo exagerado, ya fuere una descentralización disgregante. Es que el federalismo siempre debe buscar el equilibrio entre el poder central y las comunidades locales. Un equilibrio de carácter constitucional que puede ser asegurado sólo por el derecho.

El Federalismo requiere que se valore como institución de organización del Estado, dentro del proceso de cambio que se está llevando en el país, con el propósito de buscar su modernización como institución política, no puede estar ajeno a las reformas que en este momento son temas de discusión cuando se habla de la reforma del estado.

Durante la campaña político electoral del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado entonces candidato del PRI, a la Presidencia de la República, el tema del federalismo fue ampliamente comentado en sus discursos políticos, donde hacía mención de la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno,

¹⁰ González Oropeza, Manuel. *Economía y Constitución*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001. p. 65.

¹¹ Montesquieu. *Del espíritu de las Leyes*, op. cit., p. 437.

pues consideraba que el fortalecimiento del federalismo, sólo podría lograrse con la vigorización de los Estados y municipios, tan es así que cuando llega a tan alta investidura, manda al congreso de la unión una serie de reformas entre otras al 115 Constitucional, que entran en vigencia en el año de 1983, pero que hasta el momento no han podido resolver de fondo esta problemática.

El federalismo como organización es reivindicado como una estructura que nace de un proceso político, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución del poder. Precisamente, la dimensión política del federalismo es la que permite ir tendiendo los puentes de su relación con la democracia y equilibrando con otros valores o principios políticos asociados directamente con ésta.

José Carbonell hace mención:

Que “La institucionalidad política sobre la que durante décadas se basó el antiguo régimen, resulta ya obsoleta. De hecho la creciente inestabilidad del juego político se debe a que los supuestos y los mecanismos de control sobre los que se estructuró la coalición posrevolucionaria se han agotado, y no se cuenta todavía con nuevos parámetros o referentes. Las señales de una creciente ingobernabilidad en el país son inocultables.”¹²

La situación política actual nos lleva a buscar una serie de elementos con la finalidad de articular la nueva relación entre los diferentes niveles de gobierno, con el paso del tiempo se van agotando las reglas del sistema político tradicional, y ante la presencia de una sociedad más compleja y exigente, es necesario establecer un espacio donde se vislumbre un nuevo arreglo institucional y así poder fortalecer los tres niveles de gobierno.

2.1. Gobierno federal y federación

Los proyectos jurídicos que se redactaron en distintos lugares y momentos de la historia de nuestro país, como las constituciones de 1857 y la de 1917, delinearon el esbozo de una estructura de organización en forma descentralizada y que tiene como principales elementos a los tres niveles de gobierno: la Federación, los Estados y los Municipios.

¹² Carbonell, José. *Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo*, en *Federalismo y Regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2002. p. 25.

Ya en los sentimientos de la nación con Morelos encontramos de alguna manera esbozos del anhelo de los mexicanos al establecer, "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas."¹³

Sin embargo, no podemos perder de vista que el mismo desarrollo histórico ha impuesto una centralización a ultranza en donde la presencia del gobierno federal siempre se ha manifestado de manera hegemónica.

Algo de lo que se establece desde 1879 por Juan M. Vázquez y que se encuentra relacionado con lo que vivimos es "Los municipios y los estados deben tener bases generales iguales, para que puedan formar un todo que no tenga partes que se repelan, y se de el resultado indicado al principio, de que los ciudadanos nacionales pueden ejercer y practicar sus derechos naturales, civiles y políticos, en todos los estados y todos los municipios de la nación."¹⁴

Ya en el Constituyente de 1917 encontramos calurosos debates con relación a esta libertad de que deberían gozar los municipios. En su participación Heriberto Jara manifestó "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente." "Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población". "Pero queremos quitarle esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas". "No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva."¹⁵

A lo largo de la vida de nuestro país, la actuación del poder federal se ha manifestado en todos los niveles e instancias: con esa imperiosa búsqueda y consolidación de un Estado Nacional con su respectiva identidad nacio-

13. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, Los sentimientos de la nación, Chilpancingo 14 de septiembre de 1813, artículo 24., Ed. Porrúa, México 2002. p. 34.

14. Vázquez, Juan M. *Curso Derecho Público*, Tip. Literaria de F. Mata. México, 1879. p. 476.

15. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 2002. pp. 878-879.

nal, hasta la reagrupación y estructuración de las clases sociales; sin olvidar, que nuestro federalismo de alguna manera tiene rasgos y características del federalismo norteamericano y que nace como una necesidad propia de las trece colonias para acabar con su sometimiento a Inglaterra y que en nuestro país nace como una forma de control social por parte del centro y que busca siempre su permanencia.

Esta necesidad de tener el control político y social desde el centro ha generado una serie de estragos en los otros dos niveles de gobierno, al grado de que algunos gobiernos estatales, se han comportado, en el mejor de los casos, como agentes delegados que secundan las decisiones del Gobierno Federal, mientras que, en casos más drásticos, pueden llegar a convertirse en entidades prácticamente olvidadas como sucede paralelamente en el caso de varios municipios en relación con los estados, además podemos ver como los tesoreros municipales se encuentran en la secretaría de hacienda de los estados los días que les tocan las participaciones, pues de esa manera hacen frente a los compromisos contraídos por la autoridad municipal o en su caso con préstamos adelantados para pagar por lo menos su nómina a los empleados municipales.

En consecuencia la enorme centralización que vivimos, en la transformación de la capital del país en una gran megalópolis y “centro vital” de la vida nacional, en la que se ejerce el mayor presupuesto de la Federación, en donde se realizan las decisiones políticas y económicas más importantes, se concentran la mayor parte de las expresiones culturales y educativas, y se genera la mayor parte de la producción industrial del país y por ende el mayor problema en materia de seguridad pública. Como una consecuencia lógica la Ciudad de México es hoy una de las urbes más pobladas del mundo, con fuertes problemas políticos, sociales, económicos, ecológicos, y aun psicológicos, para sus habitantes, con un presupuesto de egresos mucho mayor que el de muchos estados de la república juntos, pero insuficiente para el número y tipo de necesidades que tiene como capital.¹⁶

Es por eso que en el sistema federal, la concurrencia básica de coexistencia de dos gobiernos en un mismo territorio, llámese federal, estatal y en su caso municipal, tienen atribuciones competenciales propias pero con motivaciones y finalidades totalmente diferentes, que de alguna manera respeta la diversidad de costumbres y tradiciones.

¹⁶ Inda Ramos, Javier; Vargas Paredes, Mario E. *Niveles de gobierno y descentralización*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación. 1ª ed. No. 16. México 1987, pp. 175-177.

2.2. Comparativo del federalismo aplicado en Canadá, Suiza y Estados Unidos

Análisis de algunos países que con relación al federalismo cooperativo o dual que se aplica en países como Canadá, Suiza y Estados Unidos.

2.2.1. Canadá

Es un país con características especiales en lo que respecta a su estructura política, adopta un sistema de gobierno Ejecutivo Parlamentario Británico y un sistema federal en el que la competencia del poder ejecutivo y legislativo están divididos entre un Gobierno Central y los diez Estados Miembros o Provincias, dos territorios y como capital la ciudad de Ottawa.¹⁷

La Constitución dispone que dichas provincias deben tener poderes iguales o al menos idénticos entre sí, y les atribuye numerosas competencias legislativas propias, que lo llevan al establecimiento de una unión económica interna, para asegurar la productividad económica interna y un mercado común y de esta manera asegurar una estructura que cumpla con la función de hacer una redistribución equitativa de la riqueza nacional.¹⁸

En la tercera parte de la Constitución se establece que el parlamento y el gobierno deberán asegurarse de proveer a todos los gobiernos provinciales los recursos y servicios suficientes, y de establecer los mismos niveles de impuestos para dichas provincias, pero además el sistema de transferencias es simple y eficaz, de esta manera el gobierno federal establece la compatibilidad de la autonomía tributaria y la solidaridad entre las provincias.¹⁹

Sobre las relaciones financieras, en los hechos, el gobierno federal tiene la competencia legislativa exclusiva sobre “la imposición en toda forma o sistema de tributación”, mientras que las provincias tienen la competencia legislativa exclusiva sobre las contribuciones directas para gravar las rentas con finalidades provinciales. La jurisprudencia ha generado estos criterios:

¹⁷. Aguirre Saldívar, Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, p. 212.

¹⁸. Cumming, Peter A. *Canadá y el Federalismo Fiscal en el siglo XXI, en ¿Hacia un Nuevo Federalismo?* Editado por el Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 265.

¹⁹. Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Federalismo Fiscal Mexicano*, 1ª edición, Ed., Porrúa, México, 2004, p. 257.

- a) El gobierno federal sólo dispone una competencia exclusiva en materia de impuestos indirectos y aduanas.
- b) El gobierno federal puede también obtener recursos de esta fiscalidad para fines federales.
- c) Existe coordinación, desde los años cuarenta del siglo pasado, entre el gobierno federal y las provincias, en el marco de los acuerdos fiscales plurianuales, principalmente, en materia de los tres impuestos directos: sobre la renta de personas físicas, sobre la renta de personas morales, y sobre los derechos de sucesión.²⁰

Para Antonio Giménez, las características principales del sistema federal canadiense son:

- “1. por una parte si un gobierno provincial se viera abocado a una creciente crisis financiera, es indudable que el gobierno federal intervendría para salvaguardar su viabilidad como ente autonómico. Los papeles desempeñados por los gobiernos federal y provinciales han sido siempre complementarios y el gobierno federal siempre ha sido el gran hermano al que recurrir en última instancia.
- 2. En la crisis financiera continuamente experimentada por las provincias más pobres de Canadá (semiocultas tras la denominación de —disparidades regionales—), el gobierno federal ha actuado siempre como el gran hermano a través de los programas de igualación fiscal. Es difícil imaginar que Québec, o cualquier otra provincia, pretenda lograr su total autonomía al margen de estos vínculos o programas.”²¹

Por lo tanto la medida en que una federación puede conciliar la diversidad política parece depender no sólo de la adopción de organizaciones federales sino de aquellos elementos que lo lleven de manera gradual a establecer una serie de variantes de manera concreta para poder evolucionar de manera adecuada a los deseos y exigencias de la sociedad.

²⁰. Crosait, Maurice. *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*, Ed., hacer-Fundación Rafael Campalans, Barcelona 1994, p. 15.

²¹. Giménez Montero, Antonio. *Realidad Fiscal, Participaciones y Transferencias de Alemania, Australia, Canadá, E.U.A., y Suiza*, en Revista INDETEC, año 18, número 58, abril-junio de 1997, Guadalajara, México, p. 305.

Los ingresos que por ley en materia fiscal tienen las provincias son:

1. Imposición provincial sobre renta personal;
2. Imposición provincial sobre las rentas societarias;
3. Imposición sobre ventas al menor;
4. Imposición sobre tabaco y carburantes;
5. Imposición sobre espectáculos y apuestas;
6. Imposición sobre la propiedad inmobiliaria;
7. Imposición sobre el capital y los seguros;
8. Imposición sobre nóminas y contribuciones a la seguridad social;
9. Ingresos propios no impositivos;
10. Subvenciones generales de carácter nivelador, y
11. Subvenciones específicas.”²²

De lo anterior se desprende el por qué de la problemática municipal en nuestro país, en esta relación podemos ver cómo en nuestro estado a los municipios sólo les toca recaudar lo relativo a los números cinco, seis y nueve, lo que los hace totalmente dependientes de las decisiones centralistas, al no poder cumplir con los servicios que les corresponden.

2.2.2. Estados Unidos

Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en este nuevo país, gozaron de libertad, cada una se manejaba por separado, de acuerdo con su forma de pensar y circunstancias. Las colonias inglesas eran independientes entre sí, pero subordinadas al soberano inglés, este incipiente federalismo fue el que llevó hasta la consumación de la independencia, por lo tanto las colonias tuvieron la necesidad no sólo de unirse sino fortalecer su unión a fin de presentar un frente común en su lucha contra Inglaterra.²³

En los Estados Unidos América, los estados miembros gozan de autonomía para organizarse con un solo límite: el respeto por la forma republicana de gobierno. Los estados, al igual que los poderes federales, deben respetar los derechos individuales.

²² Idem. p. 306.

²³ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 110.

Desde el punto de vista fiscal se enfrentan como en muchos otros países obstáculos políticos en el Congreso, pues sus integrantes son electos para llevar a sus distritos una serie de beneficios, y en ese mismo sentido los gobiernos estatales y locales rivalizan para poder tener una mejor participación en las finanzas federales, por lo tanto los esfuerzos para buscar una distribución equitativa del presupuesto necesariamente se ubican en un lugar político.²⁴

En cuanto a las relaciones financieras, en los Estados Unidos de América, la Constitución reservó las aduanas a Washington y precisó que el Congreso podía además recaudar impuestos, cobrar derechos y tasas en ciertas condiciones, y en particular, el reparto de los rendimientos de los impuestos directos entre los estados, proporcionalmente a su respectivo nivel de población. Estas disposiciones fueron modificadas con la adopción en 1913 de la XVI enmienda en virtud de la cual el Congreso tiene el poder de recaudar impuestos sobre las rentas, cualquiera que sea la fuente de la cual éstas deriven, sin reparto entre los distintos estados y sin ninguna consideración dimanante del padrón o del censo poblacional. Por lo demás, funciona el principio de la competencia concurrente, sin exclusividad ni subordinación. La concurrencia plantea la cuestión de la coordinación en los niveles de imposición, lo que en la práctica no se ha dado, y lo que ha operado es una delimitación: el gobierno federal se beneficia de los impuestos sobre la renta de los individuos y de las empresas, los derechos de sucesión y de los derechos de aduana, y los estados imponen tributos a la renta de los individuos, pero son impuestos menores, y se benefician de la imposición indirecta y del impuesto predial.²⁵

Elementos que caracterizan este sistema:

1. A diferencia de lo que ocurre en otros países, la cuantía del fondo de participaciones no está ligada con los ingresos del gobierno federal, sino que es una cantidad arbitraria que se determina para un período de tiempo específico.
2. Las fórmulas de distribución del fondo entre los estados no incluyen prácticamente ningún elemento de igualación. La cantidad que recibe un estado apenas guarda relación ni con sus ingresos fiscales

²⁴ Kincaid, John. *Teoría y Práctica del Federalismo Fiscal en los Estados Unidos*, en *¿Hacia un Nuevo Federalismo?*, op. cit., pp. 248 y 249.

²⁵ Idem. pp. 243-246.

ni con sus necesidades de gasto. La ponderación del esfuerzo fiscal hace que éste sea prácticamente irrelevante en el conjunto.”²⁶

De los elementos anteriores se desprende que no hay fórmulas mágicas y sí muchas diferencias en la aplicación de la idea federal en general e incluso dentro de la categoría más concreta de federaciones, su importancia radica en la puesta en práctica del federalismo desde un enfoque pragmático y prudente y su aplicación en circunstancias que puedan ser diferentes o cambiantes de acuerdo con las propias necesidades de la misma sociedad.

Algunas reglas que han sido exportadas por el federalismo norteamericano a México y a la mayoría de los países latinoamericanos son:

- a) La distribución de competencias entre el Estado Federal y los estados miembros atribuye de manera exclusiva al Congreso general varias materias expresamente señaladas, así como aquellas facultades que pueden considerarse implícitas —implied powers— y que han sido básicas para impulsar la expansión del gobierno federal (facultades expresas e implícitas; artículo I, sección 8ª de la Constitución norteamericana y 73 de la Constitución Federal nuestra).
- b) Se reserva a los estados miembros y al pueblo todas las facultades que no se hubiesen otorgado a los Estados Unidos y que no se prohíban a las propias entidades federativas (Facultades residuales; enmienda X de la Constitución estadounidense y artículo 124 de la Constitución Federal de nuestro país).
- c) El principio de la supremacía de la Constitución, de las leyes federales expedidas en armonía con ella y de los tratados internacionales celebrados por su gobierno, concediendo al Poder Judicial la tarea de hacerlo respetar (enmienda sexta constitucional de Estados Unidos y el 133 de nuestra Constitución Federal).
- d) El gobierno federal debe garantizar a las entidades federativas una forma de gobierno republicana, defenderla de invasiones y protegerla contra desordenes internos, a solicitud del Poder Legislativo o del Ejecutivo Locales (artículo IV, sección 4ª Constitucional Estadounidense y Artículos 40 y 41 de nuestra carta magna).²⁷

²⁶ Giménez Montero, Antonio. *Realidad Fiscal, Participaciones y Transferencias de Alemania, Australia, Canadá, E.U.A., y Suiza*, en Revista INDETEC, op. cit. pp. 310 y 311.

²⁷ Aguirre Saldívar, Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, op. cit. p. 208.

El fin de este tipo de reglas es lograr un sano equilibrio entre los niveles de gobierno, pero en la práctica podemos ver que esto se ha traducido en un predominio total del gobierno federal hacia los estados miembros que incluso las resoluciones del Poder Judicial en las controversias constitucionales que resuelven de fondo los problemas jurídicos más importantes de nuestro país siempre van encaminadas a respaldar la hegemonía que en ese sentido y desde el punto de vista histórico ha tenido al titular del poder ejecutivo.

2.2.3. Suiza

Suiza como muchos países cuenta con peculiaridades constitucionales. Su Ejecutivo es colegiado, integrado por siete miembros que representan a las cuatro etnias tradicionales: la alemana, la francesa, la italiana y la romanche. Su política exterior está basada en el principio de neutralidad. Pero en donde se manifiesta esa singularidad de manera más evidente, es en el papel que desempeñan los mecanismos de democracia participativa en la formación de la voluntad política, en la elaboración de leyes y en las reformas constitucionales, junto con su condición de Estado plurinacional y pluricultural que dio base a una categoría política democrática conocida como democracia consociacional.²⁸

En cuanto a la estructura del poder, el Parlamento se compone de dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados. Ambas tienen iguales derechos en materia de legislación. Los cantones se subdividen en comunas políticas, cuyo número en la actualidad asciende a 2903, cifra que tiende a disminuir a causa de las uniones que se efectúan entre ellas. Todos los cantones tienen su propia Constitución y gozan de una gran libertad para su elaboración, pero deben respetar la forma republicana y asegurar el ejercicio de los derechos políticos. El gobierno se ejerce en algunos cantones, como en Glaris y Appenzell Rhodes-Interieures, y son elegidos por el sistema de democracia directa.²⁹

Como se puede palpar el federalismo suizo difiere de los modelos estadounidense por la importancia otorgada a la legislación concurrente. El artículo tercero de la Constitución Suiza de 18 de abril de 1999 establece: "Los cantones serán soberanos, en tanto que su soberanía no esté limitada

²⁸ Lijphart, Arendt. *Las democracias contemporáneas, Un estudio comparativo*, 1ª ed., Ed. Ariel Madrid, España, 1998, pp. 37-50.

²⁹ Sánchez Ferris, Remedio y García Soriano, María Vicenta. *Suiza, Sistema político y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2002, p. 82.

por la Constitución federal, y ejercerán todos los derechos que no hayan sido delegados a la confederación”.

El título tercero de la Constitución, que se denomina confederación, cantones y comunas, establece en su artículo 42 que la confederación lleva a cabo las tareas que le sean atribuidas por la Constitución, y el 43 señala que los cantones definen las tareas que llevarán a cabo en el marco de sus respectivas competencias. El artículo 44 determina los principios de colaboración entre la confederación y los cantones, precisando que la confederación y los cantones se ayudarán mutuamente en el cumplimiento de sus tareas y colaborarán entre ellos; se deben respeto y asistencia y se prestarán recíprocamente ayuda administrativa y judicial; además de que las discrepancias entre los cantones, o entre los cantones y la confederación, serán, en la medida de lo posible, resueltas mediante la negociación o la mediación.

Los cantones pueden participar en los casos previstos por la Constitución federal, en el proceso de decisión en el ámbito federal, en particular, en la elaboración de las leyes; la confederación informará a los cantones sobre sus proyectos con tiempo suficiente y de manera detallada: les consultará en todo cuanto sus intereses se vean afectados (artículo 45). Los cantones ejecutan el derecho federal —administración delegada—, y la confederación deja a los cantones un margen de maniobra tan amplio como sea posible y tiene en cuenta sus particularidades. Asimismo, la confederación asume la carga financiera que suponga la ejecución del derecho federal; confía a los cantones fuentes de financiación suficientes y lleva a cabo una distribución financiera equitativa (artículo 46).

La confederación debe respetar la autonomía de los cantones (artículo 47), y los cantones pueden firmar convenios entre ellos y crear organizaciones e instituciones comunes. Pueden, entre otras cosas, realizar conjuntamente tareas de interés regional, y la confederación está en posibilidad de participar en esas tareas en la medida de sus competencias (artículo 48).

Cada cantón se dota de una Constitución, la que no debe ser contraria al derecho federal (artículo 51). La confederación está obligada a proteger el orden constitucional de los cantones, e interviene cuando el orden es turbado o amenazado en un cantón y a éste no le sea posible preservarlo, sólo o con ayuda de otros cantones (artículo 52).

Los asuntos exteriores son competencia de la confederación (artículo 54), pero los cantones participan en la preparación de las decisiones de política exterior que afectan sus competencias o sus intereses esenciales; la

confederación debe informar a los cantones con antelación suficiente y de manera detallada, y además les consultará; estos últimos podrán intervenir en las negociaciones internacionales (artículo 55). Los cantones pueden firmar tratados con el extranjero en relación con las materias de su competencia, pero los tratados no deben ser contrarios al derecho o los intereses de la confederación, ni al derecho de los demás cantones, por esto, antes de firmar un tratado, los cantones deben informar a la confederación (artículo 56).

La seguridad y defensa son materias concurrentes (artículo 57). No así la protección civil que es competencia de la confederación (artículo 61). La enseñanza pública es competencia de los cantones (artículo 62). La formación profesional y estudios superiores son competencia de la confederación (artículo 63). La cultura es competencia de los cantones (artículo 69). La regulación de las relaciones entre Iglesia y Estado es competencia de los cantones (artículo 72), pero no puede nombrarse un obispo sin la aprobación de la confederación (artículo 72). La confederación legisla sobre la protección del ser humano y de su medio ambiente (artículo 74), fija los principios aplicables al fomento de los recursos naturales (artículo 75), y la protección de la naturaleza y del patrimonio es competencia de los cantones (artículo 78).

Respecto al régimen de finanzas, la Constitución determina en su artículo 126 que la confederación compensará trimestralmente los gastos y los ingresos, y amortizará eventuales descubiertos. La doble contribución impuesta por los cantones está prohibida (artículo 127). La confederación puede percibir impuestos directos bajo las siguientes reglas: *a)* Un porcentaje máximo de un 11.5 por ciento sobre rendimientos de las personas físicas; *b)* Un porcentaje máximo de 9.8 por ciento sobre el beneficio de las personas morales; *c)* Un porcentaje máximo de 0.825 por mil sobre el capital y las reservas de las personas morales. Los cantones llevan a cabo la imposición y la percepción, y tres décimas partes del producto bruto del impuesto les son entregadas; al menos una sexta parte de dicha cantidad se afectará a la compensación financiera intercantonales (artículo 128). La confederación establece los principios para la armonización fiscal y legisla para evitar la concesión de ventajas fiscales injustificadas (artículo 129). La confederación percibe un impuesto sobre el valor agregado, de un porcentaje máximo del 6.5 por ciento: el cinco por ciento del producto de dicho impuesto se dedica a la ejecución de medidas en favor de las clases con menos ingresos (artículo 130). La confederación percibe impuestos especiales sobre las siguientes mercancías: tabaco, bebidas alcohólicas, vehículos automotores, petróleo y otros aceites

minerales; pero, una décima parte del producto neto del impuesto sobre bebidas alcohólicas se entrega a los cantones (artículo 131). La confederación percibe derechos postales y sobre las ganancias obtenidas en la lotería (artículo 132). La legislación sobre los derechos aduaneros y sobre los demás ingresos obtenidos en la frontera en relación con el tráfico de mercancías es competencia de la confederación (artículo 133).³⁰

No podemos negar que el sistema federal nuestro de alguna manera establece algunos mecanismos similares a estos tres sistemas, el problema que en lo particular nos afecta son los criterios que se utilizan en cada uno de los poderes a nivel federal, en esta etapa de transición democrática no hemos aprendido a convivir con las diferentes ideologías de los partidos políticos y así encontramos que en vez de avanzar en esta democratización hemos retrocedido, no encontramos una fiel interpretación del orden jurídico de lo que la sociedad quiso decirnos el pasado julio del año 2000, al votar por la alternancia, por eso es importante que los actores políticos de nuestro país se pongan de acuerdo para trabajar con todas las instituciones y de manera coordinada en los tres niveles de gobierno.

2.3. *Bien común*

Dentro de este estudio sobre los fines propios del estado, me parece que el más importante y necesario por la aspiración ideal propia de la sociedad considerar la realidad final de todo estado y de toda sociedad política es el Bien Común.

Toda naturaleza obra por un fin, que es la causa de las causas. Todo lo que existe está ordenado a su fin. La razón de ser de la naturaleza propia de cada una de las cosas existentes se halla en la finalidad para la cual está ordenada. Por eso, la perfección de la naturaleza en todos y cada uno de los seres no es otra cosa que la realización de su fin propio. Por tanto, para determinar cuál es el bien de cada cuál, es preciso atender a la naturaleza de las cosas, pues el bien de cada cosa, tiene relación directa con lo que se es.

Serra Rojas nos dice “En la esencia misma de la vida social radica la idea de un bien común, un propósito general para hacer posible la existencia,

³⁰. Sánchez Ferris, Remedio y García Soriano, María Vicenta. *Suiza, Sistema político y Constitución*, op. cit. pp. 83-93.

para alcanzar ciertos propósitos de superación o de felicidad colectiva”.³¹ Aquí encontramos un nuevo concepto: la perfección del estado es la consecución de sus fines o, dicho de otro modo, el estado perfecto es aquél que alcanza su fin, este es El Bien Común.

Si la sociedad es el elemento subjetivo y principal del estado y es el conjunto de seres humanos, que nosotros encontramos en la población el bien de la sociedad o la noción del Bien Común, y que necesariamente tiene su nacimiento en el hombre y su perfeccionamiento. El fin de la sociedad no puede ser distinto al del hombre, porque ésta no es más que la suma de individuos, fuera de ellos, no existe sociedad.

El funcionamiento del Estado se encuentra enfocado al bien de las personas que lo forman. El bien común es el bien de todos, aunque se puede pensar que no todas las personas son iguales, y que no todos tiene las mismas aspiraciones ni los mismos fines, todos aspiramos a generar una convivencia armónica de la sociedad, aunque cada persona aspira de manera particular a un mismo bien, cada persona es un ente distinto, con naturaleza individual, separada esencialmente de la de los demás seres humanos, pero la unidad nos lleva a resolver un fin colectivo.

Héctor González Uribe escribe. “Hay un bien común en toda sociedad, por pequeña que sea. Es el bien de los miembros de la colectividad que se sobrepone al de cada uno de ellos en orden al fin social”, aunque ello se denomina Bien Público temporal.³² Por eso el estado, como tal, no puede compartir el mismo fin que todos sus habitantes, pues decir eso sería lo mismo que decir que el estado tiene diversos fines; miles de ellos; tantos fines como tantas personas le formen. Y eso es, ilógico pues de ninguna manera se trata de darle gusto a cada uno de los habitantes y el bien tiene que ser general.

El estado, como comunidad política organizada, no puede aspirar a otra cosa que a proveer un entorno favorable para que cada individuo alcance sus propias metas. En este contexto, debemos asumir una perspectiva real de la jerarquía en los fines del estado y de la persona humana. El fin individual de una persona humana es más importante que el fin del estado en sí mismo.

El Estado no tiene, en cuanto ente político, trascendencia metafísica propia; no tiene, exactamente hablando, vida propia, ni alma ni libertad, y el ser humano sí la tiene. En ese mismo sentido John Rawls nos dice “que los

³¹. Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, op. cit., p. 350.

³². González Uribe, Héctor. *Teoría política*, op. cit., p. 299.

bienes sociales primarios, presentados en amplias categorías, son derechos, libertades, oportunidades y poderes.³³ Es por eso que el estado no puede ser otra cosa que un medio para que la persona humana realice sus fines tanto materiales como inmateriales. El estado adquiere valor y se legitima en tanto que favorece la perfección y de manera trascendente a las personas que conforman la sociedad.

A este conjunto de condiciones que, dentro de un estado, favorecen el desarrollo intelectual y perfeccionamiento del potencial humano, tanto físico como social y espiritual, le llamamos Bien Común. Es decir, en otras palabras, la plenitud organizada de los bienes necesarios para la vida humana. Aunque también tendríamos que darle un orden temporal.

Se puede establecer que el bien común coincide con el bien temporal del hombre. Parcialmente sí, en un terreno no definitivo, pues esas condiciones que son de todos generales o comunes, son buenas para cada uno; y parcialmente no, pues existen bienes supraterráneos a los que todo hombre está llamado, y que el bien común no alcanza.

Cada uno de los habitantes de ese elector del estado que es la población rebasa en mucho el fin del estado pues, en el mejor de los casos, éste será sólo uno de los medios o que favorezca o en su caso un obstáculo que dificulte el fin de cada una de las personas, pero jamás el fin del estado o su consecución plena y real podrá determinar al ser humano a alcanzar o no sus fines, ya sea particular o general.

El ser humano por sí solo puede realizar sus fines aunque se halle en un estado organizado en el que no se observa el bien común; también, una persona puede desaprovechar ciertas condiciones favorables que se dan en un estado, y no alcanzar su fin particular.

El fin del estado no tiene la trascendencia que tiene el fin del ser humano, y no diremos que un estado al no cumplir con su función es imperfecto o ineficaz cuando algunas personas dejan de alcanzar su fin particular; el Bien Común es la suma de los bienes particulares. El estado desde el punto de vista idealista ha de aspirar a proporcionar un ambiente y condiciones que favorezcan el bien del hombre, pero no puede el estado coaccionar al hombre para que éste alcance la felicidad, la tranquilidad, o un bienestar integral.

La tarea del estado es principalmente subsidiaria, sin que llegue a sustituir a la voluntad humana en la búsqueda de un fin propio.

³³. Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, México 2003. p. 95.

Hemos establecido que el bien común se conforma de una serie de condiciones que favorecen el desarrollo y perfección de las potencias humanas.

Podemos hacer una clasificación muy general de las condiciones que se deben de cumplir para ubicar al bien común. Considerando que las condiciones no son iguales en todos los estados, sino que son cambiantes.

En nuestro país partiendo de su estructura encontraríamos por parte del poder ejecutivo dentro de su competencia y jurisdicción a las necesidades primarias, alimento, vestido, habitación, salud, educación, fuentes de empleo, un desarrollo equilibrado que vaya de la mano con la ecología. Por parte del poder judicial, certeza y seguridad jurídica y por medio del poder legislativo más y mejores leyes que nos lleven a la convivencia armónica de la sociedad.

Con estos elementos se conjuga el concepto básico de bien común. Algunos son de naturaleza tangible y otros de naturaleza intangible. De estos elementos se desarrollan otros, como la cultura o el esparcimiento, que fácilmente se fomentan cuando existen los elementos básicos que ya señalamos.

Podríamos concluir que en términos generales el estado en que se conjuguen los elementos antes mencionados seguirán el camino correcto hacia la consecución de los fines de la sociedad y de manera particular de sus habitantes y que, por tanto, existe en ese estado el bien común.

2.3.1. El bien común y el estado de derecho

Existe un viejo adagio latino que establece, "UBI SOCIETAS IBI IUS". "Donde hay sociedad hay derecho" esta frase nos revela que en cualquier lugar donde exista una estructura social mínima, necesariamente debe existir un orden jurídico mínimo, una serie de reglas de observancia general y obligatoria.

Esta es una idea plenamente positivista, que no abarca en absoluto la realidad de bien común, pues pretende que por el solo estado de derecho (aunque, ciertamente, es uno de los elementos más importantes del bien común), el estado alcanza sus fines.

El concepto de bien común incluye de alguna manera diversos elementos que son metajurídicos, que escapan a la mano del derecho por encontrarse en una esfera interna, moral o espiritual de las personas y que no pueden ser objeto de coacción o reglamentación alguna.

A este respecto Montesquieu nos dice "Hay, pues, diferentes órdenes de leyes, y la sublimidad de la razón humana está en distinguir, en saber bien,

a cuál de esos órdenes pertenecen las cosas acerca de las cuales se ha de estatuir, no confundiendo los principios que deben gobernar a los hombres".³⁴

El estado de derecho es aquel que se encuentra reflejado en la sociedad en la aplicación de ciertas reglas que, dentro de una sociedad deben ser normas justas que se cumplen cabalmente, y favorecer en gran medida el logro del bien común, sin lograr por ese solo hecho su verdadera consecución.

Encontramos en el bien común el verdadero fin del estado, y en su logro un verdadero logro del espíritu social de la humanidad entera.

Admitido que la finalidad del estado es la consecución del cumplimiento de las necesidades propias de la sociedad y por lo tanto del bien común, y que esta finalidad está determinantemente inmersa en su esencia, debemos de admitir que cualquier razón que se oponga al bien común se opondrá, por eso sólo, al estado en sí mismo.

Es en este punto en el que confluyen clara y definitivamente los conceptos de Razón de Estado y Bien Común, pues a esta altura del estudio nos es claro que la razón de estado no puede dirigirse sino al fin del estado, que es el bien común. A este respecto Serra Rojas escribe. "Modelando la sociedad en un todo más armónico, encaminado a hacer del mundo un lugar decente para vivir si el hombre alcanza su plena personalidad".³⁵

A lo largo de la historia, la razón de estado se ha convertido en estandarte de diversos gobernantes que, bajo su sombra, se atreven a las mayores injusticias pretendiendo que no hay mayor fin del estado que el mantenimiento de su gobierno. Así encontramos el rascismo con Hitler en Alemania, el Fascismo con Mussolini en Italia, en la actualidad en Cuba con Fidel Castro y algunos otros sistemas políticos que no velan por las libertades de los individuos.

Algunos otros ejemplos son, la guerra justa, en que se pierden vidas en busca de un bien mayor; o de la revolución justa; o de la pena de muerte en algunos casos, en que se tolera un mal menor por un bien mayor. En estos casos, el gobernante debe de aprender a emplear, con seguridad de mando y con claridad de razón y conciencia, la Razón de Estado, para que su gobierno sea pleno de desarrollo y avance con paso firme hacia el fin del estado

³⁴. Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*, op. cit., p. 437.

³⁵. Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, op. cit., p. 520.

2.4. La justicia social

Estos conceptos que están muy de moda y que son manejados de manera muy frecuente en los discursos políticos de los gobernantes o bien en temas de campañas políticas, nos llevan necesariamente a la esencia de la función pública del Estado y sobre todo a su verdadera legitimación en beneficio de la sociedad.

Villoro Toranzo analiza el concepto de justicia partiendo de la definición de Ulpiano, con que se inician las instituciones de Justiniano, "La voluntad firme y continuada de dar a cada quien lo suyo",³⁶ aunque debemos comprender que es muy difícil encontrar la respuesta correcta del lugar preciso en que se quiera aplicar porque a contrario sensu encontramos la injusticia, en ese mismo sentido al respecto nos dice "los hombres la conocen desde niños y los pueblos desde sus derechos primitivos. Solo cuando los hombres se hacen filósofos y los pueblos racionalizan sus derechos y cuando unos y otros tratan de definir la justicia "surge la duda" de lo que se debe entender por justicia".³⁷

La sociedad juega un rol determinante por eso podemos ver como Niklas Luhmann, en su obra *Teoría de los Sistemas Sociales*, se desenvuelve en tres ámbitos teóricos, que son a. la Teoría de los sistemas, b. la Teoría de la comunicación y c. la Teoría de la evolución y que por lo tanto esta Teoría es un sistema autopoietico. Al hablar de esta Teoría hacemos mención de un sistema social más amplio, que se requiere construir nuevas teorías con la interacción de la misma sociedad y que éste tiene su nacimiento en todas las comunicaciones posibles, que nos van a llevar a lo que el denomina el Estado de Bienestar.³⁸

En todo acto ejecutado supuestamente en Razón de Estado debe ser analizado de manera precisa en esa perspectiva, si se acepta plenamente que el derecho es para el hombre, pero además que puede vulnerarse con justicia cuando lo que busca es el bien del ser humano, hay ocasiones en que los gobernantes se hallan en una situación delicada, en que tienen que invocar la Razón de Estado para lograr supuestamente el bien de su estado.

^{36.} Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, 12ª ed. Ed. Porrúa, México 1996. p. 207.

^{37.} Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, op. cit., Ibidem.

^{38.} Luhmann, Niklas. *Teoría de los Sistemas Sociales*, (artículos). Universidad Iberoamericana. 1ª. Edición en español 1998. pp. 10, 21 y 26.

El Estado es un ente que tiene su nacimiento en la cultura, es un ser real constituido por un conjunto de actos humanos enlazados entre sí teleológicamente por encaminarse hacia la consecución del bien común.

El *Contrato Social* de Juan Jacobo Rousseau ha sido la doctrina por la cual las relaciones en sociedad se han regido. De esta teoría se deriva libertad, igualdad y fraternidad como símbolo de unidad e identificación nacional.

John Rawls por su parte busca en su propuesta que la justicia vaya más allá de la libertad social, busca una justicia equitativa dentro de una sociedad desigual cuyo método de impartición de justicia produce precisamente eso, la injusticia a la cual Rawls pretende encasillar dentro de un pensamiento superior al concepto de utilitarismo. Aquí encontramos un nuevo concepto que es la equidad y en la justicia está garantizada por la ley, también es cierto que el problema principal de la sociedad de nuestro país es la cultura, y al no estar educada para llevar a cabo estos principios y mucho menos las instituciones de justicia, éste sería el principal obstáculo para llevar a buen término la propuesta de Rawls sobre la corrupción. Mal que en nuestro país ha logrado penetrar en la vida diaria de nuestra sociedad, ya sea en la administración pública e incluso en la iniciativa privada.

A este respecto el Dr. Sánchez Vázquez nos ilustra: "La justicia ha de entenderse, en su sentido habitual, como, sólo una de las muchas virtudes de las instituciones sociales, pues estas pueden ser arcaicas, ineficientes, degradantes, o muchas otras cosas, sin ser injustas."³⁹

Las sociedades contemporáneas con un régimen democrático de gobierno supuestamente basan su convivencia en la tolerancia y el respeto a las diferentes doctrinas religiosas, morales, étnicas y lingüísticas.

Rawls establece: "La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento."⁴⁰ Aunque este concepto de justicia dependerá que cada agente disponga de plena libertad, pero además que nadie salga perjudicado con la decisión, supuesto que se permite romper cuando ese perjuicio individual repercute en una ganancia para el colectivo o cuando todos han contado con igualdad de oportunidades.

Si los ciudadanos aceptan de facto las normas de orden social en la cual están contenidas las normas de cada uno de los grupos que la integran. Pero entonces estará sustentada en el orden moral que se traslada al orden político

³⁹. Sánchez Vázquez, Rafael. *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 5ª ed., Ed., Porrúa, México 2001, p. 543.

⁴⁰. Rawls, John. *Teoría de la Justicia*, op. cit., p. 17.

si son aplicables universalmente a todos los ciudadanos, lo cual nos empuja hacia una sociedad justa en la cual la cooperación se establece por un tiempo indeterminado. Nace la cooperación social entendida como el bien común.

Razón por la cual, las instituciones de gobierno y las organizaciones sociales conviven en actividades coordinadas bajo condiciones de cooperación equitativas. De esta manera, la reciprocidad se establece como principio altruista mediante el cual la sociedad y justicia equitativa de Rawls pueden existir.

En ese sentido Norberto Bobbio escribe, “Un nuevo contrato social que vuelva objeto de contratación algún principio de justicia distributiva”, “Un proyecto de contrato social diferente que incluya entre sus cláusulas un principio de justicia distributiva”.⁴¹ Esto nos lleva necesariamente a pensar que se tiene que hacer la adecuación a la realidad que en este momento estamos viviendo en nuestro país.

Las condiciones actuales y esa interacción entre la sociedad civil y Estado serán para acordar la legitimación de las normas de conducta en cuyas libertades implican las obligaciones de ambas partes, así como las sanciones correspondientes, lo cual les otorga autonomía y que se puede interpretar como un contrato social cuyo principal producto son los derechos y libertades del hombre y del gobierno, por eso en la actualidad es muy común escuchar en los medios de comunicación de una reforma de estado a nivel nacional y una reforma de estado a nivel local.

En este momento es importante hacer una reflexión, la autoridad ya no tiene credibilidad ante la sociedad, por lo tanto debe adecuarse a la realidad, es una necesidad que se debe cumplir pero no con fines electoreros, más bien como lo establece Juan Jacobo Roussau, en su libro el contrato social, y por lo tanto nuestra burocracia debe de actuar en este sentido y si no abría que rescindir este contrato y que lleguen personas que realmente se encuentren comprometidas con la sociedad a la que representen.

2.5. Federalismo actual

De lo anterior se desprende que es necesario un nuevo federalismo, donde esta autonomía municipal se pueda ver reflejada en la transformación mis-

⁴¹. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, 3ª ed. Ed., Fondo de Cultura Económica, México 2001, pp. 141 y 142.

ma de la sociedad, y al mismo tiempo una nueva cultura donde al municipio se le de una mayor amplitud, para responder a las necesidades propias que por la dinámica social se van generando, y se adapte a los nuevos tiempos.

Es necesario un federalismo renovado que nos de más participación en la vida democrática, transformar el desarrollo regional, lograr una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos y una mejor calidad y de manera general impulsar la capacidad del municipio para que el sea generador de su propio desarrollo.⁴²

Pensamos que la diversidad que le es propia al federalismo, encierra un gran número de posibilidades de relaciones entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno. Las mismas suelen comenzar conflictivamente y de la superación de la controversia surge una realización federal toda vez que se logre la cooperación de los distintos detentadores de poder.

El desarrollo de una relación de cooperación de los tres niveles de gobierno actualiza de manera sustancial y permanente pues se flexibiliza el principio de división de competencias.

En estas activas relaciones los actores del federalismo cumplen roles muy diversos, según las circunstancias que se vayan generando en el tiempo y lugar, pero el proceso en sí en el desarrollo de los mismos están siempre guiados por una clara finalidad de servicio. Estos esfuerzos conjuntos tienen como destino el logro de objetivos generales e intereses comunes.

El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades “soberanas” y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno.

Se entiende entonces que el federalismo puede conciliar intereses, valores, preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. No es tal diversidad indicador de mal funcionamiento del sistema; ella proporciona información para diseñar y adaptar las respuestas institucionales al cambio. Los conflictos son desafíos y procesos normales de la política.

Destacados tratadistas de derecho constitucional mexicano estiman que la autonomía política en México es aún defectuosa. Las Constituciones de los Estados adolecen de algunos defectos notables de técnica constitucional y no reflejan siempre las necesidades locales. Se concretan, a veces, a repetir disposiciones de Constituciones federales pasadas o de la actual Constitución

⁴² Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 41.

General de la República. Requieren de reformas de fondo y de forma que las hagan más adecuadas a las cambiantes necesidades sociales y políticas.

La autonomía política es, en realidad, un proceso en continuo perfeccionamiento. Supone una maduración en las decisiones políticas de los pueblos que sólo se alcanza progresivamente. Un pueblo sólo llega a ser realmente autónomo cuando hay una coincidencia entre lo que expresan las normas jurídicas que establecen la autonomía y el ejercicio real del poder que se da en el interior del mismo.

2.6. El caso del estado de Morelos

Un antecedente que no podemos dejar de mencionar y que después se ve reflejado en la participación política y que da inicio a una nueva época democrática para la entidad, sin duda es el conflicto social que surge a partir del proyecto para la construcción de un club de golf en la zona alta de Tepoztlán entre 1995 y 1997, que motivó una fuerte movilización de distintos sectores de la sociedad civil con impacto político local, estatal e incluso federal, esto genera que en 1988, se suman las movilizaciones sociales en respuesta a la problemática interna del gobierno del estado y la inseguridad, que dan nacimiento a una crisis de gobernabilidad, por estas razones, el 15 de mayo de 1988 el gobernador Jorge Carrillo Olea solicita licencia por un plazo indefinido, y el 8 de mayo la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política aprueba el dictamen de juicio político en su contra y será sustituido por dos gobernadores interinos para los dos últimos años del sexenio.

A partir del gobierno de Jorge Carrillo Olea (1994-1998), se genera dentro de nuestro estado una corriente democratizadora, pues fue hasta 1994 que el PRI había tenido el control de 32 de 33 ayuntamientos en el Estado, para entonces fue notorio el triunfo del PRD en el ayuntamiento de Huitzilac con el 63% de participación, la más alta en ese proceso, como podemos ver éste es un hecho significativo pues empezamos a ver un nuevo elemento democrático que es la alternancia de los partidos políticos en su llegada al poder.

La llegada del PAN con Sergio Estrada Cajigal, a la Presidencia Municipal de Cuernavaca, capital del estado (1997-2000), y éste es un acto de suma importancia por su trascendencia democrática, ser el primer presidente municipal de otro partido distinto al que había gobernado desde su fundación hasta esta fecha, que se genera la alternancia en el poder y conserva el Ayun-

tamiento de Cuernavaca por 4 periodos consecutivos, hasta el 2009. Además, el PRD lograría la mayoría de votos en 13 ayuntamientos, una pérdida drástica para el PRI en la entidad que continuará en los siguientes 3 procesos. Para el 2006 el PRI había perdido 28 ayuntamientos y sólo gobernaba en 5. Es en el proceso de 2009 que recupera prácticamente el 50% de los ayuntamientos, entre ellos el de Cuernavaca y para el 2012 la geografía política de nuestro estado se vuelve a renovar y así encontramos que el PRD, gobierna en 13 municipios, el 39%, el PRI en 8, el 24% el PAN en 2, el PVEM en 5, el 15%, el PSD en 2, el PT en 2 y el PANAL en 1, aquí es importante analizar de cómo el PVEM, logra 5 Presidencias municipales y el PRD de que es el que gana la gubernatura sólo consigue 13.

De esta misma manera en el Congreso del estado, el partido del ejecutivo no ha tenido una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados local, más bien se han experimentado situaciones de gobierno sin mayoría y gobierno minoritario y así encontramos que en la XLVII Legislatura (1997-2000), bajo la titularidad del poder ejecutivo de Jorge Carrillo Olea (1994-2000), compuesta por 30 diputados, esa legislatura inició su mandato el 17 de abril de 1997 con 13 diputados pertenecientes al partido del gobernador, el PRI, 11 legisladores del PRD, 5 miembros del PAN, y un diputado afiliado al Partido Civilista Morelense (PCM). Esta composición de la legislatura correspondía a una situación de gobierno sin mayoría, toda vez que ningún partido mantenía la mayoría absoluta, pero el partido del gobernador representaba la minoría más numerosa.

El 2 de julio de 2000, esta nueva corriente hace que se dé un cambio en el nombramiento del gobernador y es así como llega Sergio Estrada Cajigal del Partido Acción Nacional, (2000-2006) y fue una votación con un alto índice de participación ciudadana, al conocerse los resultados de la elección de gobernador, un candidato distinto al PRI gana la gubernatura y también el congreso cambia su composición.

El PRI prácticamente mantuvo el mismo número de representantes en la legislatura electa, pero el resultado inesperado fue la sensible reducción en la participación del PRD, dado que sólo consiguió 3 posiciones después de haber mantenido 12 en la legislatura anterior. De esta forma, la XLVIII Legislatura (2000-2003) estaría formada por 15 diputados del PAN, 12 miembros del PRI y 3 representantes del PRD, esta situación trajo como resultado una serie de circunstancias donde los partidos políticos no aprendieron a convivir dentro de la pluralidad democrática pues se dieron algunas dificultades

en el proceso legislativo y en las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo; mientras que en el segundo caso, los diputados del PRI, PRD y un diputado independiente fueron los iniciadores de reformas constitucionales y legales que afectaron la capacidad de maniobra del gobernador del PAN que iniciaría su mandato en octubre de 2000.

Hasta abril de 1997, la Ley Orgánica del Congreso establecía que la Comisión de Gobierno de la Legislatura —Gran Comisión— sería presidida por el coordinador del grupo parlamentario mayoritario por los tres años de duración de la misma; por lo tanto, el grupo que debería presidir la llamada hasta entonces Gran Comisión tendría que ser el PRI, que mantenía la mayoría relativa.

El 22 de julio de 1997, el grupo parlamentario del PAN presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso, misma que fue apoyada por los miembros del PRD; la reforma estaba orientada a redefinir la integración de la Gran Comisión, el procedimiento de elección del presidente y la duración del presidente, entre otras.

Esta reforma fue aprobada por la coalición formada por 19 diputados pertenecientes al PAN, PRD y el diputado independiente; su vigencia inició el 4 de noviembre de 1997, momento que señaló el inicio de una muy tensa relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, que derivó en la presentación de licencia al cargo de gobernador el 12 de mayo de 1998. Esta solicitud de licencia para retirarse definitivamente del cargo de gobernador significó, en efecto, una renuncia del candidato triunfador en las elecciones de 1994 y cuyo mandato terminó en el año 2000; un gobernador sustituto designado por esa legislatura fue quien concluyó el mandato, por un periodo del 18 de mayo de 1998 al 17 de mayo de 2000.

De esta forma, la XLVIII Legislatura (2000-2003) estaría formada por 15 diputados del PAN, 12 miembros del PRI y 3 representantes del PRD.

El 26 de Julio de 2000, a poco menos de un mes de que terminara la XLVII legislatura, una serie de reformas a la Constitución Política del Estado y a la Ley Orgánica del Congreso fueron aprobadas.

La reforma constitucional aprobada redujo las facultades que previamente tenía el gobernador y le impuso nuevas responsabilidades. Asimismo, una disposición legal fue introducida para el porcentaje mínimo de votos requerido para la aprobación de leyes y decretos, al establecerse una votación mínima de las dos terceras partes de los miembros del congreso para que se considerara aprobada una ley o decreto administrativo.

En la Ley Orgánica, por su parte, los principales cambios se refirieron a la asignación de posiciones administrativas, tales como el tesorero, el Contador Mayor de Hacienda y el Oficial Mayor. Estos puestos administrativos serían distribuidos de tal forma que las propuestas de nombramientos provinieran de los diversos partidos representados en el congreso; el tesorero sería propuesta de la primera minoría (PAN), el Contador Mayor de Hacienda sería propuesto por la segunda minoría (PRI) y el Oficial Mayor sería nombrado a propuesta de la tercera minoría (PRD). Adicionalmente, estas propuestas serían hechas por la Comisión de Gobierno que sustituyó a la Gran Comisión, y que se denominó Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El grupo parlamentario del PAN inició una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), con respecto a las reformas a la Constitución y a la Ley Orgánica referidas líneas arriba. El 7 de mayo de 2001, la SCJN rechazó el recurso legal y reconoció las reformas como constitucionales.

Al respecto el presidente de la SCJN, el ministro Genaro Góngora Pimentel, reconoció que esa sentencia propiciaba la democratización de los procesos políticos, cuando el grupo parlamentario mayoritario era obligado a alcanzar consensos. En el mismo sentido se pronunció el ministro Juan Díaz Romero, al considerar que el sistema legislativo mexicano ha cambiado de una gobernabilidad unipolar a una gobernabilidad consensual.

Durante la XLIX Legislatura (2003-2006), cuando el PAN sólo contaba con el 30% de los diputados, al gobernador Sergio Estrada Cajigal se le inició un procedimiento de juicio político debido a situaciones derivadas con la inseguridad pública y por la asociación delictuosa de los jefes policiacos con las bandas del crimen organizado. No obstante, el procedimiento no progresó y el gobernador Estrada Cajigal pudo terminar su periodo constitucional y entregar la gubernatura a un candidato de su mismo partido, al panista Marco Antonio Adame Castillo, como resultado del proceso electoral de julio de 2006.

La situación que ha privado en el estado de Morelos es difícil por cuanto a las relaciones entre poderes.

La L Legislatura fue la cuarta en la historia del estado que no contó con una mayoría legislativa, estuvo conformada por seis grupos parlamentarios, lo que democratizó la integración de los órganos internos y consolidó la pluralidad.

La LI Legislatura estuvo formada por diputados de siete grupos y fracciones parlamentarias, con una mayoría de 16 diputados del PRI, seguido por

el PAN con cinco, tres del PRD, uno del Partido Convergencia, dos del PVEM, uno de Nueva Alianza, uno del Partido del Trabajo y uno independiente.

El día de hoy se encuentra en funciones la LII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, electa para el periodo del 1 de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015. Sus 30 diputados pertenecen a un total de ocho grupos y fracciones parlamentarias, correspondientes a los partidos de la Revolución Democrática 8 (PRD), Revolucionario Institucional 8 (PRI), del Trabajo 3 (PT), Acción Nacional 4 (PAN), Verde Ecologista de México 3 (PVEM), Movimiento Ciudadano 2 (PMC) y Nueva Alianza 1 (PNA), además del Partido Social Demócrata 1 (PSD), el único con registro estatal.

El gran problema que nosotros encontramos en los procesos electorales es la falta de corresponsabilidad de los partidos políticos al tratar de llegar al poder sin tener el apoyo de la voluntad ciudadana y a esto se debe en gran medida a que se busque la judicialización del proceso para lograr obtener por esta vía lo que no se logró por la vía de la participación democrática.

No deja por demás de ser un caso curioso el resultado del proceso electoral pasado en el municipio de Cuernavaca, el día de la elección (1° de julio 2012), daban como ganador en las encuestas de salida al candidato del Partido de la Revolución Democrática, durante el proceso y al término del escrutinio el ganador fue el del Partido Revolucionario Institucional, se inició el proceso de impugnación por parte del PRD, y se llevó a cabo el recuento de los votos en las casillas en que se tenía la presunción de que había irregularidades, al final se comprobó que los votos emitidos a pesar de existir algunos errores éstos no eran de gran trascendencia e incluso el candidato perdedor manifestó a los medios que él se retiraba de este proceso y que dejaba libres a la coalición de partidos que lo impulsó y más aun como algo que nunca se había dado en nuestro estado en un hecho por demás digno de comentarse, el pasado miércoles 12 de septiembre en rueda de prensa y ante la presencia de sus esposas, el candidato perdedor Lic. José Luis Urióstegui Salgado, manifestó que era su deseo ya no continuar con el proceso de impugnación y dio su apoyo a Cuernavaca y al candidato ganador Dr. Jorge Morales Barud, esto demuestra que en un proceso democrático los conflictos postelectorales no necesariamente se pueden resolver por medio de la legalización judicializable, la negociación razonable de los actores principales en el proceso son quienes pueden resolver de fondo esas disputas.

Los legisladores desarrollan en situaciones de gobierno dividido, al señalar que en los tiempos que corren tanto el poder ejecutivo como el legis-

lativo quieren controlar a los otros dos poderes por igual. El ejecutivo controlar al legislativo y al judicial; mientras que el legislativo a los otros dos. En el caso del poder judicial, lucha afanosamente por lograr su verdadera autonomía. Ese es el problema, querer mantener una visión de superioridad de un poder sobre el otro o sobre los otros.

En situaciones de gobierno dividido y de alternancia, en efecto, existe una tendencia del legislativo para no dejar al ejecutivo en su capacidad de maniobra. Esta tendencia se explica como un elemento de negociación, cuyos resultados pueden ser positivos o negativos para la sociedad, por eso es importante generar una negociación exitosa.

En la toma de decisiones en situaciones de pluralidad legislativa la relación entre poderes, la falta de mayoría pertenecientes al partido del gobernador dificultan la toma de decisiones, inclusive, el ejecutivo tiene más problemas con los miembros deliberativos de su mismo partido porque hay exigencias de cuotas de poder.

Los intereses económicos, por otro lado, reflejados en la definición del presupuesto anual de egresos, son también los motivos de diferendo entre los poderes ejecutivo y legislativo, la tendencia de contrapeso al ejecutivo en su capacidad de maniobra en la toma de decisiones asume una actitud de reflexión y análisis ante los distintos planteamientos legislativos.

La dificultad en las relaciones se observan porque no existe una verdadera división de poderes, las legislaturas son elementos formales de un gobierno republicano, pero con escasa capacidad de influencia en las políticas públicas; mientras que en el caso de un gobierno dividido, el poder legislativo tiene la gran oportunidad de cumplir las funciones de contrapeso del ejecutivo y sus diputados presentan más iniciativas; surgen conflictos entre poderes porque hay una verdadera autonomía de los poderes legislativos.

Los temas de mayor conflicto entre la legislatura y el gobernador, cuando existe gobierno dividido, se deben precisamente a la resistencia del ejecutivo para compartir la toma de decisiones, no hay disposición para la transparencia y rendición de cuentas para comparecer ante el órgano legislativo para explicar sus proyectos, no hay un trato de iguales a los otros dos poderes, ni tampoco existe interés en establecer canales de comunicación para un cogobierno responsable.

2.7. Conclusiones

De un análisis de este tipo serían muchas las propuestas para tratar de resolver la situación que actualmente prevalece pero me limitaré a hacer sólo algunas.

1. Desarrollar una actitud de apertura para lograr acuerdos de largo plazo.
Como dice Marion Young, debemos organizarnos de forma que nuestras relaciones entre nuestras acciones lleven a un resultado moralmente bueno, nuestras acciones debemos organizarlas asignando las tareas y responsabilidades para que consigamos un resultado colectivo diferente garantizando las libertades fundamentales, pensando siempre que la acción del estado deberá ser con un propósito positivo para poder confiar en él y generar cierta confianza, partiendo de que el estado depende en gran medida del apoyo activo de los ciudadanos.⁴³
2. Hay que delimitar muy bien las funciones de cada uno de los poderes del estado y respetarlas.
Por lo tanto la democracia consiste en distribuir de manera equitativa el poder sobre las decisiones políticas y por lo tanto debe de generar los mecanismos necesarios para que pueda producir los resultados correctos que dentro del proceso político tendrá consecuencias distributivas y participativas, las distributivas se van a establecer decidiendo qué son recursos públicos y cuáles privados y en qué medida se van a compensar cuando alguna persona sufra un daño, las participativas surgen del carácter y la distribución de la actividad política misma.⁴⁴
3. Revisar la capacidad del ejecutivo para ejercer su facultad de veto con respecto a piezas legislativas sancionadas por el Congreso y remitidas al ejecutivo para su promulgación respectiva.
Para Todorov, es importante pensar en el cambio democrático desde la evolución de la mentalidad que permita recuperar el sentido del proyecto democrático y equilibrar mejor sus grandes princi-

⁴³. Marion Young, Iris, *Responsabilidad por la justicia*, 1ª. ed., Fundación Paideia Galiza, Ediciones Morata, Madrid 2011, pp. 171-173.

⁴⁴. Dworkin, Ronald, *Virtud soberana*, 1ª. ed., Ed., Paidós Ibérica, Barcelona, España, 2003, pp. 205-207.

pios: poder del pueblo, fe en el progreso, libertades individuales, economía de mercado, derechos naturales, pero además que estos cambios sean lo más realistas posibles pues podemos palpar los cambios que solicitan grupos de manifestantes, en Grecia o bien los indignados en España que buscan que la realidad se acerque más a lo ideal “Democracia real, ya”⁴⁵

4. Los partidos políticos actuales son anacrónicos, es decir, su funcionamiento actual no ayuda a la construcción de acuerdos o de un cogobierno responsable y consecuente con las demandas de la ciudadanía. Por lo tanto, las reglas del juego deben modificarse teniendo como marco de referencia un proyecto común de estado. Debemos cambiar la forma de elegir a nuestras autoridades, la regulación del financiamiento público de las campañas, la representación, los procedimientos de votación, el financiamiento de canales públicos de transmisión para contar con una cobertura electoral permanente durante los procesos electorales respetando limitaciones de igualdad de tiempo y de equidad en las coberturas.⁴⁶
5. Promover la formación ética y profesional de los miembros de los partidos políticos.
Las bases y condiciones de la dignidad humana las podemos palpar en dos principios básicos, “El principio del valor intrínseco” y el principio de “La responsabilidad personal”, el primero se ve reflejado desde el momento en que una persona nace y cómo evoluciona, lo importante es que esa evolución lo lleve al éxito, el éxito o fracaso de la vida humana es algo importante en sí mismo y en ese mismo sentido hay razones para querer o deplorar, el segundo punto de vista sostiene que cada persona tiene una responsabilidad especial en la conducción de su propia vida tomando las mejores decisiones y ninguna persona tiene derecho a dictarle valores personales ni imponerlos sin su consentimiento.⁴⁷
6. Un tipo de gobierno semi-parlamentario puede ayudar a lograr mejores condiciones de relación entre poderes, sobre todo en una

⁴⁵. Todorov, Tzvetan, *Los enemigos íntimos de la democracia*, 1ª. edición, Ed., Galaxia Gutenberg, Barcelona, España, 2012, pp. 190-192.

⁴⁶. *Ibidem*. pp. 189-190.

⁴⁷. Dworkin, Ronald, *La Democracia posible*, 1ª. ed., Ed., Paidós Ibérica, Barcelona, España, 2008, pp. 24-39.

actuación responsable y una medida adecuada puede ser que el congreso ratifique los nombramientos de algunos funcionarios de la administración estatal.

Una democracia en la que debemos trabajar es un orden comprometido con los principios de un estado de derecho que se vea reflejado en la sociedad, pero sobre todo un orden que se fundamente en el respeto a los derechos humanos construyéndola sin menoscabo de la diversidad cultural, generando nuevas estructuras donde la participación ciudadana sea el eje rector de su fortalecimiento y aplicación práctica.⁴⁸

7. Legislar sobre una Ley de Partidos Políticos que defina claramente los mecanismos con respecto a los perfiles de candidatos, gastos de campañas electorales, selección interna de los candidatos, entre otros. Si el proceso democrático es un medio por el cual un conjunto de ciudadanos puede autogobernarse correctamente, ¿cuáles serían las personas adecuadas para llegar a ese fin? no creemos que en este momento exista una solución teórica satisfactoria y desde el punto de vista material en el mundo actual a lo largo de la historia estas ideas han sido aplicadas en diversos sistemas políticos y no han dado los resultados esperados, los procesos democráticos de alguna manera dependen del modo en que funcionen en la práctica.⁴⁹
8. Gran parte de los conflictos postelectorales se resuelven con base en la negociación entre los grupos de poder, sería importante entrar en negociaciones donde los que ganen sean los integrantes de todos los sectores de la sociedad.

La reflexión es un elemento de suma importancia en la deliberación, pues siempre existirán acuerdos y desacuerdos entre los ciudadanos, y éstos pueden ser bien de moral o de intereses y preferencias, en el caso del desacuerdo moral, para John Rawls son importantes las cargas del juicio, pues el modo en que se evalúa la evidencia es ponderando los valores morales y políticos de acuerdo con nuestra experiencia, en este caso de las preferencias

⁴⁸ Limbach, Jutta. *Europa y la Defensa de los derechos humanos en Guerra*, Alfonso, La calidad de la democracia; 1ª. ed., Ed., Sistema, Madrid, España, 2009, pp. 461-463.

⁴⁹ Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, 1ª., edición, ed., Paidós Ibérica, Barcelona, España 1992, pp. 144-145.

y los intereses, son las teorías utilitaristas las que han permitido su diversidad, como en el caso de la elección económica o el de la elección política, dando por hecho que siempre se llega a los acuerdos por medio de la negociación.⁵⁰

Bibliografía

- Aguirre Saldívar, Enrique. *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, 3ª ed. Ed., Fondo de Cultura Económica, México 2001, pp. 141 y 142.
- Carbonell, José. *Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo*, en *Federalismo y Regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Berbera Editores, México, 2005.
- Cortina, Adela, *Democracia deliberativa ¿Una propuesta para el siglo XXI?*, En Guerra, Alfonso, *La calidad de la democracia*; 1ª. ed., Ed., Sistema, Madrid, España, 2009.
- Crosait, Maurice. *El Federalismo en las Democracias Contemporáneas*, Ed., hacer-Fundación Rafael Campalans, Barcelona 1994.
- Cruz Covarrubias, Armando Enrique. *Federalismo Fiscal Mexicano*, 1ª edición, Ed., Porrúa, México, 2004.
- Cummings, Peter A. *Canadá y el Federalismo Fiscal en el siglo XXI*, en *¿Hacia un Nuevo Federalismo?* Editado por el Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, 1ª., edición, ed., Paidós Ibérica, Barcelona, España, 1992.
- De Secondat, Carlos Luis, Barón de la Bréde y de Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, México, 2001.

⁵⁰. Cortina, Adela, *Democracia deliberativa ¿Una propuesta para el siglo XXI?*, en Guerra, Alfonso, *La calidad de la democracia*; 1ª. ed., Ed., Sistema, Madrid, España, 2009, pp. 125-127.

- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo II. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 2002.
- Dworkin, Ronald. *La Democracia posible*, 1ª. ed., Ed., Paidós Ibérica, Barcelona, España, 2008.
- , *Virtud soberana*, 1ª. ed., Ed., Paidós Ibérica, Barcelona, España, 2003.
- Giménez Montero, Antonio. *Realidad Fiscal, Participaciones y Transferencias de Alemania, Australia, Canadá, E.U.A. y Suiza*, en Revista INDETEC, año 18, número 58, abril-junio de 1997, Guadalajara, México.
- González Oropeza, Manuel. *Economía y Constitución*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- González Uribe, Héctor. *Teoría política*, 4ª., ed., Ed., Porrúa, México, 1982.
- Inda Ramos, Javier, Vargas Paredes, Mario E. *Niveles de gobierno y descentralización*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación. 1ª ed., No. 16. México 1987.
- Lijphart, Arendt. *Las democracias contemporáneas, Un estudio comparativo*, 1ª ed., Ed. Ariel Madrid, España, 1998.
- Limbach, Jutta. Europa y la Defensa de los derechos humanos, en Guerra, Alfonso, *La calidad de la democracia*; 1ª. ed., Ed., Sistema, Madrid, España, 2009.
- Luhmann, Niklas. *Teoría de los Sistemas Sociales*, (artículos). Universidad Iberoamericana. 1ª. Edición en español, 1998.
- Marion Young, Iris. *Responsabilidad por la justicia*, 1ª. ed., Fundación Paidéia Galiza, Ediciones Morata, Madrid, 2011.
- Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México 1991 p. 41.
- Platón. *Diálogos la República o de lo Justo*, Colección sepan cuantos, núm. 13 b, 27ª ed., Ed. Porrúa., México, 2001.
- Rawls, John. *A Theory of Justice* 1ª ed. En inglés en 1971, *Teoría de la Justicia*, 2ª ed., 4ª Reimpresión, traducida al español por María Dolores González, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Sánchez Ferris, Remedio y García Soriano, María Vicenta. *Suiza, Sistema político y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2002.
- Sánchez Vázquez, Rafael. *Metodología de la Ciencia del Derecho*, 5ª ed., Ed., Porrúa, México, 2001.

- Sayeg Helu, Jorge. *Federalismo y Municipalismo Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, LII Legislatura, Cámara de Diputados, México, D.F.
- Serra Rojas, Andrés. *Teoría del estado*, 12^a. ed., Ed., Porrúa, México, 1993.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Decimosexta ed., Ed., Porrúa., México, 1978.
- , *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002, Los sentimientos de la nación*, Chilpancingo 14 de septiembre de 1813, artículo 24, Ed. Porrúa, México 2002.
- Todorov, Tzvetan. *Los enemigos íntimos de la democracia*, 1^a. edición, Ed., Galaxia Gutenberg, Barcelona, España, 2012.
- Vázquez, Juan M. *Curso Derecho Público*, Tip., Literaria de F. Mata., México, 1879.
- Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*, 12^a ed. Ed. Porrúa, México, 1996.

ACADÉMICOS DE OTRAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO

Eduardo Lozano Tovar

REFORMA DE ESTADO Y GOBERNABILIDAD, PENDIENTES PARA EL RÉGIMEN DEL NUEVO PRI

Con el advenimiento del nuevo priismo al frente del gobierno federal, las expectativas generadas en la sociedad mexicana, son variopintas, como diversas son las maneras en que se vive cotidianamente en México.

De un lado, tenemos las visiones extremas que plantean al mandato que cumple sus primeros meses, la exigencia de ceñirse al mandado de la ley en tanto que suponen aún que el triunfo del proyecto de Enrique Peña Nieto en las elecciones estuvo envuelto en irregularidades, y de allí su protesta que suponen justa.

Del otro, tenemos a quienes piensan que la ascensión de Peña Nieto a la Presidencia, implica necesariamente un replanteamiento de las políticas en todo sentido, desde las sociales, hasta las criminales, en función de la realidad que le toca enfrentar a la administración peña-nietista, adjetivo con el cual se da la bienvenida a esta nueva etapa gubernamental.

Con este fin, me permito integrar al presente texto una serie de reflexiones referentes al plano de la lógica jurídica respecto de cómo se puede distinguir la legalización judicial desde el espectro de la federalización, en tanto comenzamos a observar cómo tomará el régimen que recién inicia, esta etapa de la transición a la democracia, que comenzó en 1988, y que, con un intervalo de la oposición panista que gobernó desde el ámbito federal entre 2000 y 2011, nos implica una reconstrucción del análisis que, afortunadamente, es inacabado, y nos permite posturas que se ajusten a la realidad política vigente.

La transición democrática: la modernización del sistema político

El ámbito periodístico, siempre proclive a los juicios epidérmicos, pero inevitable para ser tomado en cuenta por su naturaleza de influencia por su alto nivel de difusión, nos obsequia para el inicio de este sexenio, un escenario poco venturoso de la realidad de nuestro país a la luz del nuevo sexenio: Peña Nieto, al momento de comenzar la gestión gubernamental, "...habrá de mirar la herencia que le deja el panista Felipe Calderón, por cierto no nada prometedora, sino más bien un infierno o una pesadilla dantesca: una deuda pública de 5.1 billones de pesos (152% más en seis años); 52 millones de pobres (casi la mitad de la población nacional); salarios estancados; aumento de 100% en productos básicos; ocho millones de jóvenes sin trabajo; déficit de empleo de cerca de 5 millones en el último sexenio, y una violencia que ha dejado 80 mil muertos, 10 mil desaparecidos y 250 mil desplazados, según datos de organizaciones sociales.

Peña Nieto tiene ante sí un panorama sumamente complicado, heredado por los gobiernos del PAN y el PRI, y lo que menos se necesita es recrear las viejas fórmulas de poder basadas en el compadrazgo, las dádivas, la corrupción y la impunidad. La intención de fondo de tener el control político, social y policiaco del país, nuevamente desde la Secretaría de Gobernación, como se hacía hace tres sexenios, es una iniciativa rebasada por la propia realidad. Los tiempos de la mano dura y la censura con los que parece llegar el grupo peñista al gobierno han quedado atrás por una generación de jóvenes que se formó en los últimos 12 años en los que el PRI no gobernó.

Los nuevos y viejos problemas que enfrenta el país, así como la galopante violencia del crimen organizado y la guerra que le declaró Felipe Calderón, además de la creciente migración centroamericana, el abandono a la juventud (mayoritaria en el país), el olvido al que ha sido orillado el campo y el aumento de los grupos del crimen organizado, no serán resueltos si no hay un programa integral y de largo plazo del gobierno (...) La desilusión y desánimo que dejó el panismo en esta fracasada transición a la democracia es parte de la herencia que le dejan a Peña Nieto, quien no llega con las mejores cartas para gobernar, sino a un país con un tejido social roto".¹

¹ Olmos, José Gil, "Bienvenido a la pesadilla, Peña Nieto", artículo publicado en la revista *Proceso*, edición 1881, México, 2012, p. 34.

He deseado referir este texto de José Gil Olmos, tratando de integrar en estas opiniones el sentir que expresan partidos de oposición y gran parte de la sociedad mexicana, inconforme con la realidad nacional heredada por Calderón, y que por ese motivo suponen un cambio de rumbo con el régimen de Peña Nieto, en donde, entre otras cosas, se motiva en el nuevo régimen, respecto de las demandas sociales en seguridad pública y justicia, la necesidad de considerar a las políticas criminales para el Estado mexicano a nivel constitucional, al nivel de las otras políticas públicas, como lo es la política económica, la política social, etcétera.

En esa línea, es un hecho sustantivo que la colectividad demográfica y su percepción sobre la política mexicana, ha cambiado de manera gradual y constante, como lo demuestra en la pasada campaña electoral, la aparición de cuatro fenómenos sociales visibles:

1. El reforzamiento de nuevas estrategias de movilización estudiantil (como la beligerancia de los alumnos de diferentes universidades fuera de las tradicionales, o la aparición del movimiento #YoSoy132);
2. La participación cada vez más escandalosa de los grupos delictivos en actividades que se relacionan directa o indirectamente con la dinámica política (apoyo a candidatos, propuesta de funcionarios *ad hoc* a sus intereses, o el fortalecimiento en posiciones geográficas que hacen difícil el acceso al control del Estado);
3. Aparición de nuevos grupos de la sociedad civil que reclaman mayor participación en las decisiones graves del Estado, como lo es la lucha anti crimen (las madres y padres de familia con hijos asesinados, secuestrados o desaparecidos, reunidos en diversas organizaciones nacidas de esas tragedias), o la aplicación de recursos económicos en la obra pública; y,
4. Un mayor y lamentable deterioro y hartazgo de la opinión pública con relación a las instituciones políticas y sus protagonistas (partidos políticos, legisladores, funcionarios, etc.).

Dice con mucha razón Sara Sefchovich que “si estamos de acuerdo con Francis Fukuyama en que la confianza tiene un peso determinante en la cohesión social y en el bienestar económico de una sociedad, y con Norbert Lechner en que es incluso (esta confianza) un *lubricante para la cooperación*, estará siendo evidente el problemón en el que estamos metidos cuando ella

no existe”,² por lo cual, uno de los dividendos de la transición a la democracia, paradójicamente en estos 24 años de duración que registra, está representado por una mayor desconfianza en el sistema político mexicano, y por consecuencia, una menor proclividad de la sociedad a integrarse a los esfuerzos gubernamentales que insisten en que la suma de la ciudadanía es elemental para sacar adelante los problemas nacionales representados en la pobreza, en la baja calidad educativa, en la criminalidad, en el desempleo...

La participación social es el ingrediente que Peña Nieto y su gabinete no pueden soslayar al momento de evaluar y prospectar las políticas estatales que se deban impulsar desde las oficinas públicas hasta los diferentes espacios poblacionales.

Esa participación social es asimismo el argumento con el que los gobiernos legitiman sus regímenes de gobierno, pues hoy ya no basta sólo el hecho de que el sufragio otorgue el triunfo a determinada facción política: hoy, es indispensable que los gobiernos se alleguen de la legitimidad que las acciones y propuestas iniciales les planteen, para ir ganando a su vez, esa confianza que hace factibles los programas de gobierno, y más aún, los proyectos de nación.

Reforma del Estado, una etapa de la transición democrática

Si deseamos ponderar qué debemos enderezar y en qué ámbitos reafirmar los esfuerzos del Estado mexicano, debemos considerar los dividendos de la transición a la democracia, dividendos que le dan justificación a esta señalada transición.

Uno de los más notables logros nominales de la transición, es sin duda que, a cuentagotas, se ha confeccionado una vestimenta constitucional a la medida de las necesidades del nuevo Estado mexicano del siglo XXI, en una historia que se ha construido con la participación a veces obligada, a veces conveniente, pero las menos convencida, de los actores políticos para realizar la que se denomina formalmente, reforma del Estado mexicano, relacionada a los momentos coyunturales en que esta discusión ha sido puesta en la mesa de las prioridades nacionales.

² Sefchovich, Sara, “¿Y ahora qué?”, artículo publicado en *El Universal*, edición del 8 de julio de 2012, sección editorial.

Nos dice Enrique Serratos que “la legalidad de un Estado, base de su legitimidad, requiere la determinación de los fundamentos que permiten el consenso sobre la validez del orden jurídico. La formación de un consenso entre un conjunto de individuos presupone la existencia de un saber común a ellos, pero éste debe, a su vez, presuponer la posibilidad de mediación que significa el ejercicio del poder. Pertenece a la naturaleza de la legitimidad la capacidad para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Pues la legitimidad presupone que los individuos asumen las normas que constituyen un orden social como obligatorias o como modelos, es decir, como algo que debe ser. Este es el marco teórico en el que se inician las reformas del estado mexicano en los últimos 50 años”.³

De acuerdo con los especialistas de la ciencia política, en México comienza a hablarse de la reforma del Estado, coincidentemente con el agotamiento del modelo revolucionario basado en “el milagro mexicano” de los años cincuenta (siglo XX), donde paulatinamente, y acaso adelantándose a los sucesos mundiales, comenzaríamos a sentir los estragos del fin del Estado de bienestar.

Como el régimen político a inicios de la segunda mitad del siglo XX afirmaba su pertinencia y efectividad en el autoritarismo derivado a su vez de un presidencialismo exacerbado, en los años 60’s la sociedad comenzada a exigir una mayor participación política en la conducción del país y en la satisfacción de las demandas colectivas.

No es fortuito recordar a Daniel Cosío Villegas, para quien a finales de los años 50’s, cuatro grandes lacras pesaban sobre la vida política nacional: el excesivo poder del presidente; el predominio aplastante del partido oficial; el peso asfixiante de la federación sobre la vida regional y local, y las costumbres políticas mexicanas, reproduciendo ese modelo de Estado coercitivo y cada vez con menor autoridad moral ante su hija menor, esa sociedad mexicana que todo lo daba y nada pedía:

“El presidente, escribió Cosío, goza en México de facultades legales, constitucionales, inmensas, excesivas desde cualquier punto que se las mire. En una sociedad tan poco diferenciada como la mexicana, el *appeal* del poder sigue fascinando a todos los jóvenes, plantando en ellos ambiciones que no son comunes en otros países. La posición radial del Distrito Federal, favorece también el fortalecimiento del ejecutivo, lo mismo que la piramidación burocrática. El

³ Serratos G., Enrique, *Legitimación y racionalización*, Anthropos, México, 1994, p. 12.

poder legislativo se pliega al presidente por ambición trepadora, pero el judicial, teniendo buenos soportes formales y materiales para fincar su independencia, es cautivo por temor. En ambos casos la sujeción es más lucrativa que la independencia. Hasta la creencia común de que el presidente de México lo puede todo, contribuye a aumentar su poder. El presidente mexicano es el *Iluminado Dispensador de Dádivas y Favores*. México vive una *Monarquía Absoluta Sexenal y Hereditaria en Línea Transversal*. La suerte de los mexicanos pende de una voluntad personal, no institucional, del arbitrio de un hombre (de carne y hueso)".⁴

El logro de la carrera política de los funcionarios, era asumirse como *mini tótems*, en imagen y semejanza del dios sexenal, y por ende, imitarlo en sus acciones, en sus modos, en su autoritarismo, todo para agraciar al Presidente, al Gobernador, al Múnicipe.

Entonces, todo el aparato legal montado en la lógica del Estado de Derecho, sucumbió en diferentes momentos a la conveniencia de satisfacer los deseos del gobernante en calidad de tutor de vidas, haciendas, destinos. Mantener esas jerarquías, esos estamentos, esas condiciones de paternalismo político, necesitaba de la corrupción, el autoritarismo, el despotismo y la ilegalidad como baluartes para el grupo que administraba los bienes nacionales. Y allí el Estado de Derecho quedó en manos de esos operadores políticos.

A este escenario convulso y manipulado tenían que enfrentarse los mexicanos "mayores de edad", que no correspondían con el arquetipo de la sociedad mexicana clasista, conformista e idiotizada por la religión y los *mass media*, por ese control social informal que con puntos y comas ha abordado el argentino-español Roberto Bergalli y el catalán Francesco Baratta, y al cual escaparon los movimientos sociales que cuestionaron el *establishment* priista durante todo el siglo XX.

Debo señalar en la cronología del siglo XX, los diferentes movimientos que exhibían la intolerancia y abotagamiento del sistema político mexicano, y que significaron asimismo el paradigma de las motivaciones que exigían al sistema político mexicano, al menos en el papel y ante la comunidad internacional, el poner un límite al despotismo revolucionario y comenzar a replantearse una reforma del Estado.

En ese contexto, cualquier cuestionamiento a ese sistema —máxime si el reclamo venía de los criterios "minoriles de edad" de la sociedad mexi-

⁴ Enrique Krauze (1980), *Daniel Cosío Villegas. Una biografía intelectual*, Editorial Joaquín Mortiz, México, p. 245.

cana—, merecería ser atacado con toda la crudeza, ilegalidad y vileza que requiriesen las circunstancias. Estamos hablando de la cara fea del *ogro filantrópico* al cual se refería Octavio Paz en su prolífica obra del mismo nombre, donde ensaya una explicación de este Estado mexicano representado por un gobierno castigador y al mismo tiempo dadivoso con su pueblo.⁵

Para Octavio Paz, al igual que Cosío Villegas, la crisis de autoridad y legitimidad del sistema político mexicano había comenzado en 1958, hacia fines de la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), quien a su adusta personalidad que transpiraba honestidad, había agregado ciertos rasgos de autoritarismo. La crisis mexicana se habría de agudizar en la presidencia del otro Adolfo, de López Mateos (1958-1964), y tendría su primera crisis con el movimiento estudiantil de 1968.

La movilización social ante la paz revolucionaria

Exponía en líneas anteriores que la discusión de la reforma del Estado comienza en los 60's, con el agotamiento del esquema autoritarista y el fin del milagro mexicano. Resulta que no es casual, entonces, que en el sexenio de López Mateos, ubicamos el inicio de los siguientes movimientos que osaron alterar la "paz social revolucionaria" del régimen tricolor, al margen de las disputas internas que registró ese mismo sistema en las décadas de los 40's y los 50's, pero que como lucha de facciones al interior del priismo, no afectó la existencia de la estructura política, sólo la modificó:

- a) En 1958, el Movimiento Revolucionario del Magisterio, exigió al gobierno federal, en seguimiento a las demandas del Frente Sindical Magisterial, una mejora en las demandas salariales. La respuesta fue la represión gubernamental, con muertos y heridos por el bando de los maestros. Othón Salazar y compañía, fueron sometidos y encarcelados por el gobierno de Ruiz Cortines.
- b) Los movimientos sociales de 1959, remanentes del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, estuvieron representados por las huelgas de los sindicatos ferrocarrileros, y la represión por parte del gobierno, que encarceló a los históricos líderes Valentín Campa y Demetrio Vallejo.

⁵ Cfr. Octavio Paz (1979), *El Ogro Filantrópico*, Seix Barral, Barcelona.

Asimismo, en ese mismo año, hubo efervescencia de movimientos encabezados por líderes obreros, estudiantiles, e incluso intelectuales, quienes en su mayoría fueron encarcelados acusados bajo la figura jurídica de disolución social. En 1961 fue ultimado Rubén Jaramillo, con sus protestas en el agro mexicano contra el régimen de López Mateos.

- c) El movimiento de los médicos organizados en la Asociación Mexicana de Médicos Residentes e Internos, tuvo su inicio en 1964 (aunque ya tenía años antecedentes de demandas sólo atendidas a medias), y dicho movimiento fue atacado por sindicatos afines al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), que recién iniciaba su sexenio.
- d) Con Díaz Ordaz, se agudizan las condiciones de tensión social, y una reyerta entre preparatorianos de la UNAM y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) habría de traducirse después en el inicio de una serie de marchas en contra del gobierno, primero, por una educación de mejor calidad, y luego, por una participación de mayor peso de la sociedad en los asuntos nacionales, lo que derivó, entre otras medidas represivas, en la ya conocida matanza de Tlatelolco, de ese 2 de octubre de 1968 que *no se olvida*.
- e) En 1971, las cosas no tuvieron ningún cambio en la visión represiva gubernamental, pues el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) registró otro episodio sangriento contra la sociedad civil; en esta ocasión, las víctimas fueron estudiantes y maestros, en lo que se conoce como el “Jueves de Corpus”, en 1971, y que demandaban apertura democrática, participación social, y no a la represión.
- f) Durante 1968 a 1980, se dio en México el periodo de la llamada “Guerra Sucia”, en los periodos de Díaz Ordaz, Echeverría y José López Portillo (1976-1982), teniendo a Guerrero, Jalisco, Nuevo León y el Distrito Federal como sus principales espacios de beligerancia. En Guerrero se recuerda hoy la mítica figura de Lucio Cabañas, defendiendo los derechos de las mayorías indígenas, junto a Genaro Vázquez, y en ese periodo, se registra el surgimiento de más de una veintena de organizaciones guerrilleras, que se agruparon en la Liga Comunista 23 de Septiembre. Estas expresiones de la sociedad fueron combatidas de manera paramilitar y fuera de la legalidad totalmente.

- g) Los sismos de 1985 en la ciudad de México, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), implicaron por primera vez un sacudimiento a la conciencia colectiva capitalina, que se extendió en cierto modo a algunas zonas de la nación, y que más tarde se traduciría —esa conciencia colectiva— en una protesta racional electoral que llevaría al episodio de la cuestionada elección presidencial de 1988.
- h) Los movimientos que siguieron en el escenario nacional, representados por la exigencia política de Salvador Nava Castillo en San Luis Potosí (1991), el movimiento social de Andrés Manuel López Obrador en Tabasco (entre 1992 y 1995) el levantamiento del movimiento zapatista de 1994, la eterna huelga de la UNAM en 1999, y las posteriores expresiones de Atenco (2001) y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), son extensiones de demandas no atendidas de una sociedad que, paulatinamente, va dejando atrás su “minoría de edad”.

Ahora, en no pocos momentos, hemos testificado expresiones de intelectuales mexicanos en el sentido de que México ha transitado por un desarrollo económico sostenido sólo cuestionado periódicamente por la inconformidad social representada en esos movimientos, pero que de ningún modo se compara a las dictaduras sudamericanas donde el militarismo marcó la historia de Argentina, Uruguay, Colombia, Brasil, Bolivia, Perú o Chile. Dice Krauze que la hegemonía priista “libró a México de la anarquía y el militarismo latinoamericanos, respetó las libertades cívicas —México no conoce nada semejante al terrorismo de Estado—, creó un vasto sistema de seguridad social y, sobre todo, cuidó la autonomía de la esfera económica, dio amplias libertades al mercado, protegió a la industria más de lo necesario y propició un crecimiento económico sostenido por cuatro décadas”.⁶

Pero Arnaldo Córdova nos da otra perspectiva del mismo tema: “...el nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se ha dotado al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad.

⁶ Enrique Krauze (1992), *Textos heréticos*, Grijalbo, México, p. 84.

Del autoritarismo derivado del carisma del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República (...) el régimen emanado de la revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa del principio de la propiedad privada y del propietario emprendedor y en la política de la conciliación de las *clases sociales*, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político, pero procurando en todo momento la promoción de la clase capitalista, de la cual se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado”.⁷

Los motivos de la reforma del Estado hasta 2008

Los procesos de reforma del Estado en México surgieron también con motivo del crecimiento desproporcionado que había tenido el Estado benefactor (como en los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo), la crisis fiscal y el crecimiento económico del neoliberalismo en América Latina. Esta idea de colocar en la discusión una reforma estructural, tiene sus orígenes en la necesidad de apertura, crecimiento, justicia y una eficaz inserción de México en el proceso de la globalización.

Si tuviéramos que identificar qué modificaciones exigía el mundo a partir de los últimos treinta años, tendríamos que ubicarnos a partir de la década de 1970, donde a nivel mundial, con la crisis petrolera del Medio Oriente, se tiende a un adelgazamiento del Estado, en tanto que en la siguiente década, con la crisis del modelo socialista cada vez más evidente, se buscaba que el libre comercio comenzase a convertirse en un requisito para la competencia en los mercados internacionales, y ya en los 90's, el modelo neoliberal comenzaba a imponer sus draconianas condiciones, e integrar al lenguaje universal la globalización como permanente signo de los tiempos por venir.

Destaca el contexto internacional y de cómo los países líderes del libre comercio advertían la necesidad del cambio global como voluntad común propia de las naciones que deseasen evolucionar; de eso nos habla David Held, quien observa que “la Nueva Derecha (o el neoliberalismo, o neoconservadurismo, tal como se la denomina algunas veces) está comprometida, en general, con la idea de que la vida política, al igual que la vida económi-

⁷ Arnaldo Córdova (2008), *La formación el poder político en México*, Ediciones Era, México, pp. 33-34.

ca, es (o debe ser) una cuestión de libertad e iniciativa individual (...) Por consiguiente, una sociedad de *laissez-faire* o de libre mercado es el objetivo clave, junto con un *estado mínimo*. El programa político de la Nueva Derecha incluye: la extensión del mercado a más y más áreas de la vida; la creación de un estado despojado del compromiso *excesivo* tanto con la economía como con la provisión de oportunidades; la restricción del poder de ciertos grupos (los sindicatos, por ejemplo) para hacer valer sus metas y objetivos; y la formación de un gobierno fuerte que aplique la ley y el orden. A finales de los años setenta y ochenta, los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan abogaron por *recortar el estado* con argumentos similares a los de los teóricos de la Nueva Derecha y de algunos del *estado sobrecargado*. Insistían estos políticos en que la libertad individual había sido recortada debido a la proliferación de organismos estatales burocráticos que trataban de satisfacer las demandas de los participantes en la política de grupos. Con este argumento se comprometían con la doctrina liberal clásica, según la cual el bien colectivo (o el bien de todos los individuos) únicamente puede alcanzarse de forma adecuada, en la mayoría de los casos, a través de la actuación de los individuos privados aislados, en competencia unos con otros, con vistas a alcanzar sus objetivos sectoriales, y con la mínima interferencia del estado. Este compromiso con el mercado, como mecanismo clave para la regulación económica y social, tiene, por supuesto, otra cara significativa en la historia del liberalismo: el compromiso con un *estado fuerte* que proporcione las bases seguras sobre las que, se cree, los negocios, el comercio y la vida familiar, prosperarán. En otras palabras, ésta es una estrategia que de forma simultánea incrementa en determinados aspectos el poder estatal, al tiempo que restringe el ámbito de acción del estado".⁸

En ese contexto, el Estado mexicano debió comenzar a desandar el tortuoso camino de la baja inflación combinado con medidas sociales que atemperasen las rudas exigencias a la sociedad que cada vez veía la constricción del gasto público, y un mayor sacrificio en aras de cumplir los compromisos internacionales de disciplina fiscal y apertura de los mercados.

La elección presidencial de 1988 en México marcó la pauta para una indispensable e inevitable discusión centrada en mayor competencia electoral, con la participación de los grupos emergentes de la sociedad, y una modificación sustantiva del modelo del Estado.

⁸ Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Editorial-Editorial Patria, México, 1992, pp. 293-294.

Para José Woldenberg, la transición a la democracia se traduce en que “a lo largo de 20 años México fue capaz de construir un entramado legal e institucional, para que la pluralidad política se expresara, conviviera y competiera de manera pacífica y ordenada. El Presidente de la República coexiste hoy con gobernadores de tres o cuatro partidos diferentes, y con un Congreso en el cual él y su partido no son la mayoría. Algo similar les sucede a muchos gobernadores, conviven con presidentes municipales de dos, tres, cuatro, cinco y hasta seis partidos distintos y, en muchos casos, ellos y sus partidos no detentan la mayoría en sus respectivos Congresos.

El clima de libertades ejercidas, se ha ensanchado y todos hemos ganado con ello. Pero en la historia no existen estaciones terminales. Las nuevas realidades generan nuevos retos, y es menester afrontarlos”.⁹

Un esfuerzo significativo de la clase política nacional, lo significó la nueva discusión sobre esta reforma del Estado, en donde se planteó, conforme a la Ley para la Reforma del Estado,¹⁰ el establecimiento de los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano, a través de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México, y que se remitiría a trabajar sobre las siguientes temáticas:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;
- II. Democracia y Sistema Electoral;
- III. Federalismo;
- IV. Reforma del Poder Judicial, y
- V. Garantías Sociales.¹¹

Dos razones básicas motivaron la discusión de esta reforma que se decretó en la ley ya referida, y que de acuerdo con los protagonistas de la misma, debería responder a esas razones que se expresaban así:

Una, por el agotamiento del régimen político de un presidencialismo omnipotente hegemónico, y la otra, por la inminente aparición de un gobierno dividido, por lo que se buscaría en los hechos propiciar un nuevo equili-

⁹ Woldenberg Karakowski, José, “La convivencia democrática y los retos del Estado”, en *Diálogos para la Reforma del Estado*, Memoria, Presidencia de la República, México, 2003.

¹⁰ *Ley para la Reforma del Estado*, Diario Oficial de la Federación, edición del 13 de abril de 2007.

¹¹ *Ibidem*, artículo 12.

brio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en la que ningún partido por sí mismo puede constituir una mayoría.¹²

En una entrevista del célebre politólogo italiano Giovanni Sartori, el académico puso en duda la promesa de los legisladores mexicanos de lograr en un año la reforma del Estado. Concertarla “sería un récord y ameritaría una medalla olímpica (...) las promesas son promesas...”¹³

La expresión acaso inconsecuente de Sartori, se sustentó en el hecho de que esta Ley, y por ende los trabajos de la Comisión Ejecutiva, tendrían una vigencia perentoria de un año precisamente, pues el numeral séptimo transitorio, era muy claro y contundente: “La presente Ley para la Reforma del Estado concluirá su vigencia transcurridos doce meses del calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”, es decir, en el mes de abril de 2008 los trabajos quedaron en la lógica de la improvisación, y donde los compromisos por otras discusiones, como la Reforma Constitucional en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal (2008), así como la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos y Juicio de Amparo (2011), consumieron, junto con el rejuogo permanente por las discusiones en materia fiscal, el tiempo para discutir, y los ánimos de los partidos políticos, hasta que el proceso electoral sucesorio de 2012 y el clima de violencia generado por la delincuencia organizada, dieron poco espacio de materialización de la señalada reforma.

Logros de la reforma del Estado 2007-2008

Los resultados de la reforma de 2007-2008, al análisis de los trabajos, dejan una expectativa relevante, en especial cuando, desde antes de iniciar sus funciones, el régimen de Peña Nieto habría comenzado a desarrollar una serie de modificaciones al contexto estructural mexicano (como la discutida reforma laboral, o la modificación al aparato administrativo federal para desaparecer Secretarías y fortalecer a otras ya existentes); de los logros que se pueden destacar de esa Ley y los trabajos de ella derivados, al margen de las voces que se manifestaron insatisfechas con los resultados, tenemos lo siguiente:

¹² *Ley para la Reforma del Estado. De la presentación de la Iniciativa, a la publicación de la Convocatoria de la Consulta Pública*, Centro de Documentación y Análisis, LX Legislatura, Cámara de Diputados, junio de 2007, México, p. 20.

¹³ *Ibidem*, p. 17.

- a) En el tema de Régimen de Estado y Gobierno, se aprobó una reforma sustantiva, que provee a los poderes Ejecutivo y Legislativo de instrumentos modernos para la transparencia y rendición de cuentas. Se trata de la modificación a los artículos 69 y 93, en los que se establece un nuevo formato para que el Presidente de la República rinda cuentas al pueblo de México, mediante las figuras de “pregunta parlamentaria” y “comparecencia de servidores públicos bajo protesta de decir verdad”. En esencia, de lo que se trata es de que el titular del Ejecutivo Federal presente por escrito un informe sobre el estado que guarda la administración pública federal, y el Legislativo, en uso de sus facultades, analice y realice preguntas también por escrito, sobre alguna o algunas de las materias sobre las que se presentó el informe; de no resultar éstas suficientes, entonces cada Cámara posee la facultad de citar a comparecer a los altos servidores públicos, bajo el esquema de protesta de decir verdad, lo que implica compromiso e imputabilidad para los referidos servidores públicos.
- b) En materia de Democracia y Sistema Electoral, se consumó una reforma constitucional y la consecuente reforma legal a leyes secundarias, para establecer un nuevo modelo de elecciones en nuestro país, erradicando la tiranía del dinero y del uso abusivo de recursos públicos o el aparato del Estado, para incidir en los resultados electorales. Ello, en remisión a la elección controversial de 2006, donde nuestro país experimentó una polarización de las preferencias y pasiones políticas, cuyos resultados aún hoy no son aceptados por un número importante de mexicanos. Una elección así, además de impensable, podría resultar en una mayor polarización y probable ruptura de la sociedad. Por ende, las nuevas disposiciones electorales obligan a los partidos a competir con equidad, con una autoridad electoral renovada y confiable, apegándose al interés público y estricta para la participación de terceros y particulares, que no podrán excederse de los límites legales, además de la reducción de los costos de las campañas, los tiempos de las mismas, así como de las precampañas. Se trata, de acuerdo con uno de los principales impulsores de esta medida, el diputado priista Manlio Fabio Beltrones, de un nuevo modelo, ya probado en otras democracias del mundo, por ejemplo, las europeas, y que no se basa en el poder del

dinero o de los poderes fácticos, sino en la equidad, la certidumbre y el apego a reglas y procedimientos, tal y como lo marca el canon clásico de la democracia, que establece la necesidad de certidumbre en los procesos para garantizar respeto a los resultados.

- c) En materia de justicia, se avanzó sustancialmente al dotar al Estado mexicano de nuevos instrumentos para hacer más eficaz y expedito, tanto el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico, como responsable y certera a la administración de justicia. En materia de seguridad pública, se estableció para el Ejecutivo a través de la PGR, la posibilidad de realizar pesquisas expeditas, esto es, con supervisión judicial, intervenir comunicaciones, realizar cateos y arraigos, informando de ello a la nueva figura de jueces de garantías que establece la ley respectiva, además de disponer nuevos mecanismos para el reclutamiento, formación y capacitación de policías y agentes del ministerio público. En el ámbito de la impartición de justicia, y a efecto de dotar de sentido la mayor severidad en las penas que contemplan los códigos penales y civiles, se trasladó la doctrina del sistema inquisitivo, que supone la culpabilidad del reo y por ende a éste compete demostrar su inocencia, al sistema acusatorio, en el cual el ministerio público tiene la obligación de investigar e integrar la averiguación previa, correspondiéndole la carga de la prueba. A la par, los jueces adquieren la obligación de la oralidad, esto es, deberán estar presentes en todas las fases de un juicio, aún en las audiencias, para que conozcan de primera mano tanto las causas como las pruebas, dictando con ello, sentencias apegadas al derecho y a la justicia.
- d) En lo que respecta a federalismo y garantías sociales, al concluir la vigencia de un año, calendario que la Ley para la Reforma del Estado contempló para desahogar los temas pactados, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, turnó a comisiones en la segunda quincena de abril de 2008, 18 paquetes de iniciativas que constituyen materia para el proceso legislativo, tal y como lo mandató la Ley. Se hablaba de la legislación en el fortalecimiento del federalismo, la política social de Estado, la educación pública laica, de calidad, totalmente gratuita, la equidad de género, el respeto absoluto a los derechos humanos, así como los puntos pendientes de la reforma del régimen, en donde, muy probable-

mente, habrá de figurar la propuesta que hicieron varios partidos políticos, para instituir el gobierno de gabinete y nuevos instrumentos de gobernabilidad democrática.

En esencia, como lo aprecia Valencia Escamilla, “la gobernabilidad de las democracias se encuentra ligada a la forma en que se resuelven las tensiones entre la relación Ejecutivo-Legislativo. El Legislativo debe desarrollar capacidades de representación y vigilancia, mientras que los poderes presidenciales no deberían ser absolutos, sino compartidos. La formulación de políticas se obstaculiza en sistemas altamente fragmentados. Ante el aumento de gobiernos divididos, las coaliciones durables, vinculantes y formalizadas se convierten en recursos fundamentales para la gobernabilidad. Ante estos escenarios críticos del presidencialismo, la necesidad de incluir mecanismos de tinte parlamentario, evitarían la frustración y la parálisis del sistema presidencial puro”.¹⁴

Bajo esa lógica, resulta un tanto ingenuo suponer que el regreso del PRI en la persona de Peña Nieto, implicará la reedición de viejas formas de hacer política, como lo piensan las fuerzas opositoras. La sociedad ha evolucionado en el sentido de la participación en los temas nacionales, y de ello dan cuenta las manifestaciones colectivas organizadas que describimos al principio de este documento, y que inevitablemente el nuevo régimen debe tomar en cuenta si es que pretende una real y efectiva gobernabilidad, que a su vez haga posible la convivencia adjetiva de los diferentes niveles de gobierno, y con ello, además de evitar el colapso del sistema jurídico mexicano, llevar a una óptima realización los esquemas de gobierno configurados en los diferentes planes de desarrollo.

Compromiso del nuevo PRI, estimular la participación ciudadana

Una de las características por las cuales esta elección federal de 2012 se diferenció en los hechos respecto de las anteriores en las que el priismo perdió la Presidencia de la República en 2000 y 2006, fue que la imagen que se presentó ante los votantes, fue de un priismo nuevo, renovado, sacudido para enfrentar las exigencias de la población con respecto a la problemática nacional.

¹⁴ Valencia Escamilla, Laura, “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática”, en *El Cotidiano*, revista de la Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007, p. 55.

Esta lógica publicitaria que se entremezcló con prácticas electorales de dudosa legalidad y propias del pasado que no se ha ido de este partido político (prácticas, que, por otro lado, se han hecho comunes también en los partidos de oposición), al combinarse con la percepción de la inoperancia del panismo hecho gobierno federal durante dos sexenios para responder a los retos de la nación, hicieron que el conservadurismo mexicano optara por regresar a la idea del partido con la experiencia, con la capacidad de manobra y con la fuerza política para recuperar la tranquilidad propia también de otras épocas de relativa paz social.

Ahora, en respuesta a este arropamiento de los votantes mexicanos de la opción representada por el tricolor (pues al margen de que hubiese existido o no influencia de las presuntas prácticas de fraude alegadas por la oposición de izquierda, que, como ya se ha dicho, ha hecho suyas también esas prácticas en función del pragmatismo electoral), el denominado *nuevo PRI* y Peña Nieto, tienen la obligación política y moral de responder a esa inercia favorable de la opinión pública traducida en votos en las urnas el pasado 1 de julio.

En este contexto, el partido tricolor tiene ante sí la necesidad de estudiar, proponer y materializar la estructura propiamente dicha, mediante la cual esta inercia a que hemos hecho mención, acompañe y se traduzca en legitimidad del régimen de gobierno que recién inicia sus funciones.

Y ello lo reconocen en los documentos de orden estructural de propuestas de gobierno: "Durante la amplia consulta que llevamos a cabo, la percepción generalizada fue que vivimos una crisis sin precedente en materia de seguridad pública. Existe un profundo malestar social hacia la política y la falta de resultados del gobierno durante la última década. Claramente se percibe que la confianza en las instituciones va a la baja y el desconcierto ciudadano es cada día mayor.

Para conseguir soluciones prontas, la sociedad y el gobierno debemos hacer un gran esfuerzo. Planteamos la necesidad de una reforma del régimen político que asegure la consolidación de una democracia de resultados y el fortalecimiento de las capacidades del Estado, para que éste recupere el papel estratégico que históricamente ha tenido en la construcción de la nación, en la rectoría del desarrollo y en la garantía de la seguridad pública y la vigencia de las leyes.

Estamos convencidos de que, si conservamos nuestras instituciones tal como están, las cosas permanecerán igual y el país continuará limitando su horizonte de desarrollo y seguirá fallando a la población al no proporcionar

las condiciones mínimas de seguridad y bienestar. Más que depender de la voluntad de las personas, el PRI propone que sean las instituciones quienes garanticen certeza en la gobernabilidad democrática y aseguren que el gobierno y la política sirvan a la economía y a la sociedad.

En el PRI estamos convencidos de que debemos transitar de una democracia estrictamente electoral a una democracia participativa que dé más y mejores resultados. Con este propósito, proponemos consolidar una gobernabilidad democrática como forma de ejercicio de gobierno fundada en la ley, el respeto, la tolerancia y la disposición a colaborar con todos para construir una agenda común y establecer metas compartidas así como acuerdos en los que se trabaje conjuntamente hasta materializarlos.

Es nuestra convicción que la diversidad de ideologías y fuerzas partidistas es reflejo de una sociedad plural, viva y demandante, y que la pluralidad política es sinónimo de riqueza y no causa de desunión. La diversidad de ideas favorece un debate público que las instituciones deben ser capaces de representar y encauzar”.¹⁵

En el documento, hay tres ideas clave sobre las que bordaremos nuestra argumentación: una, donde se reconoce que la sociedad tiene una severa desconfianza hacia las instituciones, dos, que para llegar a buenas cuentas se requiere una unión Sociedad-Gobierno, y tres, que para ello es necesario pasar de la democracia electoral, a una democracia participativa.

Así, debemos reflexionar que históricamente, las sociedades occidentales han definido su desarrollo político basadas en la necesidad de mantener una estabilidad entre las facultades de su aparato de Estado, y los derechos de sus propios ciudadanos, es decir, establecer dentro de la relación Estado-Sociedad, puntos de equilibrio que eviten los excesos del primero y la anarquía de la segunda.

Así, al gobernante se le dan los elementos jurídicos de diversa índole —civil, penal, social, económico— para poder realizar la administración de los recursos a su disposición, para a su vez garantizar la estabilidad social y el desarrollo económico, principalmente, de determinado Estado nacional.

Pero además, a los funcionarios que tienen a su cargo las responsabilidades ejecutivas o legislativas del ejercicio del poder público, también se les da la posibilidad de oponerse o modificar las diferentes acciones ya ejecutivas

¹⁵. *Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012-2018*, Partido Revolucionario Institucional, México, 2012, p. 10.

o legislativas, a través de los recursos como el veto, la iniciativa o el decreto, o en un sentido más amplio, los diferentes mecanismos de protección constitucional, como las controversias constitucionales utilizadas por un poder en contra de las actuaciones de otro, o en un extremo mayor, el juicio político, el desafuero y la declaración de procedencia.

Sin embargo, de lo que se trata para la gobernabilidad que se pretende, es distinguir cuáles son los recursos que tiene la ciudadanía para poder opinar, objetar o decidir sobre determinadas medidas gubernamentales, y no de los poderes entre sí.

En efecto, se puede decir que la ciudadanía puede exponer sus opiniones, a través de los diferentes medios de comunicación, en el sentido de que su voz se haga saber, o incluso a través de grupos sociales organizados; empero, esas expresiones no se encuentran afirmadas en un contexto jurídico formal.

¿Cómo, entonces, se expresa la opinión formal de la ciudadanía?

En esencia, hay dos maneras: a través de la democracia representativa (hecha posible a través de los representantes populares previa elección vía comicios) y la democracia participativa, y de esta última, traducida en democracia directa, es la que describiremos a continuación.

a) Democracia directa en la Constitución General de la República

Los elementos propios de esta democracia, son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, que no son figuras ajenas a la tradición legislativa mexicana; existen antecedentes de la iniciativa popular en las leyes 3ª y 6ª de la Constitución de 1836 y en la fracción 3ª del artículo 72 de la Constitución de 1857; el presidente Juárez sometió el 14 de agosto de 1867 el parecer del pueblo la proposición de una serie de reformas a la Constitución de 1857.

En 1977, se publicó una reforma a la fracción a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, que señala lo siguiente:

“Artículo 73.- El congreso tiene facultad:

I a V.-...

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometándose a las bases siguientes:

1ª.-...

2ª.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

Empero, esta disposición a su vez, fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en fecha 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta, entre otras cosas, y hasta allí se agota todo el tema.

Hasta el mes de mayo de 2011, dentro del enésimo intento de reforma política impulsada por legisladores del Congreso de la Unión (especialmente desde el Senado de la República), se hizo el llamado por parte del Instituto Federal Electoral (IFE) para que se considerase de manera comprometida, el tema de la adición del referéndum, el plebiscito y la consulta popular, como mecanismos de democracia directa, topándose en esta ocasión con el desinterés (o interés en contra, según sea el caso) de la mayoría de los legisladores por impulsar estas figuras. La razón de valorar el tener procesos que puedan garantizar certidumbre, imparcialidad y objetividad en las consultas populares, la conveniencia, utilidad y costo de los mecanismos de consulta ciudadana en el contexto general del sistema de participación ciudadana, quedó soslayada por la inercia político-partidista.

No obstante, este hecho es sólo el colofón de la imposibilidad, aún, de ubicar estas figuras a nivel constitucional, a pesar de que, de acuerdo con el Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, a lo largo de los últimos diez años, se han presentado once iniciativas formales para reformar en promedio 14 artículos de la Constitución Política, y que se relacionan específicamente con la adición de estos mecanismos de democracia directa en la Carta Magna.

Las razones para pretender estas modificaciones, han sido múltiples, pero coinciden en esencia, en estas referencias conceptuales que se describen a continuación:

- 1) La sociedad mexicana tiene dos demandas muy elementales: la justicia y la democracia. Respecto a esta última, queda demostrada cada vez en las elecciones, que van a cada paso con una baja participación de la ciudadanía, porque los ciudadanos ya no se sienten

representados por los partidos políticos. La democracia representativa, formal y de mercado está agotada; es necesario transitar hacia formas de democracia más evolucionadas que respondan realmente a los intereses del pueblo. La democracia representativa y formal exige la participación de los ciudadanos en la elección de los representantes a los cargos de elección, pero no permite la participación del pueblo en la toma de las decisiones. Es una realidad, México requiere una nueva forma de dividir y ejercitar el poder entre los miembros del Pacto Federal, entre los Poderes de la Unión y en el conjunto de relaciones del Estado con la ciudadanía. Asimismo, las dimensiones de la pobreza y el lento crecimiento económico que hemos vivido por casi una década, tienen que encontrar respuesta en un nuevo diseño de gobierno, que haga eficiente y mejore la cantidad, el contenido, la calidad, la viabilidad, la oportunidad y el éxito de las políticas públicas para el desarrollo nacional.

- 2) La libertad de nuestro país debe considerar la libertad política que se refiere a elecciones limpias, sufragio universal, respeto del voto, división de poderes y autoridades electorales independientes, entre otras. Entendiendo así la libertad política, se desprende la necesidad de agregar a la palabra *democracia* el adjetivo de “participativa”. “Democracia participativa” es una expresión amplia, que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer influencia directa en las decisiones públicas. Resultan entonces urgentes la aplicación y regulación en nuestro marco normativo de las siguientes figuras: “referéndum”, “plebiscito”, “revocación del mandato” e “iniciativa popular”, como representaciones de la participación ciudadana y —en tal sentido— de la aplicación de la democracia participativa, toda vez, que el actual sistema democrático en que vivimos no da ya respuesta a las necesidades de millones de mexicanos, que merecen se escuche su voz y reclamo ante medidas que laceran gravemente su forma de vida.
- 3) Debemos lograr una democracia representativa plena y transitar hacia una democracia participativa, en la cual los ciudadanos partici-

pen activa y libremente, en forma institucionalizada o autónoma, en las decisiones fundamentales que les conciernen; tengan el derecho y el deber de evaluar el desempeño de sus gobernantes, legisladores y representantes políticos y en su caso revocar su mandato, así como la posibilidad legal de impulsar iniciativas desde la sociedad. Construir esta democracia supone una profunda transformación del viejo régimen político, por lo que en el marco de la reforma del Estado es necesario revisar y modificar la actual Constitución Política con la participación y aprobación directa de los ciudadanos.

b) Democracia directa en las entidades federativas

Dado que, tal como lo marca nuestra Carta Magna en su artículo 40, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, y en el artículo 41 que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”, es entonces como, amparados en estos postulados constitucionales, las entidades federativas pueden llevar a cabo la integración de los mecanismos de la democracia directa en sus ordenamientos legales.

En referencia a Aldasoro Velasco, “no debemos olvidar que aquello que no encontremos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se entiende que el estado miembro la reservó para hacerla valer a través de su Constitución Política local, pero siempre y cuando no haya un choque contra los principios esenciales como son el republicano, el federal, la soberanía del pueblo, etcétera”.¹⁶

Lo hace, como sabemos, a través de la elección de sus representantes populares, llámese legisladores, gobernadores o presidentes. Esta forma de

¹⁶ Aldasoro Velasco, Héctor F., *La revocación del mandato en el contexto de la Constitución potosina*, III-UNAM, México, p. 178.

elección se circunscribe en la denominada democracia indirecta, a través del sufragio, de la participación en los procesos electorales, de la elección de los representantes populares, y la posterior definición de formas de administración, que es en donde el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan, como nos lo dice Mauricio Merino en su obra sobre la participación ciudadana en la democracia.¹⁷

Esta manera de participación hace posible tomar la opinión de la población en decisiones sustantivas de sus gobernantes, que afectan de modo directo a la propia sociedad, y es una estrategia expedita, inmediata y al margen de todo tipo de formalismos extremos que pudiesen impedir la realización de este tipo de ejercicios, denominados Mecanismos de Democracia Directa, que hemos mencionado de manera sucinta en párrafos precedentes.

Estos mecanismos, se integran dentro de la dinámica de participación ciudadana que tiene a su alcance la población para poder manifestarse sobre las diferentes acciones administrativas de su gobierno.

En la forma, estos mecanismos se diferencian de la participación política, dado que ésta se expresa con la mediación de los partidos políticos, instituciones y procesos electorales, es decir, en el ámbito del voto y elección de los diferentes representantes populares.

La necesidad de contar con estos mecanismos de democracia directa obedece, entre otras cosas, a la necesidad de que los gobiernos cuenten con mayores elementos de legitimidad en cada una de las políticas que se aplican respecto de asuntos o temáticas relevantes para la propia población a la que gobiernan.

Los mecanismos que conocemos a nuestro alcance como definición doctrinal, son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta popular, y la revocación del mandato, cuyas definiciones a continuación enlistamos:

Plebiscito: Tiene la finalidad de que “los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía”, de acuerdo con Jean François Prud’homme,¹⁸ aunque también se tiene la referencia de Elisur Arteaga Nava, para quien “es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”. Una postura

¹⁷. Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, 2001.

¹⁸. Vid. Prud’homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2009.

más sobre este término nos la ofrece Ramón García Pelayo y Gross, para quien el plebiscito es la “resolución tomada por todos los habitantes de un país a pluralidad de votos. Votación de todos los ciudadanos para legitimar algo”.

Referéndum: Este mecanismo de democracia directa estimula esa participación ciudadana para que la sociedad “manifieste su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno”, conforme a la propia definición que contempla la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, aunque para Elisur Arteaga Nava, el referéndum es la acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de una votación,¹⁹ y dentro del segmento doctrinal normativo, el referéndum es un “procedimiento jurídico por el que se somete al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país; es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa”, de acuerdo con Francisco Berlín.

Iniciativa Popular: Con relación a este mecanismo de democracia directa, tenemos que “es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral”, según el ya mencionado anteriormente Francisco Berlín, en tanto que para Jean François Prud’homme, “es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”, en tanto que para el Congreso de la Unión, “es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno, a los gobernantes establecidos”.²⁰

Consulta Popular. La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia. La consulta popular puede ser tan-

^{19.} Vid. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, México, 1999.

^{20.} Prud’homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia...*, *op. cit.*

to nacional como estatal, municipal, distrital o local, de acuerdo con Jorge Humberto Cárdenas López.

Revocación de Mandato: Esta medida, también conocida como plebiscito revocatorio, tiene sus orígenes en el *common law* inglés, y es el mecanismo procedimental de la democracia que hace posible a los votantes el despedir y reemplazar a un servidor público, de acuerdo con Thomas Cronin, aunque para Joseph Zimmerman, es la institución mediante la cual, se le reconoce al pueblo su derecho de separar a los funcionarios públicos cuando dejen de inspirar confianza a los mismos ciudadanos, y finalmente, el objetivo de esta figura, es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos.

En Estados Unidos —país heredero del *common law*—, existen disposiciones constitucionales y legales en 26 Estados, que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, introduciendo la pregunta respectiva en la papeleta de un referéndum antes de la finalización de su periodo. Adicionalmente, las municipalidades de ciertos estados pueden elaborar proyectos de nuevos estatutos o enmiendas a estatutos, permitiendo la revocación del mandato. Para otros que carecen de esa facultad constitucional, la legislatura estatal ha promulgado estatutos especiales para gobiernos locales autorizando la destitución por los votantes.

En México, nos dice Javier Marconi, la revocación de mandato es una figura del sistema de democracia directa y consiste en un mecanismo de decisión ciudadana por medio del cual se determina la remoción de cierto servidor público que ha sido electo por el voto directo de la ciudadanía, de manera anticipada a la conclusión de su encargo, cuando su gestión no ha sido satisfactoria y siempre que se reúnan ciertas condiciones constitucionales o legales.²¹

Como podemos darnos cuenta, estos mecanismos de democracia directa implican, ante todo, el planteamiento de tres circunstancias:

1. La necesidad de que el pueblo, la sociedad, los gobernados, puedan expresar sus opiniones de manera colectiva a sus gobernantes sobre determinadas políticas, leyes o decisiones del propio Estado;
2. La necesidad de que el gobierno pueda legitimar sus acciones a partir de la consulta que pueda hacer a sus gobernados a través de estos señalados mecanismos; y

²¹. Marconi Villanueva, Xavier, "La revocación del mandato", artículo publicado en *La Jornada*, edición del 26 de julio de 2008.

3. La posibilidad de que el pueblo pueda manifestar su negativa a continuar soportando las inadecuadas actuaciones de sus gobernantes a través de la revocación del mandato, al margen de que su origen de autoridades de elección popular pudiera considerarse un impedimento doctrinal para llevar a cabo esta revocación.

Así, en la actualidad, México registra 22 entidades federativas que tienen en sus legislaciones estatales contemplados estos mecanismos de democracia directa:

Plebiscito: Se encuentra legislado en una Ley de Participación Ciudadana, Ley Reglamentaria o Ley Electoral que dispone las reglas para su aplicación en 16 entidades. Mientras, en tres más se observa en la Constitución pero sin ley que la norme para su aplicación, y en tres más aparece en la Ley Orgánica Municipal.

Se prevé en las entidades de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

En la mayoría de los casos, un proceso de plebiscito puede ser iniciado a solicitud de diversos poderes y órdenes de gobierno, aunque también se contempla la posibilidad de que sea de carácter activo, esto es, solicitado por los ciudadanos. Siendo una acción que afecta las decisiones o actos del Poder Ejecutivo, es significativo que pueda ser solicitado tanto por el gobernador como por el Congreso, los Ayuntamientos o los ciudadanos en general.

Referéndum: Se encuentra legislado en una Ley Reglamentaria, en 17 entidades, en tanto que en cuatro más está en la Constitución Política, y en uno más en una Ley de alcance municipal.

Se encuentra contemplado en las entidades de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

El referéndum lo pueden solicitar en su mayoría los poderes del Estado y los ciudadanos. La realización de la convocatoria se reparte en su mayoría entre el Instituto Electoral y el Congreso local. Únicamente en el Estado de México y Veracruz la lleva a cabo el gobernador.

Revocación de Mandato: Esta figura tiene antecedentes sólo en la Constitución de Yucatán, por lo menos hasta finales del siglo XX (y a inicios del mismo en San Luis Potosí), pero que contemplaba esta categoría para “revocar el mandato conferido al gobernador del Estado, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los diputados y presidentes y a los concejales de los ayuntamientos”, de acuerdo con Rubén Geraldo Venegas. Se menciona, asimismo, por parte de Xavier Marconi, que Chihuahua contempla esta medida en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se supone, según la doctrina política, que para la destitución de funcionarios o gobernantes, bastaría el Juicio Político y la Declaración de Procedencia, pero el uso de estos instrumentos, finalmente, dependen de la voluntad política de los grupos políticos, y no de los ciudadanos.

Ahora, una vez hecha esa referencia, sería pertinente que, al margen de que algunos problemas sociales son de corte estructural (pobreza, criminalidad, marginación, desempleo), lo cierto es que hay otros asuntos que bien merecen la atención y evaluación permanente de sociedad y gobierno para mejor proveer soluciones, a partir de compartir responsabilidades entre gobierno y sociedad, y que a partir de este 2013, bien podría considerarse darle a la ciudadanía esa posibilidad de opinar sobre temas que le afectan como la lucha contra las drogas, contra la pobreza, contra la corrupción.

¿Cómo?

1. A partir del reconocimiento de derechos de cada uno de los sectores relacionados con las políticas de Estado. Esto quiere decir que, por ejemplo, en el caso de las personas de la tercera edad, de las personas con discapacidad, de la población indígena en condiciones de abandono y de pobreza, entre otros, deberían tener la oportunidad estos colectivos de cuestionar u opinar sobre la efectividad que los programas gubernamentales tienen sobre su vida cotidiana, y no dejar que sea sólo la “percepción” del funcionario la que predomine en la planeación y ejecución de los señalados programas.
2. A partir del reconocimiento de derechos de cada uno de los sectores colectivos con características particulares. Esto quiere decir que, por ejemplo, existen colectivos en la entidad que por su propia condición—de edad, de preferencia sexual, de condición social—, deben tener el reconocimiento por parte de las acciones estatales en el ámbito de su propia condición, como es el caso de la comunidad lésbico-gay, de

- la comunidad de trabajadoras domésticas, de las personas sin protección social, los vendedores ambulantes, entre otras comunidades, que se ven olvidadas de las políticas gubernamentales.
3. A partir del reconocimiento del derecho de la ciudadanía a poder manifestarse a favor o en contra de las políticas. Esto quiere decir que, por ejemplo, si a la población en general la planeación sexenal o trienal de determinado gobierno le resulta por completo inadecuada a los fines del desarrollo, debe tener el mecanismo que posibilite la manifestación correspondiente de su desacuerdo, para ajustar y disolver las diferencias que se tengan con relación a determinados programas de gobierno, ya sea estatales o municipales.
 4. A partir del reconocimiento del derecho de la ciudadanía a poder manifestarse contra la permanencia de sus funcionarios o gobernantes. Esto quiere decir que, por ejemplo, si los funcionarios o gobernantes están cometiendo actos contrarios a la legalidad, normatividad o integridad de la sociedad y las instituciones, que los ciudadanos tengan la posibilidad de revocar el mandato a esas autoridades. La sola existencia de esa posibilidad, debe servir como prevención general y advertencia permanente contra funcionarios y gobernantes que supongan que la función pública es un patrimonio propio por el cual no deban dar cuenta de sus acciones a los ciudadanos.

La responsabilidad ciudadana en la gobernabilidad

Como podemos observar, la gobernabilidad, si bien depende en gran medida de los acuerdos que se generan al interior de las facciones políticas en los diferentes espacios de poder, como consecuencia de la estructura de democracia representativa que vivimos, también es pertinente referir que la responsabilidad ciudadana en la discusión de los temas que garantizan la gobernabilidad, es cada vez más extendida en su lógica de expresión, sobre todo en los temas que afectan directamente a la sociedad.

Por ejemplo, a los pronunciamientos de la posibilidad de que los procesos electorales cuenten con la alternativa de la segunda vuelta electoral, los partidos políticos han respondido con mucha puntualidad sus opiniones, ya sea a favor o en contra de este instrumento.

Empero, la ciudadanía, que es la más afectada positiva o negativamente de los resultados hechos gobierno de estos procesos, tiene escasas probabilidades de opinar sobre esos temas, a no ser a través de la denominada “sociedad civil”, que no muchas veces es referencia de neutralidad en sus opiniones, como tampoco lo es la elevada percepción que académicos e investigadores tienen de esas cosas que discuten los políticos.

Y cuando se trata, en otro ejemplo, de temas que se refieren a la cotidianidad de la gente, la forma de consulta a través de los *mass media* con su carga de frivolidad, y las encuestas que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre diferentes tópicos, y otras instancias de gobierno o de las instituciones de educación superior, el hecho de que la informalidad y el contenido no vinculante de las opiniones de la sociedad contextualicen ese tipo de ejercicios de consulta a la “opinión pública”, traen como consecuencia que importantes expresiones de la colectividad se pierdan en el plano de lo anecdótico, lo costumbrista o lo intrascendente. Hasta hoy, dentro del desarrollo nacional que hemos testificado en los últimos 30 años, no hemos sabido que una opinión, una tendencia o una reflexión colectiva obtenida por los medios que hemos señalado, se haya constituido en un argumento o una razón para aplicar tal o cual política.

¿Qué genera esta informalidad de la opinión colectiva?

Sin duda, las expresiones de descontento de ciertos grupos, que no son canalizadas a través de los conductos adecuados (como las alternativas de la democracia directa que hemos planteado), se desplazan hacia una inconformidad social descontrolada, violenta e irracional, como la que denotan grupos estudiantiles extremos, colectivos laborales, campesinos o de otra índole.

Y no se trata, como ingenuamente se puede pensar, en que se le pregunte a esos colectivos qué opinan, qué necesitan, qué reclaman, qué buscan... Se trata de que los ejercicios de la democracia directa, en el marco de la Reforma del Estado, con sus opiniones, guíen las decisiones del gobierno y atemperen las “ansiedades” sociales de la gente para expresarse sobre determinado problema o política de gobierno.

Estas decisiones consensadas con la sociedad, en el contexto de argumentos de la democracia directa, no pueden ser soslayadas por los actores políticos, pues al dar cauce a esa participación ciudadana, es la respuesta más institucional que pueden dar los regímenes para dotar a sus políticas de la legitimidad que se requiere.

En países de avanzada o con esquemas de permanente referencia a la participación social, este tipo de mecanismos es de común recurrencia, y es en donde se genera una mayor vinculación entre gobierno y sociedad, con el consecuente cultivo permanente de la confianza entre estas dos partes del Estado, esa confianza que es un *lubricante para la cooperación* entre las mismas para materializar el proyecto de nación al que se aspira alcanzar.

Me interesa realizar el siguiente ejercicio hipotético en este sentido:

¿Qué habría ocurrido si antes de realizar el proyecto del aeropuerto metropolitano en Atenco, en el sexenio de Vicente Fox, se hubiese llevado a cabo una consulta popular sobre el tema? Por medio de la misma, seguramente, se hubiese pulsado el sentir de la colectividad mexiquense sobre el tema, ganándose si no necesariamente la opinión favorable de la sociedad sobre el señalado aeropuerto, sí, con toda seguridad, los elementos de juicio para evitar provocar un problema social que a la fecha le sigue inquietando al actual presidente de la República, por un problema social que él no creó, pero que por circunstancias de tiempo y espacio, se vio involucrado como gobernador del Estado de México.

¿Qué habría ocurrido si antes de llevar a cabo su política antinarco, el hoy académico Felipe Calderón hubiese realizado un ejercicio de consulta ciudadana, mucho más allá que los pláticas de manifiesto y reclamo que llevó a cabo en 2011, con los llamados Diálogos de Chapultepec entre Felipe Calderón, legisladores y políticos, con representantes de la sociedad civil agrupados en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, una sociedad ya agraviada en sus familias, en sus bienes, en su paz social, en su futuro? Es previsible que, al margen de los juicios que hubiese generado el uso serio de un mecanismo de opinión sobre esta política criminal del régimen calderonista (que sin duda serían juicios de respaldo a esas políticas, pues nadie en su sano juicio puede estar contra la lógica anárquica social que conviene a la criminalidad), se hubiese hecho corresponsable a esta sociedad, no sólo víctima, como ocurrió realmente, y que en el marco de los Diálogos (como lo fueron también con los Foros Nacionales sobre Seguridad y Justicia), el entonces presidente Calderón Hinojosa únicamente escuchó reproches, reclamos y acusaciones sobre su estrategia de política criminal contra la delincuencia organizada, pues no estaba escuchando a una sociedad colaborativa, sino a una sociedad resentida por su papel de víctima colectiva.

¿Qué habría ocurrido si a los jóvenes hoy agrupados en el movimiento #YoSoy132, se les hubiera dado la oportunidad de hacerse expresar a través de una iniciativa popular sobre la ley de medios de comunicación, para que, sin menospreciar sus capacidades intelectuales y de organización, alguno de los espacios televisivos más importantes, les hubiera hecho sentir esa calidad de verdaderos ciudadanos, y que esa iniciativa se hubiese consolidado en una norma aceptable, y no en la norma que hoy día les da la motivación para, entre otros elementos de protestas, seguir adelante con su movimiento? Es posible que los jóvenes hubiesen participado como lo hicieron el día de las elecciones el 1 de julio de 2012, aunque con una iniciativa propia que hubiese legitimado cualquier forma de propuesta gubernamental en torno del tema de las telecomunicaciones.

¿Qué habría ocurrido si, a través de los medios idóneos, se hiciese un referéndum a las colectividades indígenas, de discapacitados o de personas de la tercera edad, sobre determinada norma, y no esperar a que la gracia divina o de la filantropía mexicana se fije en esos colectivos sólo para efectos de autopromoción y evasión de impuestos, y no de un verdadero impulso a las políticas públicas a favor de esos sectores? Es factible suponer que, al menos, a través de este mecanismo del referéndum, los verdaderos destinatarios de las normas con carácter específico, pudiesen valorar la trascendencia del mandato jurídico en razón de sus condiciones, y no en razón de los prejuicios, dogmas y doctrinas de quienes desde el escritorio o la academia planean la vida de millones de personas.

Finalmente, como hemos podido analizar, a todos se les pueden condicionar los derechos subjetivos que la ley nos garantiza, en función de falta de recursos, de falta de estructura, de falta de planteamiento, de falta de condiciones... Pero lo que no se puede de ninguna manera tolerar, es que mediante el desinterés gubernamental o la manipulación de los *mass media*, se le desconozca el derecho a opinar, a estar de acuerdo o a disentir de las políticas públicas a cada uno de los gobernados, al margen de su condición social, política, económica o cultural.

La realidad del país, urgente de soluciones

En tanto se siga suponiendo erróneamente que la política es tema de los políticos y sus consecuencias es tema de la colectividad, difícilmente se podrá se-

guir considerando a la gobernabilidad como un activo vigente para el Estado mexicano en la consecución de los fines comunes para gobierno y sociedad.

El nuevo régimen ha reconocido que existe la necesidad de fortalecer la legitimidad y la eficacia de las instituciones públicas y contribuir a que la ciudadanía se reconozca plenamente en ellas y modifique su percepción del ejercicio y la función de la autoridad pública, y para ello, en el afán de complementar la operación de la democracia representativa, se ha establecido la materialización de los mecanismos de la democracia participativa, a través de:

- Las candidaturas independientes, para abrir los cauces de participación y representación de los ciudadanos en los órganos de gobierno, en forma independiente de los partidos políticos.
- Las iniciativas ciudadanas, para hacer posible la presentación directa de iniciativas legislativas de interés público por un grupo representativo de ciudadanos.
- La consulta popular, para reglamentar y llevar a la práctica este derecho constitucional y hacer posible la sanción ciudadana de temas de la agenda pública que son de interés general y causa de controversia.
- Sujetar la reelección de los legisladores y la revocación de mandato a un proceso de consulta popular que resuelva, en forma democrática y abierta, el debate público sobre las ventajas y desventajas de esta propuesta.

Ello se debe materializar, conjuntamente con la ampliación de los equilibrios y contrapesos entre los poderes públicos con órganos autónomos de Estado que permitan adoptar políticas públicas de largo plazo, y no del gobierno en turno, y aseguren decisiones imparciales por parte de las entidades de regulación económica, entre otras. La condición actual del proceso de democratización ha ocasionado que las demandas ciudadanas tengan cada vez más dificultad para encontrar cauces de representación por las vías tradicionales de participación política. Nuestra sociedad es cada vez más diversa, pero también más exigente con los resultados de los gobiernos en todos sus niveles.

Frente a la diversidad y complejidad de la sociedad, se requiere de un proceso de coordinación, concertación y equilibrio entre gobierno y sociedad, en el cual las tecnologías de la información y los métodos modernos de

gestión pública sean los instrumentos idóneos para alcanzar una sociedad más participativa y gobiernos más responsables.

Los intereses de la ciudadanía deben ser considerados en todas las decisiones del gobierno. No es posible mantener el monopolio del Estado como gestor exclusivo y representante de los intereses generales cuando existen casi trece mil organizaciones ciudadanas en el país que generan credibilidad, confianza y vínculos de solidaridad para resolver problemas.

Para el régimen que inicia, el gran actor de la democracia es el ciudadano, por lo cual apunta por "mejorar y profundizar la relación del ciudadano con la política y con las instituciones públicas",²² y para ello, no hay más vías que las que define la democracia directa, como forma sustantiva del proceso de reforma del Estado, y que en este contexto, debe ser un elemento fundamental de la política de gobierno de Enrique Peña Nieto.

²² *Plataforma Electoral Federal...*, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

ACADÉMICOS DE OTRAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO*

Daniel Montero Zendejas

HACIA UN DERECHO CONSTITUCIONAL ELECTORAL GLOBAL

Introducción

El proceso electoral vivido en el estado mexicano el pasado julio del año 2012, marca en el devenir político el reencuentro de fuerzas y plataformas de un mosaico ideológico que se desdibuja para crear escenarios que van de la mano con la modernidad y la desideologización de la globalización económica de nuestros días. Significa que queda atrás la guerra al narcotráfico, que los más de cien mil muertos y otros tantos desaparecidos, sólo forman parte del pretérito que vivimos en este inicio de milenio; las Cortes Internacionales, por medio del Estatuto de Roma, darán cuenta de esta barbarie en nombre de la cultura de legalidad y defensa de los derechos humanos. Patético y antagónico a los reportes de Human Rights Watch. La narco insurgencia calificada por la Secretaria de estado Hillary Clinton, sólo responde a planteamientos comunes donde destaca la obra del narco-estado de Marcos Kaplan y de otros tantos científicos sociales que hemos ahondado en este tema, desde las diferentes trincheras de la investigación.

Es por ello, que celebramos la oportunidad de poder publicar puntos de vista que hemos argumentado en diferentes foros académicos que van desde la desaparición del Instituto Federal Electoral y que sus autoridades sean ad honorem, hasta la explicación sociológica de la filosofía perversa de la globalización que es la muerte de un sector de la población conocido desde los escritos de Marx, como el lumpen; o sea, los abandonados de las estrategias de desarrollo social de los gobiernos pos-revolucionarios. En otras palabras, los pobres que se aniquilan, unos desde las banderas de la institucionalidad, los otros de la pobreza, la marginación y la carencia de oportunidades, si nos acogemos a las cifras de la CEPAL, somos en México más de sesenta millones de pobres, desde la visión del INEGI, diez de cada ciudadano o ciudadana

productivos, siete están en el ámbito informal. Si lo visualizamos “The Global Financial Integrity”, veremos que los flujos ilícitos de México durante los 41 años del periodo 1970-2010 se elevan de 879,900 millones de USD, de los cuales 642,900 millones corresponden a facturación fraudulenta.

Esta facturación que conlleva la manipulación deliberada de las facturas de exportación e importaciones, es uno de los métodos más favorecidos para enfatizar lo que conocemos con todo lo que implica el narcotráfico como operaciones de procedencia ilícita.

En este orden de ideas vemos que en este milenio, la globalización estandariza la pobreza, aniquila y desaparece el concepto e ideología del estado-nación, para presentar un escenario donde los sectores que alimentan las fuerzas armadas y las corporaciones de seguridad pública se aniquilan con otro sector, el del narcomenudista o aquellos que están tipificados como delitos de alto impacto y donde las cifras de la procuración de justicia en apego a sus facultades tanto del fuero común como de la propia PGR, sólo se detienen en este sector, pues los fraudes multimillonarios de sectores conocidos como de cuello blanco quedan impunes y de los cuales la población en general ni los conoce.

Bajo este orden de ideas, se realizan las elecciones para la renovación de Poderes de la Unión, quedó atrás el fraude electoral como tradicionalmente se conocía con la operación tamal, el robo de urnas y todas aquellas operaciones que desarrollaban los llamados “mapaches electorales”. Más tarde fue el fraude cibernético de las pasadas elecciones del 2006, donde sectores de este maquillaje electoral denominado partidos políticos denunciaban el triunfo de un candidato distinto al triunfador del Partido Acción Nacional.

En el 2012, el fantasma que recorrió el territorio mexicano fue el de la compra de votos, donde los topes de campaña fueron rebasados por todos los actores y los recursos de procedencia ilícita una realidad tangible pero no probada conforme al debido proceso penal. Hemos propuesto que aquel candidato que utilizara estos recursos, fuera sancionado con leyes penales y que el registro del partido político se perdiera. La respuesta fue y es obvia “dejar hacer, dejar pasar”. Así, la conclusión sería que nos quedaríamos sin partidos y sin candidatos, obviamente no se puede generalizar pero sí confirmar.

En medio de este contexto las esperanzas se reciclan, los discursos vuelven a espacios comunes y los mexicanos se debaten entre las frases alentadoras y la ruda realidad que su cotidianeidad los envuelve.

I. Derecho constitucional electoral

En la vertiente del derecho público como una asignatura de nuestro Derecho Constitucional, aparece esta nueva disciplina que conlleva al conocimiento de la existencia de partidos políticos, de la teoría democrática, de la representación política, del proceso de votación y del sufragio universal. En ese devenir, el voto capacitario, censitario y universal forman parte de la civilidad y de un agudo proceso que instaura formas y sistemas de gobierno donde el poder se expresa como la constante del devenir del hombre en la construcción de sus instituciones de gobierno.

Legalidad y legitimación nos recuerda no sólo las obras de Maquiavelo o Weber, Schmitt, Michels y un sinfín de autores que nos delimitan metodológicamente hasta arribar a Luhmann o Alexy y ver que nuestra democracia, como una constante de nuestro peregrinar en la consolidación axiológica, aún se encuentra en esa vía; ha pretendido enmarcar punitivamente todas las conductas, que ocurren en torno al fenómeno político-electoral. En gran medida el Derecho Electoral Mexicano ha dejado de ser un derecho “politizado” y su reto permanente es el “... juridizar o judicializar la política...”,¹ sin embargo, tal pareciera que en ciertos momentos aún la política logra imponerse sobre lo jurídico.

El Derecho Electoral puede concebirse como una herramienta al servicio de la sociedad para hacer eficaces y efectivos diversos valores que ésta misma ha adoptado; en este contexto, para Manuel Aragón “el derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular [...] sólo merece el nombre de derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones”.²

El sistema electoral mexicano es un modelo complejo que ha ido evolucionando y modificando sus lineamientos y legislaciones para adecuarse a las exigencias del desarrollo democrático. Aunque contempla todos los aspectos de participación política, tanto de los órganos políticos establecidos

¹ Hurtado Gómez, Ignacio, *Gaceta Electoral, Órgano Oficial de Difusión, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán*, Tercera Época, México, julio-septiembre, 2006, p. 42.

² Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, IFE, TEPJF, IJ / UNAM, México, 2003, pp. XXIV y XXV.

y fundamentados en la ley, como de la sociedad en general, la percepción es que aún no asegura que los procesos electorales actuales se realicen con transparencia y apego a las normas establecidas por el órgano, al cual le corresponde llevar a cabo todos estos procesos.

Elementos

De acuerdo con el principio de la soberanía popular establecido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía es la única fuente legítima de todo poder público y de toda autoridad política que es representante del pueblo. La elección y renovación de los representantes y gobernantes sólo es posible con la participación ciudadana, ésta debe tener canales y formas de expresión, por lo que es necesario poner en práctica los procedimientos de elección y el ejercicio de la función electoral, lo que garantiza el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

La vía del derecho es la que garantiza la paz social y la protección de los intereses sociales. El Derecho Electoral como instrumento integrador y regulador de los procesos electorales garantiza la legitimidad en la elección de los representantes populares, condición necesaria para la constitución de un gobierno legítimo y representativo, que es uno de los más altos intereses sociales.

De las diversas definiciones de la palabra gobierno, podemos señalar la siguiente "... el gobierno es legítimo cuando es constitucional, cuando la 'sucesión del poder está predeterminada bajo una ley fundamental que el nuevo gobierno no hace ni quebranta, cuando se conforma a los modelos aceptados de legalidad ..." ³ bajo esta premisa, la función electoral y los procesos electorales, necesarios para la elección de los gobernantes, serán legítimos cuando en su desarrollo se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, principios que en nuestro sistema jurídico están garantizados con la prevención o con la restitución de los actos que los vulneran.

A las elecciones, en tanto que procesos periódicos y puntuales se les han asignado tres funciones principales: producir representación, producir gobierno, y ofrecer legitimidad. Según esto, las elecciones serían la única fuente legítima del ejercicio del poder público en las sociedades democráticas. "A la sociedad le interesa que los procesos electorales sean transparentes y confia-

³ Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales, España, Planeta-Agostini, 1988.

bles, por eso, es necesario contar con la legislación electoral que a la vez que prevenga la solución de las distintas situaciones que plantean las diversas etapas de los procesos electorales, al mismo tiempo propicie la participación y la credibilidad ciudadana en ellos".⁴

De acuerdo con Roscoe Pound y la escuela de la sociología jurídica norteamericana, el fin principal del derecho consiste en la resolución de los intereses, que por estar en conflicto, presionan al orden social. "El derecho se presenta así como un instrumento que sirve para realizar fines específicos; el punto de partida de acuerdo con esta concepción, es la defensa del interés social, entendido éste como la conjugación y el equilibrio de intereses (que pueden estar en conflicto o no) y valores aceptados por el grupo social..."⁵, en este caso, los valores, que están referidos a creencias, instituciones u objetos materiales, adquieren tal carácter gracias a los juicios de los hombres.

En nuestra constitución la democracia se concibe no sólo a la manera tradicional, como soporte del estado liberal, que la convierte en su estructura jurídica ni sólo como un régimen político que garantiza la participación del pueblo en el gobierno, sino que además se le concibe como un sistema constituido para la realización de fines específicos; esta última concepción está contenida en el artículo 3 segundo párrafo, fracción II, inciso a), que establece a la democracia como uno de los criterios que orientará a la educación que imparta el estado.

Integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo

México es una República representativa, democrática y federal, integrada por 32 entidades federativas: 31 estados y el Distrito Federal, sede de los poderes federales; asimismo, la forma de gobierno es presidencial, por lo que, tanto el Poder de la Federación como el de las 32 entidades federativas, se ajusta a un sistema clásico de separación de funciones entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la división de los poderes en el artículo 49, señalando que: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial ...".

⁴ Quiñones Tinoco, Carlos Sergio, *Reformas al Código Estatal Electoral*, Revista del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, núm. 7, octubre de 2000, pp. 3 y 4.

⁵ Roa Ortiz, Emmanuel, Roscoe Pound, *El derecho como ingeniería social*, en ABZ, núm. 87, 1ª quincena de febrero de 1999, pp. 8 y 9.

Asimismo, reconoce a la vía electoral como la única, jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, como también de las entidades federativas y de los ayuntamientos.

“Artículo 41. (...) La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas ...”.

Poder Ejecutivo. Siguiendo las ideas de Montesquieu y Locke, dicho precepto señala que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o grupo de personas, y específicamente el legislativo en un solo individuo; que al Ejecutivo sólo se podrán otorgar facultades extraordinarias para los casos de suspensión de garantías, lo cual es entendible, ya que si se trata de situaciones extraordinarias que perturben la paz pública y la seguridad de la sociedad, es congruente que el estado, por medio de sus poderes, las enfrente de manera distinta a su funcionamiento ordinario.

El Poder Ejecutivo descrito en la Constitución en su artículo 80 señala que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. El Poder Ejecutivo tiene carácter de unitario; el de la Federación se deposita en el Presidente de la República, quien además de ser el único responsable de la formación y conducción del gobierno es jefe de Estado y de las fuerzas armadas. Es elegido por votación directa, sufragio universal y el principio de mayoría relativa o simple; el Poder Ejecutivo de cada uno de los 31 Estados, recae en un Gobernador y el del Distrito Federal en el Jefe de Gobierno. Todos ellos sirven en su encargo, un periodo de seis años y no pueden ser reelegidos al cargo.

No obstante, se ha considerado que dicha división del poder público no es rígida, que la expresión de separación de poderes, es “... la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio de los poderes públicos, es decir, debe haber una coordinación, una flexibilidad entre los poderes de la Unión...”,⁶ analizando el articulado constitucional, efectivamente, ésta propicia la coordinación de los poderes de la Unión en varios de sus preceptos.

Poder Legislativo. El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 repre-

⁶ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Oxford, México, 2007, p. 31.

sentantes, la Cámara de Senadores se integra por un total de 128 miembros. El Poder Legislativo de las 32 entidades federativas tiene el carácter de unicameral; el de cada uno de los 31 estados se denomina Congreso Local el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Todos los legisladores sirven un periodo de tres años; excepto los Senadores, cuyo periodo es de seis años. Diputados y Senadores no pueden ser reelegidos para el periodo inmediato, sólo pueden serlo después de un periodo intermedio. Para la integración de la Cámara de Diputados, atendamos lo prescrito en la Constitución:

“Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

Como resultado de una reforma aprobada en 1996, la Constitución consagra dos disposiciones especialmente relevantes relacionadas con la integración de la Cámara de Diputados “ningún partido político puede contar con más de 300 diputados electos por ambos principios, es decir, sumados los de mayoría relativa y los de representación proporcional”. De esta forma, si bien un partido político puede aspirar, en función de su desempeño electoral a obtener la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara (251), está jurídicamente imposibilitado a acceder a la mayoría calificada (dos tercios del total de escaños) requerida para aprobar por sí mismo iniciativas de reforma constitucional.

Principio de mayoría

Existen dos tipos de mayoría: la mayoría relativa y la mayoría absoluta. La mayoría relativa es definida como el resultado obtenido por un candidato que tiene mayor número de votos que cualquiera de sus contendientes. La mayoría absoluta, por su parte, consiste en obtener un número de votos superior a la suma del obtenido por todos los demás contendientes, o expresado de otra forma, obtener la mitad más uno de los votos emitidos y legalmente válidos.

La mayoría absoluta es un caso de mayoría calificada, puesto que entendemos por ésta la precisión de un porcentaje determinado de votos del total para asignar el cargo correspondiente. En el caso de la mayoría absoluta se

trata del 51% de los votos, pero puede haber otros porcentajes o reglas, por ejemplo, las dos terceras partes de los miembros presentes de las Cámaras del Congreso de la Unión que se requieren para aprobar una reforma constitucional, pero también pueden ser las tres cuartas partes de los votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores para designar a un magistrado electoral de entre la terna propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, etc.

El sistema de mayoría, es el más viejo de todos los sistemas en los países de habla inglesa, aún se encuentra vigente principalmente en los países anglosajones, como Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia. La objeción más importante a los sistemas de mayoría tiene que ver con la elección para los órganos legislativos. Con este tipo de sistema, un partido con mayoría, relativa o absoluta, puede obtener todos los cargos en disputa y de esa manera puede quedar “sobre representado” y sus adversarios “sub representados”.

Representación proporcional

Este principio establece una relación proporcional entre votos y curules o escaños. El término representación proporcional es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno; generalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales, es decir, regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por el sistema de representación proporcional, en donde participan los Partidos Políticos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque.

Este sistema se guía por el principio de equilibrio o proporcionalidad, esta idea sostiene que en el ejercicio del poder público deben participar tanto las mayorías como lo establece el sistema mayoritario como las minorías políticas.

Según Dieter Nohlen pueden existir varios tipos de sistemas de representación proporcional:

- a) Representación proporcional pura, en donde coinciden la proporción de votos conseguidos por un partido y la proporción de escaños que se les asignan. Los electores no están presionados para calcular su voto.

- b) Representación proporcional impura, su principal característica es que existen barreras indirectas, como una gran cantidad de distritos pequeños y medianos, que impiden que se igualen las proporciones votos/escaños.
- c) Representación proporcional con barrera legal, en el cual se limita el número de partidos mediante una barrera que impide de antemano a los pequeños acceder a una representación parlamentaria, con lo cual se reducen las opciones del voto a los electores. La proporcionalidad se distorsiona porque se distribuyen los escaños sólo a los partidos que logran saltar esa barrera.

Existen para este sistema varias fórmulas matemáticas para aproximarse a la proporcionalidad en la operación de convertir votos en escaños. La más conocida de ellas es la del "cociente electoral" en donde el dividendo es el total de votos válidos de un partido y el divisor el número de escaños por repartirse; conforme al cociente electoral, o sea la cifra repartidora, se adjudica a cada lista de partido un escaño por cada vez que el cociente esté contenido en el número de sus votos. Sin embargo, existen muchas maneras de hacer esta estimación.

El argumento primordial a favor de los sistemas de representación proporcional, consiste en la garantía que ofrecen a la minoría contra los abusos de la mayoría, en cambio, sus desventajas son que implican problemas de técnica electoral muy complicados, tanto para convertir los votos en escaños, como para que el mismo votante tome su decisión electoral; así como también, no producen, por sí solos, ni mayorías estables de gobierno ni impulsos hacia una integración política que esté acompañada por una mayor cohesión social.

Sistema electoral mixto

Hay también sistemas mixtos que tratan de aprovechar las ventajas y aminorar las desventajas de los dos anteriores, como es el caso de México. Se trata de combinar las bondades de cada uno de ellos. Algunos sistemas mixtos se derivan del sistema mayoritario, mantienen firmes los rasgos principales, pero tienden a permitir en cierta medida una representación de la minoría.

En México, el sistema electoral mixto está consagrado en los artículos 52 y 56 constitucionales, en el primero se establece que la elección de diputados se llevará a cabo a través del principio de mayoría relativa (300 diputados, distritos uninominales) y de representación proporcional (200 diputados, circunscripciones plurinominales). En el artículo 56 se establece la elección de diputados; dos por el principio de mayoría relativa en cada estado y el Distrito Federal y uno por la primera minoría en cada estado, y finalmente uno por representación proporcional en circunscripción plurinomial.

El sistema mixto mexicano, vigente entre los años de 1978 y 1986, que estaba regido bajo la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, es un ejemplo de lista adicional, según el ordenamiento, la República mexicana estaba dividida en 300 distritos uninominales, en consecuencia se elegía a 300 diputados de mayoría relativa, además se elegían a 100 diputados de Representación proporcional de circunscripciones plurinominales, éstos de representación proporcional estaban reservados para los partidos minoritarios que hubieran alcanzado más del 1.5% del total de la votación nacional.

Derechos políticos

Los derechos políticos, difícilmente ubicados dentro de los derechos humanos, en un sentido estricto, son considerados por la comunidad política contemporánea como derechos fundamentales y como manifestación de la voluntad general. Prueba de ello, su inclusión en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que señala:

“Artículo 21.

- a) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- b) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- c) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal

e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.⁷

Adicionalmente, consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación, complementarios de lo anterior. Los derechos políticos, son así, garantía de la libertad de participación política. Su ejercicio regulado obliga a limitaciones inmediatas derivadas del hecho de pertenecer a un estado: la nacionalidad, como vínculo jurídico-político de los individuos con el propio estado, se constituye así en premisa para la participación política; asimismo, dentro del conjunto de hombres que integran a una nación, se destacan aquéllos a quienes se conceden condiciones para la adopción de derechos y obligaciones para con la comunidad, lo que da lugar a la ciudadanía que concede al titular los derechos de participación en la expresión de la voluntad general.

Por desgracia, en México, un gran segmento de la ciudadanía aún piensa que sus derechos políticos tan sólo se limitan a su participación en el proceso electoral, desconociendo otros derechos, que de ser ejercidos plenamente ofrecen otras posibilidades de intervención en la vida pública. Esta situación nos presenta una problemática de falta de cultura política, es decir, ese cúmulo de conocimientos sobre los asuntos públicos, o en términos más simples, todo aquello que tenga que ver con el gobierno.

Derecho al voto

Es el derecho al sufragio, una de las prerrogativas fundamentales en todas las democracias, sin su existencia, resulta imposible hablar de ella. Un concepto sencillo y claro con respecto al voto activo, de acuerdo con la doctrina electoral, es aquel derecho político que se encuentra a disposición de la ciudadanía de un estado, mediante el cual decide la conformación del gobierno, y por ende, determina las políticas a seguir por éste.

Nuestra constitución establece en su artículo 35 fracción I la prerrogativa del ciudadano mexicano de votar en las elecciones populares, asimismo, el artículo 36 fracción III señala que es obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. Para poder ejercer este derecho y obligación, los ciudadanos

⁷ <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>, consultada el 22 de septiembre de 2012.

mexicanos deben contar con dos requisitos importantes, primero, la nacionalidad y la segunda, la ciudadanía. Al respecto el artículo 30 constitucional establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, mientras que la ciudadanía, según dispone el precepto 34 constitucional, tanto los varones como las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, tengan 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir.

Este marco constitucional ha servido de fundamento a las diversas leyes electorales de nuestro país así el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) retoma la fuente primaria del Derecho Electoral Mexicano, para reiterar que votar constituye una prerrogativa y una obligación para el ciudadano mexicano, pero también le atribuye cinco características fundamentales:

- 1) Es universal, porque corresponde a todos los ciudadanos (mayores de 18 años) expresar su sentir, su opinión, su voluntad.
- 2) Es libre, porque no hay fuerza alguna que presione para ejercerlo.
- 3) Es secreto, porque el ciudadano manifiesta en forma personal e íntima su sentir relacionado con la vida política del país.
- 4) Es directo, porque no hay ningún intermediario entre quien otorga el voto y quien lo recibe.
- 5) Es personal e intransferible, porque es exclusivamente individual, pertenece ese derecho al ciudadano, el cual no puede delegar o transferir.

En ese orden de ideas, se puede afirmar que el sistema político mexicano, se fundamenta sobre el principio de un sufragio pleno de libertades; sin embargo no todos los ciudadanos mexicanos pueden gozar de este derecho, debemos tomar en cuenta lo establecido por el artículo 38 constitucional, los casos que se suspenden las prerrogativas de los ciudadanos, como son: el incumplimiento sin causa justificada de las obligaciones constitucionales; estar sujeto a proceso criminal por delito que merezca pena corporal, desde que se dicta el auto de formal prisión; durante la extinción de una pena corporal; por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada legalmente; por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte el auto de formal prisión hasta que prescriba la acción penal y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esta suspensión.

El sufragio como derecho primordial para la existencia de un régimen democrático, no siempre es ejercido con plenitud por los ciudadanos mexicanos, quienes suelen comportarse respecto a éste, con indiferencia originando

el fenómeno del abstencionismo. Entre las causas que lo motivan, está una actitud “antigubernista” de parte de ciertos sectores de la sociedad, que al no votar manifiestan su inconformidad hacia la política gubernamental; la idea de triunfo del partido gobernante, lo que demuestra conformismo; la “alquimia electoral”, esto es, la serie de acciones con el carácter de corrupción que en ocasiones realizan simpatizantes y/o militantes partidistas para obtener mayor número de votos, lo que provoca descrédito hacia las elecciones.

Por otra parte, el hecho de que la voluntad mayoritaria se considere dentro de la democracia como expresión de la voluntad general, provoca en el ciudadano irritación, cabe mencionar, al respecto, las palabras del constitucionalista Felipe Tena Ramírez “... la democracia da oportunidad a todos para que emitan su opinión, pero es la opinión de la mayoría la que prevalece, es la decisión ...”,⁸ el autor expresa que la democracia se justifica en cuanto da a todos la oportunidad para expresar de forma libre su voluntad, por lo que el único compromiso de la democracia es satisfacer el interés general, no siendo posible atender a cada uno en particular.

Derecho a ser electo

A esta prerrogativa también se le denomina en la praxis electoral, como el voto pasivo, que se refiere a los elegibles o candidatos, es decir, los ciudadanos que reciben el voto en una contienda política. Para que éstos puedan participar en el proceso electoral, es indispensable que reúnan determinados requisitos que establece la propia constitución, así como la legislación en la materia.

Por una parte, el artículo 35 fracción II constitucional, señala que es prerrogativa del ciudadano, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley. Por otra parte, la fracción IV del artículo 36 constitucional, establece que es obligación del ciudadano desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos.

Hay que resaltar, la parte final de la fracción II del artículo 35 constitucional, que dispone la prerrogativa del ciudadano mexicano de poder ser nombrado para cualquier otro empleo, con lo cual se cubren aquellos puestos o cargos que

⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa S.A., México, 2005, p. 97.

no son de elección popular. “Cabe mencionar que en este último caso no existe obligación por parte de un ciudadano para desempeñar el empleo, o comisión de que se trate, debido a que la misma constitución señala en su artículo 5 que a nadie se le puede obligar a desempeñar un trabajo en contra de su voluntad ...”⁹

En México, los cargos de elección popular referidos están a la integración de los órganos legislativos y ejecutivos. Es en el artículo 55 constitucional donde se detallan los requisitos para ser diputado, en el 58 los requisitos para ser senador, que dicho sea de paso, son los mismos que para ser diputado, a excepción de la edad mínima requerida que será de 25 años cumplidos al día de la elección.

Ahora bien, los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República están contenidos en el artículo 82 constitucional, que establece: “Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección.
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por 30 días, no interrumpe la residencia.
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.

El centro de la polémica de este artículo, ronda en torno a la fracción I que estableció como requisito adicional el ser mexicano por nacimiento; es de resaltar, ya que tan sólo en este cargo la Constitución señala este requisito, pues en el caso de gobernadores —artículo 116 fracción I inciso b) párrafo segundo—, no se contempla la nacionalidad paterna.

⁹ De Andrea Sánchez, Francisco, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, artículo 36, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, p. 95.

Libertad de expresión y de imprenta

Ambas libertades, han constituido a lo largo de la historia política del país, un instrumento muy importante para manifestar inquietudes, propuestas y críticas hacia la autoridad, tomando en cuenta la influencia que tienen los distintos medios de comunicación.

El artículo 6 constitucional menciona que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el estado”.

La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas, es uno de los bienes más preciados para una sociedad, ya que permite la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales, pero que también constituya un cauce para la expresión de disensos, que en democracia son tan naturales (y necesarios) como los acuerdos.

El intercambio de opiniones e informaciones que se origina con la discusión pública contribuye a formar la opinión personal, la cual, al juntarse con los demás integrantes de la comunidad, conforma la opinión pública, que acaba manifestándose (a través, entre otros, de los canales de la democracia representativa) como voluntad jurídica del estado. No obstante lo anterior, al hablar de libertad, ésta también tiene límites, las limitaciones que menciona el texto constitucional a la libertad de expresión son cuatro: los ataques a la moral, los derechos de tercero, cuando se provoque algún delito o cuando se perturbe el orden público. Por lo que respecta a la excepción de “provoque un delito” ésta viene a ser consecuencia de las anteriores, pues la manifestación de algunas ideas se traduce en delitos debidamente tipificados en la legislación penal.

Por su parte el artículo 7 constitucional consagra la libertad de prensa o imprenta: “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito”.

Como se desprende del texto de este artículo, se establece la facultad de todo individuo, de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, en tanto que se obliga al estado a abstenerse de coartar el ejercicio de dicha facultad fuera de las excepciones constitucionales relativas al respecto el artículo en cita, establece como limitaciones a esta libertad el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, de manera semejante a la libertad de expresión.

Derecho de petición

La consagración de este derecho, la encontramos en el artículo 8° constitucional: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste 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. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Esta garantía individual consiste en que todo gobernado puede dirigirse a las autoridades en general, con la seguridad de que recibirá una respuesta a la cuestión planteada. En realidad el llamado derecho de petición no es simplemente pedir algo a la autoridad, sino también cuestionarla sobre asuntos de interés individual o colectivo y a su vez, la constitución también otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

Los sujetos activos de esta garantía son todas las personas que tengan la calidad de gobernados, limitando a los extranjeros, en cuanto a peticiones sobre materia política, y si lo hicieren, no existe obligación para la autoridad de contestar la petición. Por materia política, debemos entender todos aquellos asuntos relacionados con el ejercicio del poder. Los sujetos pasivos de esta garantía son los servidores públicos, quedando comprendidas por igual las autoridades administrativas, legislativas y judiciales.

Los requisitos que deben cumplir las peticiones son: por escrito, a fin de que se precisen cuáles son los términos de la solicitud o requerimiento, en forma pacífica, sin ninguna amenaza vinculada a la realización de la respuesta o no realización de ésta o al sentido de la misma; de manera respetuosa, sin incluir ninguna injuria o malos tratos a la autoridad a la que se dirige, ya que de no cubrirse estos requerimientos, no existe la obligación por parte de la autoridad para contestar.

Ahora bien, los requisitos que debe reunir la respuesta son: deberá elaborarse por escrito, producirse en breve término, lo que es muy discutido y diversamente interpretado por la Suprema Corte, la cual en algunos casos ha establecido que no debe de rebasar los cuatro meses o bien un plazo de diez a quince días, aunque también ha señalado que por breve término, debe entenderse aquél en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse, asimismo, debe notificarse la respuesta, esto es a través de los medios y formas que establezca la ley, este requisito lo ha establecido la jurisprudencia en el entendido de que la autoridad está obligada a dar una respuesta congruente a la petición hecha, de manera tal que no puede referirse a cuestiones distintas de las que conformen la materia de la petición.

Derecho de reunión y asociación política

En el rubro de las garantías individuales, encontramos que el artículo 9 constitucional consagra la libertad de asociación y de reunión.

“Artículo 9. 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 a deliberar.

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencia o amenazar para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Conviene advertir en primer lugar, la diferencia entre ambos derechos: “Por libertad de asociación se entiende el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes con cualquier objeto lícito y de manera pacífica”.¹⁰ Al ejercerse la libertad de reunión no nace una entidad jurídica propia, como en la libertad de asociación; además una reunión es transitoria, lo que no sucede con una asociación, ésta es una de las diferencias entre estas garantías individuales.

¹⁰ Orozco Henríquez, Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Porrúa, México, 2006, p. 27.

El derecho público subjetivo del artículo 9º se expresa en las libertades de asociación y de reunión, que se encuentran condicionadas a dos requisitos:

- a) Que la reunión o asociación se efectúe de modo pacífico, y
- b) Que tenga un objeto lícito. Ambos requisitos excluyen primero, que las personas que se reúnen estén armadas o ejerzan actos de violencia y segundo, el que persigan fines contrarios a la moral, las buenas costumbres o normas de orden público.

Cumplidos ambos requisitos, ningún tipo de autoridad puede coartar estas libertades, ya que se trata de un derecho público subjetivo cuya raíz está en la naturaleza misma del ser humano. También existen ciertas limitaciones a esta libertad, en primer lugar se refiere a que sólo los ciudadanos mexicanos pueden gozar de esta libertad, cuando se trate de tomar parte en los asuntos políticos del país, en segundo lugar, el que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar, esto excluye al ejército y la policía, en cuanto a corporaciones armadas.

Formar parte de los órganos electorales

Al respecto, debemos partir de las siguientes consideraciones, por un lado, si es conveniente ubicar como derecho político, la participación ciudadana en los órganos electorales y por otro, si es más bien una obligación.

En los anteriores puntos de este capítulo intitulado “Derecho políticos”, se han analizado una serie de garantías constitucionales, que permiten la intervención ciudadana en asuntos políticos, como un derecho público subjetivo.

En este sentido, es de analizarse si ser parte de un organismo electoral sin el carácter de autoridad, representante de alguno de los poderes o de un partido político, en qué ámbito se ubica. Para comprender un poco mejor lo anterior, debemos remitirnos a los artículos constitucionales que consagran la participación ciudadana en los órganos de la materia.

Inicialmente en el artículo 5º constitucional, en su párrafo cuarto apunta: “Artículo 5. (...) las funciones electorales y censales tendrán carácter de obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes ...”.

Este precepto constitucional, delinea dos clases de funciones electorales; la primera, las que son una obligación y tienen el carácter de gratuito, como es ser parte de las mesas directivas de casilla y las segundas, las que son retribuidas por su origen profesional, como son los cargos que se desempeñan dentro de la estructura de los organismos electorales. En cuanto a las primeras, si bien el enunciado del artículo 5º constitucional se relaciona con el artículo 36 fracción V, que establece la obligación del ciudadano mexicano de desempeñar las funciones electorales, resulta conveniente reflexionar que el hecho de ser parte de una mesa directiva de casilla, con el cargo de Presidente, Secretario o Escrutador, según sea el caso, es una forma de participación política, al contribuir no sólo a recibir y contar la votación, sino también velar por la legalidad y transparencia en la emisión del sufragio.

El sufragio

Una democracia moderna debe hacer un esfuerzo para garantizar la participación de sus ciudadanos en la formación de la voluntad política. De acuerdo con el artículo 35 constitucional, el sufragio es un derecho de los ciudadanos, en tanto que según el artículo 36 se trata de una obligación.

Esta aparente contradicción se resuelve si se advierte que el sufragio tiene una doble función: es el ejercicio de un derecho en tanto que significa una forma de libertad; pero al mismo tiempo es una obligación, porque el voto constituye una forma de integrar la voluntad colectiva, y por ende, es una expresión de la soberanía popular a que alude el artículo 39 de la constitución.

Características

Durante el siglo pasado existían dos clases de restricción al voto, la primera de carácter censatario (en razón de la propiedad) y la segunda de índole capacitario (por el grado de instrucción académica), en México, estas dos limitantes quedaron al margen con la reivindicación lograda con la revolución del sufragio con las características con que lo conocemos al día de hoy y que a continuación desarrollo.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE), el artículo 4 enuncia:

“2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible ...”.

Universal. Porque se otorga a todo ciudadano que se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos políticos, sin distinción de ningún tipo, el voto universal implica que todos los ciudadanos podamos elegir a nuestros representantes, participar, decidir sobre la política de nuestro país y ratificar o retirar el apoyo a los gobernantes.

En casi todas las democracias electorales este derecho está elevado a un rango constitucional, reconociendo la participación de los ciudadanos por medio del voto, como una de las principales formas de legitimación de los gobiernos y como la mejor manera de resolver el problema de quién gobierna.

Libre. Porque la ciudadanía puede emitir su voto por cualquiera de los candidatos que compiten en el proceso respectivo, sin que se le pueda exigir que vote por un candidato distinto al de su preferencia, esto es, el voto es la manifestación de una decisión libre, de una voluntad no coaccionada, esta libertad, también faculta al elector para que en determinado caso, se abstenga de votar.

Secreto. Nadie tiene derecho a conocer y atestiguar la emisión del sufragio, de esta manera, el secreto del voto garantiza la libertad de emitirlo. A través de este principio se trata de garantizar la libre decisión electoral de las personas a las que se les otorga el derecho de sufragar. Este principio se opone a todas las formas de emisión abierta o emisión pública. En nuestro país existen distintos mecanismos para garantizar este principio, las mamparas electorales, las boletas opacas, etc. Existen, sin embargo, grupos que se oponen al secreto del sufragio, argumentando que el elector tiene una gran responsabilidad al elegir, y que el emitirlo de manera secreta podría llevarlo a emitir una decisión poco responsable, argumentos que, afortunadamente —considero—, no han tenido eco en nuestro sistema electoral.

Directo. No es admisible intermediario alguno para su emisión; esto es, en los sistemas de elección inmediata o directa al momento de emitir nuestro voto, no debe mediar la voluntad de un tercero entre el sufragante y los representantes elegidos; a diferencia de las elecciones indirectas o mediatas, donde existe un cuerpo electoral intermedio, elegido previamente y se encuentra entre el elector y sus posibles representantes.

Personal. Este carácter se sintetiza en la regla *un ciudadano, un voto*, teniendo en consecuencia, todos los votos el mismo valor.

Intransferible. Esta característica se refiere a que los candidatos y partidos políticos que han recibido un voto no pueden cederlo o transferirlo a otro can-

didato o partido, evitando así cualquier tipo de negociación del voto popular una vez emitido, puesto que con ello se cambiaría la voluntad del elector.

Todas las personas de nacionalidad mexicana, por nacimiento o por naturalización, que hayan cumplido 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir, tienen derecho al voto. Sin embargo, para ejercer este derecho la ley exige que el ciudadano se encuentre inscrito en el Registro Federal de Electores y cuente con su credencial para votar con fotografía, la cual expide de manera gratuita el Instituto Federal Electoral.

Tipos de emisión de sufragio

En México, a partir de la Constitución de 1857, el sufragio se hizo más efectivo ante la reducción de los grados electorales intermedios; al triunfo de Madero en 1912 se adoptó el sistema de elección directa y en 1917 se amplía a todos los cargos de elección. En 1953 se precisa la igualdad política para ambos sexos y en 1970 se disminuye la edad del ciudadano de 21 a 18 años, como condición para ejercer el derecho al voto.

El voto es reconocido en nuestro sistema como un bien jurídico de la más alta significación, a través del cual los ciudadanos intervienen en la vida política del país.

El voto de los mexicanos en el extranjero

El tema del reconocimiento del derecho de voto a los ciudadanos mexicanos en el extranjero se incluyó expresamente en la agenda de reforma política del estado presentada en abril de 1996, en la cual participaron fuerzas políticas con representación legislativa y el gobierno federal.

Uno de los pasos más importantes para lograr lo antes expuesto fue la reforma al artículo 36 constitucional, aprobada el 22 de agosto de 1996, la cual establece que los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que se encuentren el día en que ocurren las elecciones. Además, en 1998 entraron en vigor las reformas constitucionales a los artículos 30, 32 y 37 para asegurar la no pérdida de la nacionalidad mexicana, lo cual favorece la naturalización de los mexicanos y el ejercicio de sus derechos ciudadanos en su país de residencia. Sin em-

bargo, según la reforma de 1996, para poner en práctica el derecho al voto desde el extranjero fue necesario establecer las bases específicas mediante las cuales se llevaría a cabo la elección desde el extranjero y hacer las modificaciones correspondientes a la ley secundaria de la materia, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). A partir de ello, de 1998 a la fecha se propusieron 15 iniciativas de ley en el Congreso de la Unión sobre este tema, entre ellas, la iniciativa para regular el voto de los mexicanos en el extranjero, firmada por el entonces Presidente Vicente Fox el 15 de junio de 2004.

“La cantidad de iniciativas pone en evidencia el interés de legisladores de los diversos partidos, por satisfacer el legítimo derecho al voto de mexicanos en el exterior y por darles representación en el Congreso de la Unión”.¹¹

Una de las prioridades es la necesidad de asegurar la transparencia del proceso electoral. En este sentido, los asuntos más importantes sobre los cuales se concentró el debate son: el costo de las elecciones, la forma en que se hará la votación, la posibilidad de credencialización en el extranjero, los cargos que podrán elegirse, y la regulación de las campañas electorales fuera del territorio mexicano.

Marco Jurídico Mexicano: En la constitución federal se establece claramente en su artículo 34, los requisitos para ser considerado ciudadano mexicano. Sobra decir, que la mayoría de los mexicanos radicados en el extranjero cumplen con dicha exigencia. A su vez, el artículo 35 de la Carta Magna establece que los ciudadanos mexicanos tienen la prerrogativa de votar en las elecciones populares, en consecuencia, no existe razón jurídica para excluir de sus derechos a los ciudadanos radicados en otro país, porque, incluso el artículo 38 de la misma, en que se especifican los supuestos por los que se suspenden los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, no establece que el ausentarse del territorio nacional sea causal para ser suspendido de los derechos ciudadanos.

Los promotores del voto mexicano en el extranjero utilizaron los siguientes argumentos para defender esta iniciativa:

1. El voto en el extranjero fortalece a las instituciones democráticas mexicanas.
2. Es un reconocimiento explícito a las contribuciones que hacen los migrantes al país, principalmente por medio de las remesas.

¹¹ http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/Dictamen_Voto.pdf, consultada el 25 de septiembre de 2012.

3. Amplía la participación política de los migrantes, tanto en México como en Estados Unidos.
4. Es una respuesta a una demanda histórica de los migrantes.
5. Fortalece la relación entre el gobierno mexicano y los migrantes.
6. Amplía los contactos políticos entre México y Estados Unidos.
7. El IFE ha reconocido que tiene las posibilidades técnicas para llevar a cabo este proceso desde el extranjero.

Los críticos del voto en el extranjero sostuvieron los siguientes argumentos:

1. Esta iniciativa abrió la puerta para que intereses extranjeros, contrarios a los del gobierno de México, influyan en las elecciones y en la política nacional.
2. Los electores que no residen en el país no están comprometidos con su voto, pues los resultados de las elecciones no les afectan directamente.
3. La votación de los migrantes en su país de origen limita su participación e incorporación plena a su país de residencia.
4. Los requerimientos para llevar a cabo la elección desde el extranjero representa un costo material y humano demasiado alto.
5. Hay grandes dificultades para fiscalizar las campañas, las contribuciones y los gastos en medios de comunicación.
6. La participación política de los migrantes en las elecciones de su país de origen provoca reacciones negativas por parte de grupos antiinmigrantes, así como acusaciones de doble lealtad.
7. Aún existen dificultades técnicas y administrativas para llevar a cabo las elecciones en el extranjero.

“El 28 de junio de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados aprobó con 455 votos a favor, 6 en contra y 6 abstenciones, el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del COFIPE, haciendo realidad la justa demanda de que los mexicanos pudieran ejercer su derecho a votar en el extranjero en las elecciones presidenciales”.¹²

¹² Woldenberg, José, *Voto de los mexicanos en el extranjero*, Boletín número 296, México, 28 de junio de 2005, p. 36.

El voto electrónico

“El uso técnico de la informática aplicada al proceso electoral empieza en los años 80’s, cuando se automatizan las bases de datos de los censos y se empieza a dejar constancia “digital” del recuento de votos ...”,¹³ pero fue hasta la campaña norteamericana de 1994 que Internet tuvo protagonismo político como difusor de la información (propaganda) y como espacio para el debate público.

El voto electrónico (también conocido como *e-voto*) es una expresión que comprende varios tipos de votación, que abarca tanto modos electrónicos de emitir votos como medios electrónicos de contar los votos, también puede referirse a la transmisión de boletas y votos por vía telefónica, redes de computación privadas o por la internet.

Las tecnologías del voto electrónico pueden acelerar el conteo de los votos y pueden proveer una mejor accesibilidad para los votantes con algún tipo de discapacidad. Sin embargo existen controversias acerca de que el voto electrónico sea en la cultura mexicana un factor determinante para el resultado, más aún cuando la cultura del fraude electoral, es lo que ha permitido enfatizar este derecho, bajo la anomia de este contenido. No olvidemos que nuestra democracia es una de las más costosas del mundo.

Panorama global

Hay una relación siempre problemática entre las normas legales institucionales del proceso electoral por una parte y por la otra, la competencia entre los partidos políticos y los resultados electorales por lo que existe la influencia del derecho y el propio sistema electoral sobre el o los sistemas de partidos políticos. Se pueden comprobar relaciones con carácter de Ley, por lo que se presentan puntos de vista teórico-metódicos, valorándose experiencias históricas de modo sistemático y a la vez comparativo.

Las elecciones en los estados liberales pluralistas conforman la base empírica para observaciones en ese sentido, por lo que se resalta la importancia de las elecciones en las democracias pluralistas, que se distinguen de las concepciones electorales en otros tipos de regímenes.

¹³. Aiken H. y otros, *Perspectivas de la revolución de los computadores*, Alianza, Madrid, 1995, p. 698.

No puede relegarse de la gran importancia que reviste el derecho electoral por lo que requiere de observarse el desarrollo y las consecuencias de la extensión del sufragio democrático no escapando con ello lo referente al sufragio universal, considerado el elemento institucional decisivo para la estructuración de las preferencias del electorado y de los sistemas de los partidos políticos.

Las estructuras políticas siempre estarán ligadas a estructuras económico-sociales, así como a los niveles de desarrollo, a las ideologías con sus sistemas de valores y a las tradiciones culturales, en conjunto se forma "el sistema político" de cada país, cuyos diferentes elementos no son operables. Las instituciones propiamente dichas, se explican en parte por este contexto, ya sea por haber sido propiamente engendradas por él, ya sea por haber contribuido a engendrarlo, pero en este terreno las relaciones no son ni simples, ni homogéneas.

Las instituciones liberales de occidente, derivan en parte de su estructura capitalista, que ha influido también en la formación de su marco ideológico. Por el contrario, la estructura socialista, de los países del este deriva de su ideología que ha impuesto simultáneamente las instituciones políticas y el nuevo sistema económico.

Las instituciones políticas, en el conjunto social del que forman parte, cuestión necesaria para comprender su funcionamiento y su significado, como proyecto social, se sitúan en las estructuras y creencias de la sociedad en las que se desarrollan. La desmitificación del estado ya deseada en el prefacio de 1955, pero no puede proceder en este punto a generalizaciones o aproximaciones, llegando a precisarse las instituciones políticas en su contexto social e ideológico.

En primer lugar, la teoría general de las instituciones políticas, que era más bien una teoría de las instituciones occidentales sobre las que se habían colocado algunos instrumentos de comparación, se sitúa ahora en su marco normal con un estudio de las democracias liberales. La otra parte constituye el análisis de sus diferentes tipos. El mismo plan se sigue para las otras categorías de regímenes políticos, regímenes socialistas, regímenes conservadores, regímenes fascistas; la descripción de sus instituciones de la base precede a la descripción de sus variedades.

En segundo lugar, el estudio de cada categoría de regímenes se abre con un capítulo introductorio donde se describen las grandes líneas de las estructuras socioeconómicas, las ideologías de las sociedades donde funcionan

y donde se evidencian los ligámenes entre estos elementos y las instituciones políticas. A pesar de ello no se omitirán los aspectos técnicos de éstas y así también sus aspectos jurídicos. Por el contrario, se tratan de una manera más precisa y más profunda. Tocándose la legalidad de la jerarquía de las normas, del control jurisdiccional, etc., al situar las instituciones y el derecho en su contexto social y desvelando sus objetivos político, esclareciendo sus mecanismos técnicos, así puede medirse mejor su eficacia al relacionarla con sus objetivos, sólo la perspectiva sociológica permite un profundo análisis jurídico y técnico el cual precisa la perspectiva sociológica.

La influencia del derecho jurídico político, de las direcciones predominantes en Alemania e Italia sobre el derecho político español ha sido prolongada. El influjo francés aunque siempre estuvo presente (se atenuó considerablemente años antes incluso de la guerra civil).

Después de la liberación de Francia se publican importantes contribuciones políticas y derecho constitucional sobresaliendo los replanteamientos de los problemas y soluciones en cuanto a las transformaciones políticas sociales reciente con el notable desarrollo experimentado por la ciencia política sociológica, antropológica y económica.

Es mérito de la escuela francesa de ese entonces del derecho constitucional, haber continuado la tradición constitucionalista francesa que contiene el rechazo a la tentación de disolver los contenidos del derecho constitucional dentro de una confusa teorización filosófica y sociológica.

Duverger tiene el mérito, de haberse percatado de cuáles son los nuevos cometidos de los constitucionalistas en nuestro tiempo, tanto en la selección de los temas capitales como en sus repuestas correspondientes, dentro de la línea que tradicionalmente corresponde al genio francés a saber, la nitidez de los esquemas, la agudeza y brillantez de las sugerencias y conclusiones, el profundo sentido humanista de los planteamientos y repuestas.

Prólogo a la primera edición española, Maurice Duverger, en la nueva escuela francesa del derecho constitucional, produce una cierta sensación de frustración dolorosa comprobar que si al lado de la variedad de direcciones científicas existentes en la doctrina del derecho público alemán, figura una escuela italiana del derecho público que arranca de Orlando y Santa Romano y llega a nuestra días con las obras de Biscaretti di Ruffia, Ceretti y otros, existe una escuela francesa clásica del derecho constitucional a la que hace honor la nueva escuela, no encontrando paralelamente una auténtica escuela española del derecho constitucional.

Todos deberíamos saber o tener una noción implícita de las instituciones políticas, el parlamento, las elecciones, los ministros, el presidente de la República, los partidos políticos, con sus diferentes formas de poder en el marco del estado, por lo que de inicio se mencionan las dos palabras claves de las instituciones políticas: el poder y el estado.

El poder político

Léon Duguit, decía que había una distinción entre los “gobernantes” y los “gobernados: “En todo grupo humano, estimaba él, desde el más pequeño al más grande, existen los que mandan y los que obedecen, los que dan órdenes y los que las acatan, los que toman decisiones y los que las aplican, los primeros son los “gobernantes” y los segundos los “gobernados”.

La noción del Poder

El defecto de la concepción de Duguit consiste en que no precisa suficientemente la noción de “gobernante”, si los gobernantes son todos los que dan efectivamente órdenes, y los que son materialmente obedecidos, todo el mundo, es a la vez gobernante y gobernado, salvo el presidente de la República en lo alto de la jerarquía y el fontanero en su base.

Poder político y poder no político

Para Duguit todo poder es político, los gobernantes, son tanto los patrimonios de una empresa, los jefes de una iglesia, los dirigentes de una asociación como los gobernantes del estado, idea compartida de los sociólogos, que consideran la ciencia o sociología política como la ciencia del poder en general.

II. Los sistemas electorales

En el sentido que éstos operan se destacan asimismo, los efectos posibles de los sistemas electorales, de tomarse en cuenta las tipologías y las valoraciones de los sistemas de los partidos, los elementos que los constituyen de la conformación y los problemas de clasificación y valoración de tales sistemas.

La diferenciación de los sistemas mayoritarios o de pluralidad de los sistemas de representación proporcional, se mencionan los sistemas electorales en las democracias pluralistas occidentales en forma comparativa y destacaremos algunos casos importantes de la República Federal Alemana, Francia, Gran Bretaña

La relación siempre problemática entre las normas legales institucionales del proceso electoral por un lado y, por el otro, la competencia entre los partidos políticos y los resultados electorales, se hace presente la influencia del derecho y el sistema electoral sobre el sistema de partidos comprobándose las relaciones con carácter de Ley, por lo que se presentan puntos de vista teórico-metódicos con base en experiencias históricas de manera sistemática y comparativa.

Categorización y función electoral

En los estados modernos ningún fenómeno es tan común como el de las elecciones, en otras palabras la designación de representantes a través del voto del electorado. No hay fenómeno cuya significación real varíe tanto como el de las elecciones.

La idea de la importancia de las elecciones se refleja en forma aproximada en la definición que sigue.

Las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Las elecciones entonces es “Lo más aproximado al control del gobierno por el pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de las masas móviles, (Milbrath, 1972, p. 154). Si esto es cierto, ¿por qué se celebran elecciones en todos los países, incluso en aquéllos que no son democráticos? la respuesta es: las elecciones representan una técnica de designación de representantes.

Las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas (designación de representantes mediante sucesión por oficio o por nombramiento), sin tener contenido democrático alguno.

- Candidato, ta (del latín *candidātus*). Persona que pretende alguna dignidad, honor o cargo. Persona propuesta o indicada para una dignidad o un cargo, aunque no lo solicite. Persona cándida, que se deja engañar.
- Elección (del latín *electio*, *-ōnis*). Acción y efecto de elegir. Designación, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etc. Libertad para obrar. Emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza.
- Elecciones primarias. Las que se hacen para designar a un candidato en unas futuras elecciones.
- Escaño (del latín *scamnum*). Banco con respaldo en el que pueden sentarse tres o más personas. Puesto, asiento de los parlamentarios en las Cámaras.
- Circunscripción (del latín *circumscriptio*, *-ōnis*). Acción y efecto de circunscribir. División administrativa, militar, electoral o eclesiástica de un territorio.
- Voto (del latín *votum*). Expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción. Gesto, papeleta u otro objeto con que se expresa tal preferencia. Parecer o dictamen explicado en una congregación o junta en orden a una decisión. Persona que da o puede dar su voto. Ruego o deprecación con que se pide a Dios una gracia. Juramento o execración en demostración de ira. Ofrenda dedicada a Dios o a un santo por un beneficio recibido. Deseo. Promesa que se hace a la divinidad o a las personas santas, ya sea por devoción o para obtener determinada gracia. Cada uno de los prometimientos que constituyen el estado religioso y tiene admitidos la iglesia, como son la pobreza, la castidad y la obediencia.
- Activo. Facultad de votar que tiene el individuo de una corporación.
- Acumulado. Aquél en que puede el elector reunir todos sus sufragios en favor de algunos y aún de uno solo de los candidatos. Voto que se suma a los demás obtenidos por un mismo candidato en diversos distritos, facilitando el triunfo del que, sin arraigo bastante en una determinada circunscripción, goza de prestigio general.
- Consultivo. Dictamen que dan algunas corporaciones o personas autorizadas a quienes han de decidir un negocio.
- Cuadregesimal. El que hacen en algunas órdenes los religiosos, de observar todo el año la misma abstinencia que en cuaresma.

- De amén. El de la persona que se conforma siempre y ciegamente con el dictamen ajeno. Esta misma persona.
- De calidad. El que, por ser de persona de mayor autoridad, decide la cuestión en caso de empate.
- De censura. El que emiten las cámaras o corporaciones negando su confianza al gobierno o junta directiva.
- Decisivo. El que los ministros de algunos tribunales tenían para resolver por sí y sin consultar al superior.
- De confianza. Aprobación que las cámaras dan a la actuación de un gobierno en determinado asunto, o autorización para que actúe libremente en tal caso. Aprobación y autorización que se da a alguien para que efectúe libremente una gestión.
- De reata. El que se da sin conocimiento ni reflexión, y sólo por seguir el dictamen de otro. Persona que procede así.
- De Santiago. Tributo en trigo o pan que por las yuntas que tenían daban los labradores de algunas provincias a la iglesia de Santiago de Compostela.
- Informativo. El que no tiene efecto ejecutivo.
- Particular. Dictamen que uno o varios individuos de una comisión presentan diverso del de la mayoría.
- Pasivo. Voz pasiva (aptitud para ser votado por una corporación).
- Plural. El que se concede por privilegio a ciertos ciudadanos, además del sufragio igualatorio de otros, en atención a la cultura, la riqueza, el cargo ejercido o la madurez de edad.
- Restringido. Aquel en que, para facilitar la representación de minorías, el elector ha de votar menos representantes de los que hayan de elegirse.
- Secreto. El que se emite por papeletas dobladas, por bolas blancas y negras, o de otro modo en que no aparezca el nombre del votante.
- Simple. Promesa hecha a Dios sin solemnidad exterior de derecho.
- Solemne. El que se hace públicamente con las formalidades de derecho, como sucede en la profesión religiosa.
- Útil. El que ante una decisión se emite a favor de una opción que, aun no siendo la preferida, tiene mayores posibilidades de derrotar a otra cuyo triunfo no se desea.
- Hacer. Expresar un deseo favorable a algo. Hago votos por su restablecimiento.

- Regular los. Contarlos y confrontar unos con otros.
- Ser, o tener, alguien. Tener acción para votar en alguna junta. Tener el conocimiento que requiere la materia de que se trata, para poder juzgar de ella, o estar libre de pasión u otro motivo que pueda torcer o viciar el dictamen. Para expresar amenaza, enfado, sorpresa, admiración, etc.¹⁴

El paradigma electoral en los sistemas políticos

Elecciones en las democracias occidentales

Constituyen la base del concepto democrático liberal. Según la teoría democrática liberal, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Este enfoque parte de la estrecha relación que define entre elecciones y democracia: sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia. Las elecciones competitivas constituyen el rasgo distintivo de la democracia y el que no permite distinguirla de otros métodos políticos.

Las elecciones son la fuente legítima del sistema político. Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático. Sin embargo, la fuerza legitimadora de las elecciones es de por sí mucho más extensa. Las elecciones competitivas son la fuente de legitimación del sistema político. En síntesis, las elecciones son de relevante importancia para las democracias occidentales.

No está por demás reiterar que la importancia de las elecciones deriva de la teoría democrática liberal. De paso sea dicho que la democracia no acaba con la consecuente dominación política, pero intenta controlarla mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de la oposición de llegar al poder (mediante elecciones).

El enfoque democrático-liberal se opone al concepto radical de la democracia que pretende superar la dominación del hombre por el hombre. Dado que las elecciones no pueden lograr este objetivo se les atribuye una menor importancia. En tanto la viabilidad histórica de la democracia radical queda

¹⁴. Real Academia Española © Todos los derechos reservados, 2012.

por demostrarse, el concepto liberal se ha realizado ampliamente en las sociedades industrializadas de occidente.

Las elecciones representan el elemento central de participación democrática en las democracias occidentales. Siendo las elecciones una forma de participación política entre tantas otras, como por ejemplo la afiliación sindical o la participación en manifestaciones, su importancia es muy especial, pues para la gran mayoría de la población representan el único instrumento de participación en el proceso político. Sólo en algunas democracias liberales existen formas de democracia directa (referéndum o plebiscito) con diferentes alcances.

Según investigaciones empíricas, es cierto que sólo una minoría ejerce siempre el derecho —principio igual para todos— de participar activamente en los procesos políticos de selección y decisión. Salvo en situaciones especiales, la gran mayoría de la población permanece políticamente apática. Y las minorías que sí participan pertenecen principalmente a los sectores privilegiados.

Pero en las elecciones “la desventaja de los sectores socioeconómicos inferiores es mucho menor que en las formas más complicadas de participación activa” (Scharpf, 1975, p. 45). Por ejemplo, la participación a través de la filiación a partidos políticos y grupos de presión, la contienda electoral, los movimientos de iniciativa cívica, etc.

Liberal (del latín *liberālis*). Generoso, que obra con liberalidad.

1. adj. Generoso, que obra con liberalidad. Dicho de una cosa: que se hace con liberalidad. Expedito (pronto para ejecutar algo). Dicho de un arte o de una profesión: que ante todo requiere el ejercicio del intelecto. Inclinado a la libertad, comprensivo. Partidario de la libertad individual y social en lo político y de la iniciativa privada en lo económico. Que pertenece a un partido político de este nombre. Se decía antiguamente de cada una de las disciplinas que componían el trivio y el cuadrivio.

Republicano, na. Perteneciente o relativo a la república (organización del estado). Se dice del ciudadano de una república. Partidario de este género de gobierno. Buen patricio.¹⁵

Elecciones en dictaduras totalitarias

Recuérdese para efectos sistemáticos, la situación política y electoral en los llamados países del socialismo real, la cual se derrumbó a finales de los años

¹⁵. *Ibíd.*

ochenta en los países de Europa oriental. En el marxismo-leninismo, el concepto de democracia tiene raíces totalmente distintas. Ni la dominación del partido comunista ni su pretensión de liderazgo derivan de las elecciones. Éstas no tienen la función de legitimar el poder.

Tanto la legitimidad del sistema político como el ejercicio del poder por un partido único, derivan según la ideología marxista-leninista, de la misión histórica que tiene la clase obrera y su partido, acorde con las leyes objetivas del desarrollo social. En esas condiciones, las elecciones sólo son instrumento del ejercicio del poder y no su criterio de legitimación. Ellas están sujetas al control absoluto del partido y de los órganos estatales. La oposición no puede articularse.

Elecciones en sistemas autoritarios

En los sistemas autoritarios, las elecciones sirven también para reafirmar las relaciones del poder existente. Hasta entrados los años ochenta era inimaginable que el hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) pudiera perder las elecciones presidenciales o parlamentarias.

A diferencia de las democracias, en los sistemas autoritarios el poder político no está en juego. Pero a diferencia de las elecciones, en sistemas totalitarios, la oposición se puede articular parcialmente.

Puede haber partidos de oposición legalizados, la disidencia política se puede manifestar, además mediante la abstención electoral. En general, el control sobre el proceso electoral no es perfecto, aunque los resultados electorales no ponen en duda la dominación del partido oficial (o de los partidarios oficiales) pueden surtir efecto en la cúpula del poder político, que en muchos casos se muestra muy sensible a la variación en el apoyo o rechazo popular.

No debe olvidarse que las elecciones en sistemas autoritarios están mucho más expuestas a la competencia de los ideales democráticos, de elecciones libres, que en los sistemas totalitarios. Tal hecho se refleja en las frecuentes reformas de las leyes electorales, destinadas a convencer al pueblo de que está avanzando hacia el establecimiento o restablecimiento de la democracia. El México de las décadas pasadas es un buen ejemplo de ello.

Funciones de las elecciones competitivas

Los enfoques específicos de la teoría democrática determinan las funciones principales de las elecciones competitivas, las mismas pueden ser interpretadas como instrumento para:

- Expresar la confianza del electorado en los candidatos electos.
- Construir cuerpos representativos funcionales.
- Controlar el gobierno.
- Como un acto de funciones para simular una competencia entre personas y disimular el antagonismo social (Agnoli, 1968), y para otorgar un poder pleno a determinadas personas en la toma de decisiones, independientemente del consenso (Claus Offe, 1972) premisas meteóricas sobre el estado y la sociedad fundamentan esta asignación de funciones bastante diversas. Las mencionadas posiciones de crítica al sistema representativo tienen el mérito de haber vinculado nuevamente la discusión sobre problemas institucionales con la interrogante sobre el desarrollo global de la sociedad.

Las funciones específicas de las elecciones dependen de las condiciones sociales, institucionales y políticas en países socialmente fragmentados, las elecciones pueden tener la función de posibilitar la representación justa de los diferentes grupos socioculturales o de superar políticamente las divisiones formando mayorías parlamentarias. En Malasia, por ejemplo, las elecciones deben facilitar la representación de todos los grupos etno-religiosos, garantizando al mismo tiempo, la formación de un gobierno mayoritario. Para lograrlo, se intenta limitar la competencia entre los partidos.

En sociedades un tanto más homogéneas, las elecciones cumplirán más bien la función de estimular la competencia por el poder entre los partidos políticos. Sin embargo, por lo general, éstos sólo podrán competir para lograr la mayoría, si el número de partidos es reducido. En sistemas pluripartidistas, los partidos competirán para maximizar sus porcentajes de votos respectivos.

En principio hay tres factores estructurales que determinan las funciones concretas de las elecciones, a saber.

- a) La estructura del sistema social: clase, estratificación social, etnias, religión, grupos de presión y profundidad de los antagonismos sociales.

- b) La estructura del sistema político: sistema parlamentario o presidencial, si es parlamentario, predominio del parlamento o del gobierno o del jefe de gobierno; organización de estado: unitario o federal, competencia o concordancia como pauta de conciliación de conflictos.
- c) La estructura del sistema de partidos: número de partidos políticos, tamaño de los partidos, distancia ideológica entre los partidos.¹⁶

En sociedades relativamente homogéneas sin clivajes profundos, con sistema parlamentario y con pocos partidos, las elecciones pueden tener las funciones siguientes:

- Legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o coalición de partidos.
- Expresión de confianza en personas y partidos.
- Reclutamiento de élites políticas.
- Representación de opiniones e intereses del electorado.
- Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado.
- Movilización del electorado en torno a valores sociales, metas y programas políticos e intereses político-partidistas.
- Concienciación política de la población mediante la determinación de problemas y exposición de alternativas.
- Canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos.
- Integración de la pluralidad social y formación de una voluntad común políticamente viable.
- Estímulo de la competencia por el poder a base de alternativas programáticas.
- Designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias.
- Establecimiento de una oposición capaz de ejercer control.
- Oportunidad de cambio de gobierno.

De modo que en sociedades menos homogéneas con sistemas multipartidistas las elecciones sólo pueden cumplir algunas de estas funciones citadas.¹⁷

¹⁶. Cfr. Montero Zendejas Daniel, *Derecho Político Mexicano*, Trillas, México, 2010.

¹⁷. *Ibídem*.

Digamos, que la cuestión del ejercicio del poder no se resuelve en las elecciones, sino posteriormente en las negociaciones sobre coaliciones. Sin embargo, las elecciones competitivas servirán siempre como instrumento de legitimación democrática del poder.

Funciones de las elecciones no competitivas

Las elecciones en los sistemas marxistas-leninistas carecen de toda función relacionada con la posibilidad de elegir entre candidatos y partidos diferentes; en consecuencia no pretenden legitimar o controlar el poder. Pero ello no significa que no tengan función alguna como instrumento de ejercicio del poder, las elecciones no competitivas sirven a la interpretación marxista-leninista para perfeccionar al socialismo mediante: la movilización de todas las fuerzas sociales, la aclaración de los criterios de la política comunista, la consolidación de la unidad político-moral del pueblo y la manifestación de la unidad entre trabajadores y partido, mediante participación y aprobación de las listas únicas.

En consecuencia y entonces, las funciones de las elecciones no competitivas, en los países sujetos al marxismo-leninismo, se enmarcan en el concepto que éste tiene de ellas.

Funciones de las elecciones semicompetitivas

Las elecciones semicompetitivas abarcan diversas situaciones históricas de elecciones que no son completamente liberal-occidental ni absolutamente represivas del diseño político. Sus funciones están orientadas más hacia las elecciones competitivas que hacia las no-competitivas y, además, están más expuestas al ideal democrático de competencia política.

Aunque en estas elecciones no se cuestiona el poder, las élites gubernamentales las interpretan como fuentes de legitimación, se pretende crear la apariencia de condiciones democráticas, no tanto hacia adentro, donde la oposición suele conocer perfectamente los límites de su acción política, sino más bien hacia fuera, ante la opinión pública internacional. Estas lecciones pueden relajar las tensiones internas, mostrar la existencia de una oposición y, en determinados casos, generar reajustes en el aparato del poder. En con-

secuencia, las elecciones semicompetitivas, sirven para estabilizar los regímenes autoritarios.

Esta función principal se apoya en las funciones específicas a saber:

- El intento de legitimar las relaciones de poder existentes.
- La distensión política hacia adentro.
- El mejoramiento de la imagen hacia fuera.
- La manifestación (e interpretación parcial) de fuerzas opositoras.
- El reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema.

Por lo que debido a las grandes diferencias entre los casos, las funciones de las elecciones semicompetitivas deben de estudiarse según los países y los regímenes respectivos.

Comparación de los sistemas electorales

La visión muy general acerca de la difusión de los sistemas mayoritarios y proporcionales, destaca por decirlo de alguna forma en la gran variedad que los caracteriza, se distinguen entre áreas: los países occidentales industrializados, en su mayoría con una larga tradición de elecciones libres y América latina, donde recién en los años ochenta se han establecido democracias pluralistas, considérense así también los sistemas electorales para las elecciones presidenciales, sobre todo, si es que les corresponde la mayor importancia entre las consultas populares.

Los países occidentales industrializados

En este grupo de países el tipo del sistema político que predomina es el parlamentario, siendo el único caso tradicionalmente distinto lo representan los Estados Unidos. Existen también formas mixtas o semiparlamentarias, como en el caso llamativo de Francia (V República). Sin embargo, la elección directa del presidente no es del todo decisiva para este tipo híbrido, en principio, en Francia el presidente no fue elegido directamente; en otros casos, como Austria e Irlanda, la elección directa no tiene tanta importancia como para cambiar la relación típica para el régimen parlamentario entre presidente de

la República, primer ministro (presidente de gobierno) y Parlamento. En tal relación está el criterio decisivo para la determinación del tipo de sistema político representativo. De esta manera, salvo Estados Unidos y en Francia, las consultas populares con el mayor peso son las elecciones parlamentarias.

Los sistemas electorales en las democracias de los países industrializados no son tan estables como se suponía hasta hace poco, en los años noventa, se produjeron cambios de importancia en Nueva Zelanda, Italia, Japón, destacándose, por un lado el paso de un principio de representación a otro, en el caso de Nueva Zelanda y, por otro lado, el significado político atribuido a la reforma electoral para la reestructuración de la política, en los tres casos citados. Se fortaleció la tendencia a establecer sistemas electorales que combinan la uninominalidad con el principio de representación proporcional. En otros términos, se acentuó la tendencia hacia un subtipo de representación ni mayoritario ni proporcional puro.

Sistemas de representación por mayoría

En apenas seis años, de los 23 países occidentales industrializados se utiliza un sistema de representación por mayoría. En tres países (Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos) se elige según el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. El sistema electoral británico (*first-past-the-post*) que sólo se impuso completamente en 1950 cuando se eliminaron las últimas circunscripciones plurinominales,¹⁸ no se ha podido mantener en las democracias occidentales, excepto en tres de los países angloamericanos.

En Nueva Zelanda se abolió recién en 1993, en Canadá sin embargo, se mantiene este sistema aunque no cumple la función que se espera de formar mayorías partidistas y aunque el principio mayoritario ya no es funcional para solucionar los conflictos sociales. En Australia, se aplica el sistema de mayoría absoluta. En 1918, el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, se sustituyó por el de mayoría absoluta con voto alternativo, evitándose con ello una segunda vuelta en caso de que ningún candidato logre la mayoría absoluta de votos. Con la reforma se logró lo propuesto: mantener el tercer partido, cuya coalición continua con el segundo partido más fuerte permite que el sistema tripartidista funcione como un sistema bipartidista.

^{18.} *Ibídem.*

En Francia, donde se consideró al sistema electoral más bien como un medio eficaz en la lucha por el poder político (no como un elemento clave de la democracia), desde comienzos de la V República también se aplica el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales. La reforma de 1985, que estableció la representación proporcional, tuvo efecto en un corto periodo intermedio, ya que en 1986 se regresó al sistema de mayoría absoluta.

En Japón (desde el punto de vista de la sistemática electoral) e Irlanda eligen según sistemas de representación por mayoría. Sin embargo, para Japón, en las circunscripciones plurinominales los escaños fueron adjudicados según el principio proporcional. A partir de la reforma de 1994, tres quintas partes de los diputados serán elegidos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa y dos quintos en circunscripciones plurinominales por representación proporcional.

En Irlanda se aplica el sistema de voto único transferible en circunscripciones electorales tan pequeñas que la intención básica de la representación sigue siendo la formación de mayorías.

Sistemas de representación proporcional

La mayoría de los países occidentales industrializados se elige hoy, según el sistema proporcional. La transición de un sistema de representación proporcional se fundamentó en los distintos países, en imperativos teóricos de representación muy similares. La mayor preocupación de los reformadores era que la representación fuera justa. Es evidente, que intereses específicos de los partidos políticos desempeñaron una función importante en la transición: por un lado, el cambio social con relación a la extensión del sufragio fortaleció al pluralismo político a modo que a un mayor número de partidos reclamó la representación política.

Por otra parte, los partidos dominantes de antaño, (sobre todo los liberales) pasaron a formar parte de la minoría, en la que el mantenimiento de un sistema de mayoría amenazaría con diezmarlos.

La representación proporcional también se concebía en términos generales como el sistema electoral correspondiente al desarrollo democrático, coincidió varias ocasiones, la introducción del sufragio universal con la introducción de la representación proporcional.

En los países de pluralismo segmentado (segmented pluralism) Bélgica, Países Bajos, Suiza, se estableció una estrecha relación entre la representación proporcional y el concepto de democracia predominante. En estos países, se desarrollaron el principio proporcional y la negociación (y no el principio mayoritario) como estrategias para la formación de gobiernos y la solución de conflictos. Pero asimismo, en los países socialmente más homogéneos (por ejemplo los escandinavos), el debate sobre los sistemas electorales y las reformas posibles se redujo a la discusión de variantes de la representación proporcional.

En general, se pueden distinguir dos tendencias en la reforma: una tendencia se orientó hacia el perfeccionamiento de la proporcionalidad, por ejemplo en Bélgica y en los países escandinavos (excepto Finlandia), en los que los grados de proporcionalidad logrados, eran considerados insuficientes; por su parte la otra tendencia se orientó hacia el “mejoramiento” de la representación proporcional, es decir, una limitación de efecto proporcional a modo de evitar o de reducir la atomización de los partidos y seguir los requisitos funcionales del gobierno parlamentario. Sirven como ejemplo entre otros, la República Federal Alemana (1949), Grecia (1951), Suecia (1970), España (1976), e Italia (1993), de donde, los legisladores comenzaron a adoptar criterios funcionalistas y “mejoraron” o corrigieron, la representación proporcional. Ningún sistema de representación proporcional iguala a otro.

Distintas estructuras sociales nacionales, distintas experiencias históricas, distintas condiciones políticas e intenciones originaron respectivamente sistemas electorales propios. Aunque todos los sistemas electorales de representación proporcional buscan una representación proporcional, el grado que alcanzan difiere de sistema en sistema. Algunos están respecto del efecto desproporcional, en el límite de lo que bien puede ser tolerado por el principio de representación proporcional establecido por la constitución. En el caso del sistema electoral de Grecia de R. P. “reforzado”, este límite ha sido traspasado.

Los diferentes ámbitos de los sistemas electorales

a) Respecto a las circunscripciones electorales. En los sistemas proporcionales predominan las circunscripciones plurinominales, de tamaños mediano y grande, pero que por lo general se combinan circunscripciones uninominales y circunscripciones con más de 30 escaños.

Los promedios de los tamaños de las circunscripciones electorales en los diferentes países constituyen una medida de comparación muy vaga, ya que justamente es la variación de los tamaños de las circunscripciones las de más importancia la que es esa medida influye en el resultado electoral, junto con otros factores como son la distribución geográfica de los votos (bastiones), la relación de votos entre partidos, etc.¹⁹ Así también los promedios de los tamaños de las circunscripciones, en el caso de representación proporcional pura, de ningún modo son más altos que en el caso de la representación proporcional.

b) Respecto de la candidatura predomina la lista en los sistemas proporcionales, pero encontramos también la candidatura unipersonal.

Así, las circunstancias uninominales en la República Federal Alemana y Nueva Zelanda (desde 1993), se entienden como la incorporación de la candidatura unipersonal dentro de un sistema de representación proporcional. En el sistema electoral danés coexisten distintas formas de candidatura. La candidatura unipersonal y la lista. (En el caso Irlandés se vincula la candidatura personal en circunscripciones plurinominales con la adjudicación de escaños según la fórmula proporcional).

En los casos de la candidatura unipersonal y de lista cerrada y bloqueada, el elector no tiene posibilidad de elegir entre los diferentes candidatos del partido de su preferencia, sin embargo, la lista cerrada y bloqueada existe únicamente en Turquía (1961-1976), Portugal, España, Alemania y Nueva Zelanda. En general predomina la lista cerrada y no bloqueada. Suiza, Luxemburgo y Finlandia utilizan la lista abierta, no obstante las diferentes formas de candidatura ofrecen al elector una posibilidad muy pequeña de influir en la selección de los representantes. (La única excepción es Irlanda, donde la formación de mayorías y la alternancia en el ejercicio del gobierno dependen en gran medida de la manera en la que el elector utiliza el voto preferencial).

c) Respecto al procedimiento de votación, éstos en forma frecuente, son aparejados con la forma de la candidatura. En las circunscripciones plurinominales, el elector tiene un sólo voto en la lista cerrada y bloqueada (el voto no nominal en Alemania y Nueva Zelanda, Portugal y España); en la lista cerrada y no bloqueada, junto a la votación de lista, tiene un limitado número de votos preferenciales para cambiar el orden de los candidatos (Austria, Bélgica, Italia hasta 1993, entre otros). Respecto a la lista abierta, en Finlandia

¹⁹ Cfr. Nohlen, Schuze, 1989. p. 184.

existen reglas un tanto complicadas, en Luxemburgo y en Suiza, el elector tiene tantos votos como escaños por adjudicar en la circunscripción.

d) Respecto a la conversión de votos en escaños, el método D' Hondt sigue siendo el más utilizado. Con la ayuda del método igualado (St. Lague modificado), se intentó en los países escandinavos, reducir el efecto desproporcional que ocasiona las circunscripciones electorales medianas al aplicarse el método citado, con ello se ha dificultado, considerablemente, la formación de mayorías partidistas.

En siete países se utiliza el procedimiento de cociente electoral, entre los que también figura el método Hagenbach-Bischoff. Aquí el efecto desproporcional puede ser contrarrestado a través del número y del procedimiento de adjudicación de escaños restantes, que aparecen inevitablemente. El método el resto mayor, que favorece a los partidos pequeños, no se utiliza en ninguno de los países considerados. Se utilizan aquellos procedimientos que corresponden al del promedio más alto o que en sus efectos son equivalentes. El efecto desproporcional del sistema electoral puede ser aumentado mediante los escaños restantes sumados a nivel de asociaciones de circunscripciones (Austria) o supletoriamente a nivel nacional y asignados a un segundo o tercer procedimiento de cálculo, en los que sólo pueden participar aquellos partidos que hayan logrado ya escaños en las circunscripciones o que en el procedimiento hayan podido alcanzar un determinado porcentaje de votos (en Austria o Grecia 15% o 25%, respectivamente).

Las barreras legales limitan el principio proporcional, es evidente que tienen un efecto reductivo sobre la cantidad de partidos con posibilidades de alcanzar escaños. El caso alemán, la barrera del 5% a nivel nacional, es el elemento del sistema electoral con más poder explicativo del proceso de concentración del voto en unos pocos partidos.

En Italia, Japón y Nueva Zelanda, la introducción a la barrera legal del 4% podría alcanzar semejante efecto.

En España sin embargo, el efecto de la barrera legal del 3% a nivel de circunscripción se acerca a cero, dado que la barrera natural, el tamaño de las circunscripciones ya supera la barrera artificial.

América Latina

El debate sobre los sistemas electorales en América Latina, se inserta en la amplia discusión sobre reformas, suscitada a raíz de la redemocratización

de los sistemas políticos en los años ochenta y de la situación de crisis de la región. Abarca de esa manera, la reforma del estado, su alcance, y función, de estructura (descentralización) y la reforma de las instituciones políticas, en especial el presidencialismo y el sistema electoral.

El debate sobre sistemas electorales es más amplio en América Latina, que en los países industrializados de occidente. En efecto, comprende los problemas de: la organización electoral, el derecho electoral y el sistema electoral. En cambio, en Europa hay algunos aspectos que ya casi no se discuten, como sucede con el organismo electoral. Además las reformas en este campo se llevan a cabo con mínima atención por parte de la opinión pública.

No sucede lo mismo en América Latina, donde los problemas de la administración de las elecciones (registros electorales, composición y función de las autoridades electorales, sistema de escrutinios, mecanismos de control), se encuentran hoy como ayer, en la agenda política. Por lo que se tiene que referir en este tema de los sistemas electorales en sentido estricto, desde otra perspectiva es más amplio.

En el presidencialismo que es el tipo de régimen predominante en América Latina, se observan dos especies de elecciones: las presidenciales y las parlamentarias.

Por lo que a nivel nacional es necesario considerar dos sistemas electorales. En el análisis politológico y en forma descriptiva, la manera de cómo se designa al Presidente o cómo se eligen los Senadores y Diputados, sino su posible interrelación.

Se requiere averiguar también si tales sucesos son independientes entre sí o bien si tal vez pudieran estar vinculados. En especial al plantearse la típica cuestión acerca de los efectos del sistema electoral, debe por ende, considerarse el tipo de sistema político presidencialista como una variable explicativa bastante poderosa, además de la forma en que ambos actos electorales se encuentran organizados entre sí.

En América Latina, respecto a esta perspectiva analítica ante una situación muy insatisfactoria desde el punto de vista de la investigación, los efectos sobre los sistemas electorales se refieren fundamentalmente a regímenes parlamentarios, pero en América Latina, el presidencialismo es una variable significativa, sino es que predominante, en la competencia partidista, de modo que las normas institucionales respecto a ella tienen gran importancia. Si algunas diferencias son familiares, como por ejemplo, la prohibición hasta

hace poco casi general para la reelección de los Presidentes en América Latina, así también los casos, no pocos se establece sobre los efectos políticos.

Elecciones presidenciales y parlamentarias: su interrelación

Luego de estas reflexiones, se desprende que las interpelaciones entre elecciones presidenciales y parlamentarias, el punto central se refiere a sí estas elecciones se realizan en forma simultánea si es así, cuál es el grado de intensidad de esta coincidencia.

A ese respecto, se distinguen tres grados:

- Baja simultaneidad. Se da cuando estas elecciones se llevan a cabo en el mismo día.
- Simultaneidad mediana. Se produce cuando se sufraga con la misma boleta.
- Alta simultaneidad. Existe cuando el elector tiene un solo voto.

El cuadro siguiente, arroja información respecto a la relación entre ambas elecciones en los países latinoamericanos.

Cuadro de elecciones presidenciales y parlamentarias en América Latina y su relación a través del voto

País	Elección simultánea	Boleta única	Voto único
Argentina	Sí (no, respecto a la renovación parcial)	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	Sí
Brasil	No	No	No
Chile	No en 1989 y 1993 Sí	No	No
Costa Rica	Sí	No	No
Colombia	No	No	No
Ecuador	Sí	No	No
El Salvador	No	No	No

País	Elección simultánea	Boleta única	Voto único
Guatemala	Sí	No	No (Sí respecto al 25% de los diputados)
Honduras	Sí	Sí	Sí
México	Sí	No	No
Nicaragua	Sí	No	No
Panamá	Sí	No	No
Paraguay	Sí	No	No
Perú	Sí	Sí	No
R. Dominicana	Sí	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela	Sí	No	No

Fuente: Dieter Nohlen, 1993.

Un punto de vista sobre reforma electoral, consiste en determinar si debe mantenerse la relación en la actualidad o si ella deberá alterarse. Tal aspecto es de importancia para el efecto estructurador que tienen entre sí los diversos tipos de elecciones.

Con fines heurísticos²⁰ y en términos muy generales, se comprueba que mientras más intensa sea la simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión en la elección presidencial. La más importante en el presidencialismo sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria. Las situaciones que no se sujetan a esta regla, deben (y pueden entonces) ser explicadas separadamente. La relación es del todo compleja y sutil, en primer plano, se trata ante todo de saber cómo les va a los partidos en la votación mínima. Con un mayor grado de simultaneidad, ¿atrae un buen candidato presidencial más votos a un partido en la elección parlamentaria?

²⁰. Heurístico, ca (del gr. εὐρίσκειν, hallar, inventar, y -tico). 1. adj. Perteneciente o relativo a la heurística. 2. f. Técnica de la indagación y del descubrimiento. 3. f. Busca o investigación de documentos o fuentes históricas. 4. f. En algunas ciencias, manera de buscar la solución de un problema mediante métodos no rigurosos, como por tanteo, reglas empíricas, etc.

Aunque esto no es decisivo, se trata en último término del efecto estructurador que esta relación adquiere sobre la situación decisoria del elector, de los partidos (internamente) y sobre el sistema de partidos, así como sobre la relación entre Ejecutivo y el Legislativo. Estos diversos niveles pueden ser afectados por el sólo (timing) de las elecciones para los diversos órganos, (ninguna baja simultaneidad).

Y más allá de los posibles efectos de la desigualdad y duración del mandato (baja simultaneidad) se haya el problema de cual es desde el punto de vista político-constitucional, la mejor solución en relación con las estructuras político-partidistas existentes y las demandas políticas al sistema de gobierno.

Elecciones electorales presidenciales

El inventario de los sistemas electorales destinados a la elección de presidentes tiene varias semejanzas. La semejanza más grande existe en la prohibición de la reelección directa de un Presidente, por tradición sólo en Paraguay y la República Dominicana permiten la reelección; y Argentina y Perú, recientemente.

Un buen número de países en la actualidad prohíben toda forma de reelección del Ejecutivo. La elección directa por el electorado es hoy día la regla (sólo Argentina se distancia de esto: su colegio electoral, que duplica en miembros al congreso, toma la decisión). El periodo para el cual se eligen los presidentes se eleva en América Latina, en general a los cinco años pero también a menudo a los cuatro años. Sólo en tres casos (Chile desde 1993, México y Nicaragua), se eligen los presidentes para seis años.

En cuanto al sistema electoral propiamente en la elección popular, las más de las veces bastaron hasta hace poco la mayoría relativa de las preferencias en Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar por lo menos el 40% de los votos emitidos. En Colombia, con la nueva constitución y el cambio del sistema electoral presidencial, las constituciones Latinoamericanas exigen ahora en nueve de dieciocho casos la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos (si se trata de los votos emitidos o de los válidos es algo que se discute en algunos casos).

Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta. La decisión debe tomarla una segunda instancia electoral. En estos casos los electores son convocados nuevamente a concurrir a las urnas, se lleva a cabo una elección entre los dos candidatos que hayan logrado más votos. Sólo en Bolivia, de-

cide el congreso con la peculiaridad de que tiene que decidir entre los tres candidatos con más votación, se añade el caso de la elección indirecta de Argentina donde el colegio electoral virtualmente opta entre los tres candidatos más fuertes (en 1994 el tema se condujo a discusión).

Sistemas electorales parlamentarios

Las elecciones parlamentarias (no los regímenes parlamentarios) cubren toda la temática relativa a los sistemas electorales. Pero en los regímenes presidenciales expresan únicamente una parte de las mismas. La mayor parte de los parlamentos Latinoamericanos de componen de dos cámaras: Senado y Diputados. En los pequeños países centroamericanos predominan sistemas unicamerales.

Por regla general, hoy se elige aplicando la regla decisoria proporcional en los sistemas bicamerales, esta regla se aplica tanto para la elección de la Cámara de Diputados, como para la elección del Senado; se desvían de este modelo central (Chile), con un sistema de circunscripciones electorales, binominal para la Cámara de Diputados y para el Senado. México cuenta con un sistema electoral para la Cámara de Diputados, compuesto por dos partes: tres quintas partes por sistema mayoritario y las dos quintas restantes por representación proporcional y un sistema de circunscripciones electorales así como binominal para el Senado. En algunos países se aplica exclusivamente para la generación del Senado. El sistema mayoritario: en Argentina y la República Dominicana, el sistema de mayoría relativa y circunscripciones uninominales; por su parte en Bolivia, es el sistema de la votación limitada y circunscripciones trinominales.

Todos los otros sistemas electorales pueden clasificarse en términos generales, dentro del tipo básico de representación proporcional con grados de proporcionalidad un tanto diferentes. Sin embargo, el problema de la división de los países en circunscripciones electorales es mucho más complejo en América Latina, en él se centran cuestiones de la relación población-representantes, votos, escaños y votantes-elegidos: la base político administrativa para diseñar las circunscripciones, por un lado límites al gerrymandering de las circunscripciones.

Por otro lado, se plantea el problema de distribuir bien (o proporcionalmente) los escaños según habitantes o electores potenciales tomando también en cuenta el desarrollo poblacional en tiempo en función de adap-

taciones del número de escaños por circunscripción. En la realidad Latinoamericana, por las grandes desigualdades de diverso tipo entre las regiones, estados, provincias y departamentos, la división en circunscripciones electorales favorece por regla común a las zonas agrarias, menos pobladas y va en detrimento de las zonas urbanas. Este resultado es prácticamente inevitable al no aplicar estrictamente el criterio de representación por persona como principio de representación territorial que se expresa en forma de establecer incluso constitucionalmente mínimos de representación para las circunscripciones menos pobladas (en el caso de Brasil), un máximo de escaños para los estados más poblados. En América Latina, es crónica la falta de correspondencia en el valor numérico del voto según regiones o circunscripciones. Y hay mucha crítica al respecto que destacan los efectos políticos sobre la representación política en términos partidísticos.

Sin embargo, donde se prescribe y se impone la proporcionalidad entre habitantes/electores y representación, se corre el riesgo de reducir el tamaño de una buena parte de las circunscripciones y de incrementar el número de circunscripciones de pequeño tamaño, lo que puede variar los efectos del sistema electoral en cuanto a la relación votos-escaños.

Por otra parte, se tiene que considerar el alto grado de personalización del voto, producto de las pequeñas circunscripciones. Es dato por considerar cuanto se critica los sistemas electorales vigentes por una (supuesta) falta de relación entre electores y elegidos, una crítica que por ejemplo, aparece en la República Dominicana a pesar de que tenga 16 circunscripciones binomiales y 8 trinomiales de un total de 30 circunscripciones. Vale por ende pensar en circunscripciones artificiales que se alejan de la base político administrativa de los países, abriéndose un campo de manejo y la consecuente manipulación política un tanto conflictiva y por ello polarizante. Una solución intermedia sería tomar agrupaciones de departamentos/provincias en función de circunscripciones.

Respecto a las candidaturas y listas, en la gran mayoría de los casos, las listas son cerradas y bloqueadas, en Brasil, Panamá y Perú, las listas son cerradas y no bloqueadas. En Venezuela, desde la reforma de 1989, hay listas cerradas y bloqueadas y candidaturas uninominales, según el tipo de circunscripción en el sistema de representación proporcional personalizada. En el caso de Uruguay, es peculiar la clasificación de listas de candidatos de su partido, sin embargo estas listas son cerradas y bloqueadas; la Legislación Uruguaya considera a los lemas como partidos y a las listas como cerradas y bloqueadas.

En uno o en otro, ello no corresponde a la realidad; en Chile, el sistema binomial, se junta con la lista no bloqueada lo que promueve la competencia intralista entre los dos candidatos que puedan formar una lista. Lo mismo pasa en Uruguay dentro de los lemas de las circunscripciones binomiales que tienen asegurados cada uno, colorados y blancos, un escaño. Allí, la competencia pasa a ser exclusivamente intrapartidaria.

Respecto a los sistemas de votación que de alguna manera se corresponden con los arreglos en materia de candidatura y listas, en la gran mayoría de los casos el elector tiene un sólo voto para votar una lista. En Panamá, la legislación prevé el voto uninominal o personal. En Brasil, el elector vota o por la lista. En Perú (1990), el elector tiene un voto de lista y hasta dos votos de preferencia que puede dar a sus candidatos preferidos. En Venezuela, con la introducción del sistema proporcional personalizado, el elector tiene dos votos, uno para votar una lista y la circunscripción plurinominal y otro para votar a un candidato de partido en la circunscripción uninominal. En Guatemala, el elector tiene dos votos dado que su voto para elegir al presidente cuenta como voto para un cuarto de los diputados, que se adjudican por lista nacional. Con su voto de elección parlamentaria aporta a la elección de los tres cuartos de diputados a nivel de circunscripciones.

Un dato importante es la simultaneidad del voto, o la función del único voto del cual dispone el elector de elegir al mismo tiempo al presidente y las cámaras legislativas. Este es el caso en Argentina (elección indirecta del Presidente). Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay, al lado del caso de Guatemala, tal simultaneidad puede producir efectos de arrastre de la elección presidencial sobre la parlamentaria que varían según el caso. El voto de arrastre es muy evidente y comprobado en la República Dominicana, en tanto en Uruguay, la construcción del voto desde abajo a partir del pluralismo de las listas y fórmulas presidenciales que las encabezan, atenúan mucho la tendencia a efecto de arrastre.

En cuanto a los sistemas de adjudicación de los escaños, es de señalarse que existe en América Latina, sólo un país con representación proporcional pura e integral: Uruguay, allí se determina la relación entre votos y escaños a nivel nacional, igualando así las posibles distorsiones en esa relación producidas en el primer escrutinio de adjudicación de los escaños a nivel de circunscripciones.

Todos los demás sistemas proporcionales, adjudican los escaños a nivel de circunscripciones exclusivamente, con modificaciones de dos casos que

no alteran el panorama dado que sus funciones no compensan en la realidad las relaciones producidas a nivel precisamente de circunscripción. Guatemala con una adjudicación de 25% de los escaños a nivel nacional. Ecuador con una circunscripción nacional de doce diputados y Venezuela, con la adjudicación de hasta cinco diputados adicionales por partido con derecho a participar en este segundo escrutinio en función de la representación de minorías.

El sistema de adjudicación más utilizado en América Latina es el del cociente electoral en su versión simple o natural (votos válidos por número de escaños), se aplica en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras Nicaragua y Panamá. Dado que este sistema no es capaz de adjudicar todos los escaños, los restantes son distribuidos mediante un método auxiliar: el método del resto (o residuo) mayor. La única excepción es Brasil, donde, se aplica la regla del medio mayor.

Otra diferencia se refiere a cómo se calcula el cociente electoral respecto a la dividendo. Allí se deja ver el problema del concepto "voto válido". En Brasil y en Colombia, este concepto incluye los votos en blanco (abstenciones). El efecto en el procedimiento de adjudicación de escaños, es que aumenta el número de escaños restantes para ser distribuidos por la regla de la media mayor y el resto mayor, respectivamente.

En un buen número de países se aplica el método D'Hondt: Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sólo en Argentina existe una barrera legal del 3% sobre los inscritos y en el nivel de las circunscripciones en varios países significa la existencia de barreras fácticas de representación. Para aumentar los efectos reductivos del sistema, se ha procedido a establecer dos cocientes electorales distintos, en Ecuador y en Bolivia (en las elecciones de 1989), el primero de eliminación o participación según óptica diferente en la legislación de los dos países, el segundo de distribución o asignación respectivamente.

En Ecuador sin embargo, nuevamente espacio representativo a las minorías a través de la participación de las listas que superaron el 60% del cociente electoral en la distribución de los escaños restantes, aún cuando el cociente eliminador se fija en la mitad del cociente electoral simple. Se subraya, que el panorama de los sistemas electorales en América Latina es a partir de los elementos técnicos que los constituyen es sólo de momento, corresponde únicamente a una foto momentánea (1994). Hay mucho movimiento de reforma en materia electoral. No se vislumbra ninguna tendencia general dado que cada reforma nacional se desarrolla en primer lugar en función de

las experiencias del lugar y de los objetivos de las fuerzas políticas protagonistas del debate.

De esta manera, los argumentos a favor o en contra de los sistemas vigentes y sus alternativas propuestas tiene como referente principal los antecedentes históricos, vistos e interpretados por tales actores políticos. Así parece acertado que se indague, que se investiguen los casos individuales, pues en la teoría del poder, la legalidad siempre camina en las vías de la legitimación y de la propia gobernabilidad, ya que la negociación o cabildeo político de las estructuras del poder, son y serán quien o quienes determinen el triunfo o fracaso del juego democrático de una elección, verbigracia, Guatemala o los países centroamericanos que se pronuncian a favor de un concepto democrático, empero persisten las tentaciones totalitarias expuestas por Revel.

ACADÉMICOS DE OTRAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO*

Raúl Montoya Zamora

¿NACIONALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DE LAS ELECCIONES EN MÉXICO? BREVES REFLEXIONES

Introducción

En el presente trabajo de investigación, se presentan algunas reflexiones en torno a la Nacionalización o Federalización de las elecciones en México.

Para ello, en primer término, se estipulan las definiciones de lo que debe entenderse por “Nacionalización” y “Federalización” de las elecciones, y posteriormente se van analizando algunos argumentos que se han sustentado dentro del foro jurídico y político, sin especificar quién los vertió —dada la imposibilidad de ubicar las fuentes precisas, pues generalmente los argumentos se dan en ocasión de la emisión de declaraciones, entrevistas, comentarios, etcétera—, en apoyo a la tesis de nacionalizar las elecciones en México.

Lo anterior, con el propósito de refutar los argumentos esgrimidos en defensa de esa tesis, y mostrar la conveniencia de mantener el esquema federal en la organización de las elecciones en México, pero dentro de un marco de estrecha colaboración con las autoridades electorales federales.

Por último, se vierten algunas reflexiones en relación con problemas no propiamente electorales que inciden en las elecciones —pobreza, falta de educación, falta de cultura política y constitucional—, con la finalidad de crear conciencia de la existencia de estos problemas, para que sean atendidos con medidas y políticas públicas de carácter no electoral.

En la medida en que sean atendidos los referidos problemas, se estará apuntando a consolidar una democracia de calidad,¹ en la que se respeten los

¹ Morlino, Leonardo, “Calidad de la Democracia, Notas para discusión”, en *Metapolítica*, número 39, 2005, pp. 37-53.

derechos humanos del país, y el resultado de la elección sea producto de la voluntad libre de los ciudadanos.

“Nacionalización” y “Federalización” de las elecciones, aspectos semánticos

Haciendo uso de nuestro derecho de estipulación lingüística, entendemos por “nacionalización de las elecciones” la tendencia que sugiere que, dentro de un sistema federal, las elecciones se organicen, califiquen y validen por órganos de carácter central, con el consiguiente desconocimiento de la potestad de las entidades federativas, de poder hacerse cargo de la función electoral dentro de su respectivo ámbito competencial.

Mientras tanto, entiendo por “federalización de las elecciones” la posibilidad de que la función electoral pueda ser ejercida, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, por autoridades federales y locales.

Así las cosas, nacionalizar o seguir manteniendo el esquema de organización federal de las elecciones en México fue uno de los debates que se abrió, previo a la aprobación de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de noviembre de 2007.

Prácticamente todas las fuerzas políticas, en el marco de la llamada “Reforma Política”, presentaron diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tendentes a nacionalizar las elecciones en México.

Una de esas iniciativas, fue presentada por la Diputada Mónica Fernández Balboa, a nombre del grupo parlamentario del PRD, con fecha 31 de julio de 2007.² En la citada iniciativa, se proponía crear el Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, como un organismo público autónomo, permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tendría la función estatal de organizar las elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación; de los poderes Ejecutivo y Legislativo de las Entidades Federativas; Municipales; de Jefe de Gobierno y de la Asamblea

² Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/cuadros_comparativos/2CP1/0796-2CP1-07.pdf [consultada el 24 de octubre de 2012].

Legislativa del Distrito Federal, así como de los procesos de participación ciudadana, cuyas actividades se regirían por los principios de certeza, legalidad, independencia.

Al dar a conocer la pretendida iniciativa, muy pronto se formaron opiniones muy calificadas para echar por la borda su contenido.

Entre los argumentos más contundentes, encontramos aquellos realizados en el sentido de que nacionalizar las elecciones era una franca violación a la soberanía de los Estados y al pacto federal, pues parte de la soberanía estatal radica en poder elegir a sus representantes de conformidad con las normas, principios e instituciones creadas por los propios estados y, al crear una legislación electoral nacional, con un ámbito de validez también nacional, se violentaba la soberanía estadual.

No obstante, hoy aparece nuevamente el debate sobre la mesa, tal vez con algunos argumentos nuevos, pero con la misma finalidad: crear un sistema nacional de elecciones para todo el país, con la consiguiente desaparición de los Institutos Electorales y Tribunales Electorales de la República Mexicana.

Argumentos a favor de la Nacionalización de las elecciones y su refutación

Pero ¿qué es lo que se argumenta para sostener la propuesta?

Se argumenta que existe una duplicidad de funciones, entre autoridades electorales federales y locales y que, por tanto, es factible que una sola autoridad se haga cargo de la organización de las elecciones en todo el país.

Respecto de este punto, lejos de pensar que la mejor solución es la nacionalización de las elecciones, se tiene que pensar en fortalecer la autonomía e independencia de todas las autoridades electorales, y organizar esquemas de cooperación institucional que permitan el desarrollo de la función electoral de manera óptima.

En ese sentido, es digno de mencionar que el Instituto Federal Electoral (IFE), con la finalidad de establecer las condiciones del trabajo de colaboración entre ese Instituto y los 14 institutos electorales locales para las elecciones del próximo año (2013), propuso la elaboración de un modelo de convenio único, para:

- Establecer relaciones de cooperación con todos por igual, con claridad de criterios, conocidos de antemano y en las mismas condiciones, sin excepción.
- Establecer los campos generales de colaboración.
- Fortalecer las relaciones de los órganos electorales locales con los Vocales Ejecutivos del IFE, que son los mejor capacitados para atender y resolver asuntos en los estados.³

Con ello, se generó el compromiso de firmar, en fechas próximas, el convenio de apoyo y colaboración con el propósito de lograr el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la organización de los procesos electorales, tanto a nivel federal como estatal.

Así las cosas, necesitamos más acciones contundentes, como la que se acabó de apuntar, para ir fortaleciendo la autonomía en independencia de las autoridades electorales federales y locales.

Por otra parte, a favor de la nacionalización de las elecciones, también se argumenta que, con la eliminación de los órganos electorales de las entidades federativas, se obtendría un ahorro significativo en las elecciones.

Este argumento sin duda no toma en consideración lo siguiente.

El Presupuesto del Instituto Federal Electoral (IFE) para el año de 2012, en el que sólo organizó las elecciones federales, fue de 15,953 millones, 899 mil pesos —1,222, millones, 989,568, dólares—.⁴

Mientras que el presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue de 2,368 millones, 962,800 pesos —181 millones, 599,296 dólares—.⁵

Esto es, el presupuesto de ambas autoridades electorales fue alrededor de más de 18,000 millones de pesos —1,379, millones, 838,976, dólares—.

En las entidades federativas, contamos con la información del gasto en promedio de 26 tribunales electorales del país en año electoral —donde el presupuesto tiende a ser mayor que en años no electorales—, el cual ascien-

³ Disponible en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnnextoid=5e18c02053a0b310VgnVCM1000000c68000aRCRD> [consultada el 30 de noviembre de 2012].

⁴ Presupuesto de egresos de la Federación. P. 85. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf [consultada el 24 de octubre de 2012].

⁵ Ídem.

de en su totalidad a 656 millones de pesos —50, millones, 287,468, dólares—. ⁶ Bajo este cálculo, los 32 tribunales no llegarían a 900 millones de pesos.

Sólo a manera de ejemplo, en EU, las elecciones costaron aproximadamente 6,000 millones de dólares, según el prestigiado Centro de Política Responsable (CRP). ⁷

Si sólo comparamos el presupuesto asignado al TEPJF —2,368 millones, 962,800 pesos—, con el otorgado a 26 tribunales electorales de las entidades federativas —656 millones de pesos—, no necesitamos ser sabios para predecir que si desaparecemos de un plumazo los órganos jurisdiccionales electorales de los Estados, el presupuesto del TEPJF no sólo aumentaría levemente, sino que se triplicaría, si consideramos que dicho órgano jurisdiccional requeriría mayor presencia, y recursos materiales y humanos para hacer frente a la carga de trabajo que implica el resolver los conflictos derivados de la celebración de los comicios en las entidades federativas.

Como se puede apreciar, la supuesta solución sería más costosa que el problema que se pretende resolver.

En consecuencia, desde nuestra perspectiva, el argumento económico no cobraría un peso significativo en la toma de la decisión correspondiente.

Otro argumento que se esgrime a favor de la nacionalización de las elecciones, es aquél que señala la falta de capacidad de las personas que integran los órganos electorales de los Estados para hacerse cargo de las elecciones. Esto es, este argumento atiende a la falta de preparación de las personas en materia electoral.

Con referencia a este asunto, cabe apuntar que, en primer lugar, la totalidad de las legislaciones electorales de las entidades federativas establecen como requisitos para ocupar los principales cargos en los órganos electorales —administrativos y jurisdiccionales— tener conocimientos en materia electoral. Mandato que implica el deber de los integrantes de las legislaturas, de realizar los nombramientos sobre la base del cumplimiento de todos los requisitos legales, entre ellos, el apuntado, so pena de que el acto de nombramiento pueda ser invalidado por el TEPJF, por no cumplir con ese requisito.

⁶ Díaz Santana, Héctor, "Los efectos del presupuesto para la administración de la justicia electoral local en México", *Amicus Curiae*, año 4, número 6, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, disponible en <http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/num6/02.pdf> [consultada el 24 de octubre de 2012].

⁷ Disponible en <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/01/08/6000-mdd-costarian-las-elecciones-de-eu> [consultada el 30 de noviembre de 2012].

Ahora bien, el hecho de decir que en los estados no existen personas lo suficientemente versadas en la materia electoral, como para hacerse cargo de la organización, calificación y resolución de las controversias electorales, implica desconocer la labor que han realizado las universidades y centros de investigación en la preparación de recursos humanos altamente capacitados en cuestiones electorales.

Es un insulto para las universidades públicas de los estados que a estas alturas se diga que no hay personas preparadas para hacerse cargo de la función electoral.

En cada uno de los Estados existen personas cuyos talentos y conocimientos en materia electoral están al nivel de los mejores del mundo, y negar esta realidad es completamente una aberración.

Otro dato adicional, que es fundamental para reflejar el grado de profesionalismo de las autoridades electorales estatales, en el ámbito jurisdiccional, es que de la totalidad de las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales electorales, sólo se impugnan el 21.4%. De las cuales sólo se revocan en promedio el 4.1% por las instancias federales.⁸

Esto refleja el grado de profesionalismo y objetividad de los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas.

En cuanto a la experiencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, órgano jurisdiccional en el que me he desempeñado como Secretario de Estudio y Cuenta por más de 14 años, es importante destacar lo siguiente.

En el periodo comprendido del año 2000 al 2011, se efectuaron 4 procesos electorales (2001, 2004, 2007 y 2010).

Como se podrá advertir a través de los datos estadísticos que se precisarán,⁹ el ingreso de expedientes se ve reducido durante el periodo interproceso, es decir, el que media entre la celebración de dos procesos electorales locales o dicho de una manera más simple, en los años donde no tiene verificativo un proceso electoral local. Tal y como se podrá apreciar en los años

⁸ Díaz Santana, Héctor (coordinador general), *Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*, México, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, y Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia en México, 2011, pp. 137-140.

⁹ Informes del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, disponible en: <http://www.tedgo.gob.mx/index.php/informes-y-resultados/informe-anual> [consultada el 30 de noviembre de 2012].

2000, 2002, 2003, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2011, en los que no se desarrolló proceso electoral.

En el año 2000, se recibieron un total de **6** recursos de apelación, cuyos actores fueron:

Partido Acción Nacional	1
Convergencia Partido Político Nacional	1
Partido de la Sociedad Nacionalista	1
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	1
Partido de la Revolución Democrática	1
Partido del Trabajo	1
Total	6

En el proceso electoral 2001, se recibieron: **12** Recursos de Apelación, **18** Juicios de Inconformidad, **1** Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, **1** Recurso Innominado y **1** escrito de protesta, que sumados dieron un total de **33** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Recursos de Apelación

Partido Duranguense	7
Partido Verde Ecologista de México	1
Partidos Duranguense, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo (conjuntamente)	4
Total	12

Juicios de Inconformidad

Partido Verde Ecologista de México	1
Partido Revolucionario Institucional	5
Partido Acción Nacional	4
Partido de la Revolución Democrática	2
Partido Duranguense	4
Partido del Trabajo	2
Total	18

Recurso Innominado

Partido Duranguense	1
---------------------	---

En el año 2002 se recibieron **2** Recursos de Apelación, y **1** Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que en suma dieron un total de **3** medios de impugnación.

Recurso de Apelación

Partido del Trabajo	2
---------------------	---

En el año 2003 únicamente se recibió un recurso de **apelación**, promovido por el Partido Duranguense:

En el proceso electoral 2004, se recibieron: **1** Recurso de Revisión, **17** Recursos de Apelación, **31** Juicios de Inconformidad, **6** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y **2** Juicios para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Estatal Electoral y sus Servidores que sumados dieron un total de **57** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Recurso de Revisión

Partido Acción Nacional	1
-------------------------	---

Recursos de Apelación

Partido Duranguense	2
Partido Acción Nacional	12
Partido Verde Ecologista de México	1
Coalición "Todos por Durango"	1
Partido de la Revolución Democrática	1
Total	17

Juicios de Inconformidad

Partido Duranguense	1
Partido Acción Nacional	6
Coalición "Todos por Durango" ¹⁰	16
Partido Revolucionario Institucional	8
Total	31

En el año 2005, se recibieron: **1** Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y **1** Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Estatal Electoral y sus Servidores.

En el 2006, únicamente se recibieron: **2** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

En el proceso electoral 2007, se recibieron: **8** Recursos de Apelación, **19** Juicios de Inconformidad, **18** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, **1** Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Estatal Electoral y sus Servidores, que sumados dieron un total de **46** medios de impugnación.

¹⁰. La Coalición "Todos por Durango" se integró por los Partidos del Trabajo, de la Revolución Democrática y Convergencia.

Los promoventes se detallan a continuación:

Recursos de Apelación

Partido Acción Nacional	2
Partido de la Revolución Democrática	1
Partido Duranguense	1
Ciudadanos	4
Total	8

Juicios de Inconformidad

Partido Acción Nacional	12
Coalición "Alianza por Durango" ¹¹	1
Coalición "Unidos por Durango" ¹²	2
Partido del Trabajo	2
Partidos Duranguense, Acción Nacional y del Trabajo	1
Partido de la Revolución Democrática	1
Total	19

En el año 2008, se recibieron: **8** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano promovidos por igual número de ciudadanos por sus propios derechos.

A efecto de precisar la estadística del año 2009, es menester mencionar que con la reforma legal, dada mediante decretos 190 y 192 publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, con fechas trece y dieciséis de noviembre de dos mil ocho, respectivamente, se dio origen a dos nuevas leyes que se denominan: Ley Electoral para el Estado de Durango, y Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, mismas que abrogaron al Código Estatal Electoral. En la nueva Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Partici-

¹¹. La Coalición "Alianza por Durango" se integró por los Partidos del Trabajo y Convergencia.

¹². La Coalición "Unidos por Durango" se integró por los Partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza.

pación Ciudadana se prevén diversas figuras jurídicas relevantes e inéditas, es decir, se implementó un nuevo catálogo de medios de impugnación que se integra con el juicio electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto y sus Servidores; el nuevo juicio electoral subsume los anteriores recursos de revisión y apelación, así como el juicio de inconformidad; la competencia de estos juicios corresponde exclusivamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.

Así, tenemos que, en el año 2009, se recibieron **15** Juicios Electorales, **5** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y **1** Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Electoral y sus Servidores, que sumados dieron un total de **21** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Juicios Electorales

Partido de la Revolución Democrática	4
Partido Social Demócrata	1
Partido Acción Nacional	2
Convergencia Partido Político Nacional	5
Partido del Trabajo	1
Partido Verde Ecologista de México	1
Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Convergencia y del Trabajo	1
Total	15

En el proceso electoral 2010, se recibieron: **111** Juicios Electorales y **33** Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que sumados dieron un total de **144** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Juicios Electorales

Partido Convergencia	1
Partido del Trabajo	5
Partido Acción Nacional	1
Partido Revolucionario Institucional	2
Coalición "Durango va Primero" ¹³	22
Coalición "Durango nos Une" ¹⁴	67
Partido Nueva Alianza	1
Partido Verde Ecologista de México	3
Partido Duranguense	4
Ciudadanos	5
Total	111

Los 33 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano se promovieron por igual número de ciudadanos por sus propios derechos.

En el año 2011, se recibieron: **10 Juicios Electorales** y **10 Juicios** para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, que sumados dieron un total de **20** medios de impugnación.

Los promoventes se detallan a continuación:

Juicios Electorales

Partido Acción Nacional	1
Partido Convergencia	8
Ciudadanos	1
Total	10

¹³. La Coalición "Durango va Primero" se integró por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Duranguense.

¹⁴. La Coalición "Durango nos Une" se integró con los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Convergencia.

Los 10 Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano se promovieron por igual número de ciudadanos por sus propios derechos.

De los datos estadísticos mostrados, se observa que existe un notable aumento en los medios de impugnación presentados con motivo de la celebración de los procesos electorales.

Así, mientras en el año del 2001 (elecciones de ayuntamientos y diputados), se presentaron 33 medios de impugnación; en las elecciones de 2004 (Gobernador, diputados y ayuntamientos), se presentaron 57; en las del año 2007 (diputados y ayuntamientos), se promovieron 46 y en las elecciones de 2010 (Gobernador, diputados y ayuntamientos), se interpusieron un total de 144 medios de impugnación.

Existe un incremento de las impugnaciones de más del 400%, si tomamos como parámetro las presentadas en los procesos electorales de los años 2001 y 2010. Y casi un aumento del 300%, si tomamos como referencia las impugnaciones presentadas en los procesos comiciales de 2004 y 2010, donde se renovó al titular del poder ejecutivo en el Estado.

Aunado al notable incremento en la tasa impugnativa, cabe destacar que los casos presentados se incrementaron en cuanto a su grado de complejidad, pues en los procesos electorales de 2001 y 2004 prácticamente sólo se abordaban cuestiones muy elementales en torno a causales de nulidad de votación recibida en casilla; y en los procesos electorales de 2007 y 2010, por primera vez, se abordaron planteamientos tendentes a nulificar las elecciones, sobre la base de violación a los principios constitucionales de las elecciones democráticas.

Y es en ese tipo de casos donde se pone a prueba el profesionalismo y la independencia del Tribunal Electoral del Estado y donde le ha sabido responder a la ciudadanía duranguense, emitiendo sus fallos con toda oportunidad, apegados a los principios de constitucionalidad y legalidad.

La capacidad y profesionalismo del Tribunal Electoral del Estado ha sido puesta a prueba a través de la impugnación de sus resoluciones ante las instancias federales, en donde se ha reconocido la calidad de sus sentencias.

Sólo por citar un ejemplo, en el diagnóstico de la justicia electoral de las entidades federativas, realizado por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia,¹⁵ se reconoció que la sentencia emitida por este Tribunal Electoral

¹⁵. Díaz Santana, Héctor (coordinador general), *Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*, op. cit., p. 124.

del Poder Judicial del Estado, en el expediente TE-JE-104 y 105/2010, concerniente a la impugnación promovida durante el proceso electoral de 2010, relativa a la nulidad de elección de Gobernador del Estado; se destaca por la calidad en su argumentación, por la profundidad de sus conceptos, por la técnica empleada para su redacción y por resolver asuntos con altos niveles de complejidad.

Igualmente, cabe destacar que durante el proceso electoral del año 2010, de las 71 sentencias que fueron impugnadas ante instancias federales, se confirmaron casi el 100% de las mismas.

De ahí que se afirme que ese Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango es una institución consolidada material y jurídicamente, y que sigue trabajando por seguir ofreciendo a la ciudadanía duranguense, la seguridad de que el resultado de su voto será respetado.

Por tanto, consideramos que el argumento relativo a la falta de preparación de las autoridades electorales de los Estados no debe cobrar un peso significativo en la toma de la decisión que corresponda.

Otro argumento que se esboza, para reforzar la tesis de la nacionalización de las elecciones, tiene que ver con el señalamiento realizado en el sentido de que los titulares de los institutos y tribunales electorales de los Estados, son impuestos por el Gobernador en turno y, por ende, existe desconfianza de la ciudadanía hacia esos órganos electorales.

Al respecto, me apena decir que a nivel de la designación de los integrantes de los órganos electorales federales —IFE y TEPJF— no cambia mucho la situación, dado que se tiene la sospecha de que los titulares de estos órganos son nombrados a través de componendas entre los partidos políticos y el titular del poder ejecutivo federal. Por ello, también estos órganos padecen esa crisis de desconfianza ante la ciudadanía.

Un indicador, que revela el nivel de confianza de los organismos electorales federales, es el contenido en la segunda encuesta nacional de cultura constitucional (*Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño de Estado*. IFE-III, UNAM, 2011). Donde el IFE mostró un 6.7 de nivel de confianza, mientras que los jueces y magistrados un 5.9, y los partidos políticos un 5.5.¹⁶

Ante este escenario, tenemos que la ciudadanía desconfía tanto de los organismos electorales locales como de los federales.

¹⁶ Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion7.pdf> [consultada el 24 de octubre de 2012].

De tomar como válido el argumento de la desconfianza, entonces también tendríamos que centralizar la función jurisdiccional en el Poder Judicial de la Federación, desapareciendo la jurisdicción de las entidades federativas —tribunales de justicia y jueces—, dado que también se tiene la sospecha de que los Poderes Judiciales de los Estados son controlados por los gobernadores.

Hasta llegar al absurdo de centralizar todas las funciones que les corresponden a las entidades federativas, por esa sospecha de desconfianza.

El referido esquema es contrario al funcionamiento de una federación en Países con dimensiones territoriales y demográficas grandes, donde la centralización de funciones produce esquemas ineficientes en el ejercicio de éstas.

Por tanto, la solución no está en eliminar o desaparecer a los órganos electorales de los Estados, sino en impulsar muy fuertemente el papel de estos órganos y darles un renovado impulso.

Se tiene que hacer más transparente el proceso de designación de las autoridades electorales federales y locales, de tal suerte que le quede claro a la ciudadanía que al frente de esos organismos están las mejores personas —mujeres y hombres— que tiene el Estado para hacerse cargo de tan importante responsabilidad.

Es preciso que para que estas autoridades generen confianza en la ciudadanía, se establezca un sistema de evaluación del desempeño para que, con parámetros objetivos, se mida la calidad con la que realizan sus funciones.

Las autoridades electorales federales y locales, deben apostarle a la colaboración institucional para hacer de la democracia electoral una realidad.

Actualmente, nuestra legislación electoral contempla esquemas de participación y colaboración muy importantes entre las autoridades electorales, que podemos considerar como el justo medio entre los dos extremos en el debate, a saber Nacionalización vs. Federalización.

Así, por ejemplo, el acceso a las prerrogativas de radio y televisión dentro de un proceso electoral local, para los partidos políticos y coaliciones participantes, y para el cumplimiento de los fines de las autoridades electorales locales, se da por conducto del IFE, quien es autoridad única en la administración de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión (art. 41, base III, apartado A, CPEUM).

Las autoridades electorales de las entidades federativas encargadas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos sólo pueden superar la limitación impuesta por los secretos bancario, fiduciario y fiscal por conducto de la Unidad de Fiscalización del IFE (art. 41, base V, CPEUM).

Existe la posibilidad de que el IFE, mediante convenio celebrado con las autoridades administrativas electorales locales, se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales (art. 41, base V, CPEUM).

Es competencia del IFE conocer de los procedimientos sancionadores cuando la conducta cometida infrinja las normas relativas a la propaganda en radio y televisión —contratación de tiempos, propaganda denigrante y de calumnia— (art. 41, base III, CPEUM).

También es competencia del IFE conocer de los procedimientos sancionadores cuando la conducta denunciada se encuentre relacionada con la violación de las normas que prohíben a los servidores públicos de la Federación, Estados y Municipios, utilizar la propaganda institucional con fines de promoción personal; así como cuando se difunda la propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial (art. 41, base III, y 134, párrafos 7 y 8 de la CPEUM).

Asimismo, la totalidad de las entidades federativas utilizan el padrón electoral y la lista nominal de electores elaborada por el IFE.

En sede jurisdiccional, el TEPJF tiene la última palabra al conocer y resolver los Juicios de Revisión Constitucional que se promuevan en contra de actos definitivos y firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas, encargadas de organizar y calificar las elecciones o resolver las controversias que surjan durante las mismas, siempre y cuando dichos actos y resoluciones sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones (art. 99, fracción IV, CPEUM).

De igual manera, el TEPJF tiene la última palabra en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos (art. 99, fracción V, CPEUM).

Sobre esta última cuestión, es oportuno destacar que la Sala Superior del TEPJF ha sustentado criterios importantes que tienden a descentralizar el acceso a la justicia electoral en el ámbito de la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano.

Como ejemplo de lo anterior, se tiene que el pasado nueve de abril de dos mil once, la Sala Superior del TEPJF, resolvió la contradicción de criterios SUP-CDC-1/2011 y acumulada, entre los sustentados por la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, y las Salas Regionales de la Segunda y Tercera Circunscripciones Plurinominales, con sedes en Monterrey, Nuevo León, Xalapa y Veracruz, todas del TEPJF.

En la referida resolución de contradicción de criterios, la Sala Superior del TEPJF determinó esencialmente que los tribunales electorales de las entidades federativas son competentes para conocer de los conflictos derivados de la integración de los órganos locales de los partidos políticos nacionales. Tal resolución dio origen a la Tesis de Jurisprudencia 5/2011, cuyo rubro es: “INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS”.

En ese orden de ideas, por ser de fundamental importancia para el desarrollo del presente trabajo, a continuación se esbozan los argumentos dados a favor de la emisión de tal criterio.

Lo anterior, con el objeto de señalar los aspectos positivos y negativos, para el fortalecimiento de la justicia electoral en las entidades federativas, que resultan de la adopción del citado criterio jurisprudencial.

Entre los argumentos que sustentan la Tesis de Jurisprudencia 5/2011, tenemos los siguientes:

Federalismo Judicial

Uno de los argumentos en que se sustenta la competencia de los Tribunales Electorales de las entidades federativas, para conocer de los conflictos relacionados con la integración de los órganos locales de los partidos políticos nacionales, es el principio del federalismo, contenido en los artículos 40 y 116, fracción IV, incisos f) y l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, las constituciones y leyes de las distintas entidades federativas garantizarán: que las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos, en los términos que expresamente señalen, y que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Con base en lo anterior, señala la Sala Superior que el federalismo judicial: “se materializa a través del respeto a los principios de definitividad de las instancias en materia de administración de justicia; pero también por el respeto de las atribuciones y competencias de los tribunales estatales, abatiendo con ello la existencia de tradiciones centralistas del Poder Judicial Federal”.

En ese sentido, sostiene la Sala Superior que el federalismo permite la emisión de normas electorales y la existencia de tribunales electorales que permitan tener un sistema de división de competencias entre la Federación, Estados y Distrito Federal.

En consecuencia, la Sala Superior determinó que, si la propia constitución establece que las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal garantizarán la existencia de tribunales electorales locales y un sistema de medios de impugnación en materia electoral, tales previsiones serán aplicables a todos los actos y resoluciones de autoridades federales, estatales y municipales, salvo las competencias expresamente establecidas a la federación (artículo 122 Constitucional).

Tutela Judicial Efectiva y el reconocimiento de un sistema integral de justicia electoral

Otro argumento, derivado del anterior, se sustenta en los principios de tutela judicial efectiva y del reconocimiento de un sistema integral de justicia electoral; los que se ven trasgredidos al restar recursos legales eficaces, y que se encuentran al alcance geográfico inmediato de los ciudadanos, al tener la posibilidad de presentarlos en la sede jurisdiccional de su respectiva entidad federativa.

Al efecto, la Sala Superior razonó que, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17 y 41, párrafo 2, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede establecer que el sistema de justicia electoral debe prever un conjunto de medios de impugnación eficaces, inmediatos y accesibles a los justiciables, por medio de los cuales, puedan obtener la restitución del derecho violado por parte de los institutos políticos en los que militan.

De tal suerte que, si las leyes electorales estatales y del Distrito Federal, prevén la existencia de un medio de impugnación que garantice la legalidad de los actos y resoluciones de los partidos políticos, se debe de agotar esa jurisdicción estatal para cumplir con el principio de definitividad de la cadena impugnativa del sistema integral de justicia en materia electoral.

Igualmente, la Sala Superior consideró que el carácter “extraordinario” del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (federal) exige que exista una vía local ordinaria funcional de control jurisdiccional de la juridicidad o de la legalidad electoral.

En ese contexto, si se contempla la procedencia de un medio de impugnación para que un tribunal electoral local resuelva un conflicto en la materia, se debe reconocer el derecho a los justiciables para que ocurran ordinariamente a esa instancia estatal, para impugnar un acto o resolución de un partido político nacional, con lo cual se logra inmediatez geográfica en la impartición de justicia electoral.

Nuestra postura en torno al criterio en cuestión es coincidente con la sustentada por el Magistrado Flavio Galván en su voto particular, a saber, que los tribunales electorales de las entidades federativas carecen de competencia para pronunciarse sobre actos inherentes a la integración de los órganos locales de los partidos políticos nacionales.

Lo anterior, porque los partidos políticos nacionales son entidades de interés público que nacen de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo ámbito de aplicación recae esencialmente en el Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo disposición en contrario.

Ahora bien, conforme a los artículos 41, párrafo 2, Base I, último párrafo, y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que expresamente se señalen; y, en el caso, no existe norma alguna que autorice a los tribunales electorales locales conocer y resolver de las impugnaciones relacionadas con la integración de las autoridades locales de un partido político nacional.

Y por el contrario, sí existen disposiciones expresas que autorizan a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de ese tipo de conflictos, tal y como lo contemplan los artículos 99, párrafo 4, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral Federal. Disposiciones que condicionan la procedencia del juicio, a que los quejosos hayan agotado los medios de defensa partidistas.

Ahora bien, con independencia de lo correcto o no del criterio en análisis, consideramos que se pueden rescatar algunos aspectos positivos y otros no tanto que, sin embargo, puestos en la balanza, nos permiten observar las bondades del mismo.

Uno de los aspectos positivos es el fortalecimiento de los tribunales electorales locales.

Los tribunales electorales locales se fortalecen porque tienen en sus manos una nueva atribución que entraña la solución de conflictos relacionados con la integración de los órganos estatales, distritales, municipales y seccionales de los partidos políticos nacionales.

Con esta nueva atribución, los tribunales locales justifican plenamente su permanencia,¹⁷ la cual es necesaria para garantizar los principios de autonomía, independencia judicial, estabilidad en el cargo de los juzgadores, seguridad económica en la remuneración y especialización en el cargo que garantiza la legalidad de los actos que se emitan.¹⁸

Además de la permanencia, los tribunales locales se fortalecen porque con la resolución de este tipo de controversias, su actividad se realizará de forma más especializada, toda vez que especialización sólo se alcanza con la práctica, es decir, por la permanencia en el cargo y con el conocimiento reiterado de los asuntos.

Otro de los aspectos positivos del criterio de mérito es que se pone al alcance del justiciable la instancia jurisdiccional, que por el ámbito geográfico donde se origina el conflicto tiene un más pronto acceso; es decir, se garantiza la inmediatez geográfica de la justicia electoral.

Dentro de los aspectos negativos o, si lo queremos denominar, no tan bondadosos del criterio en cuestión, tenemos que se le impone al justiciable una carga procesal, que no se encuentra expresamente prevista en la legislación federal ni en la legislación de las entidades federativas.

En efecto, ya se argumentó que las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos expresamente señalados en la legislación. Y que los tribunales electorales locales no tienen competencia expresa para conocer conflictos relacionados con la integración de los órganos locales de los partidos políticos nacionales.

También, se razonó que sólo las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen atribuciones expresas para conocer de ese tipo de controversias, siempre y cuando los quejosos hayan agotado previamente las instancias **partidistas** de resolución de conflictos: dentro de las cuales, no se contemplan de forma expresa el agotamiento de las instancias locales en caso de que existan.

^{17.} Aquí *permanencia* se utiliza como contrario a la temporalidad en el funcionamiento de algunos tribunales y salas electorales de la república mexicana, como el del Estado de Aguascalientes.

^{18.} *Vid.*, Tesis de Jurisprudencia 73/2010, 74/2010, 75/2010, 76/2010, 77/2010, y 78/2010, emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, con la adopción de tal criterio, imponen a los justiciables una carga procesal más que no se encuentra expresamente prevista en la norma, antes de acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual, desde nuestra perspectiva, retarda el acceso a la justicia electoral, dado que la experiencia indica que la mayor parte de los conflictos en materia electoral son decididos en última instancia por las Salas del Tribunal Electoral.

Puestos en la balanza los aspectos positivos y negativos del criterio en examen, consideramos que las bondades del mismo tienen más peso, ya que permite el fortalecimiento de la justicia electoral en las entidades federativas, es decir, del federalismo judicial electoral.

Otro ejemplo relacionado con la descentralización de la justicia, lo dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el ámbito de la justicia constitucional, donde por mucho tiempo, permaneció el criterio de centralizar el control de la constitucionalidad de forma exclusiva para los órganos del Poder Judicial de la Federación, bajo el argumento de que los jueces de los estados carecían de competencia expresa para efectuar dicho control, contrario a lo que sucede con los jueces federales, que sí contaban con competencia expresa para realizarlo.

En efecto, por muchos años la SCJN sostuvo lo que se denominó el “Monopolio del Poder Judicial Federal” sobre la revisión de la constitucionalidad de las leyes, con la justificación que los órganos jurisdiccionales ajenos al Poder Judicial federal carecían de competencia expresa para ello, como ocurre con lo dispuesto en los Artículos 103, 105 y 107 de la CPEUM, que confiere a los tribunales de la Federación la facultad para examinar la constitucionalidad de las leyes y los actos de cualquier autoridad, según se puede apreciar en las tesis de jurisprudencia, cuyos rubros nos indican: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN” (Tesis de jurisprudencia P./J.73/99), “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE” (Tesis de jurisprudencia 1ª./J.80/2004) y “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN” (Tesis de jurisprudencia P./J.74/99).

Hoy día, la SCJN, en cumplimiento a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso Rosendo Radilla

Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, ha dejado sin efectos las jurisprudencias de cuenta y, en consecuencia, ha establecido las directrices del nuevo modelo de justicia constitucional en México, donde además del control abstracto, directo y de tipo concentrado que ejercen los órganos del Poder Judicial de la Federación, admite la coexistencia de un control difuso, a cargo de todos los órganos que ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales.¹⁹

Es con ese tipo de resoluciones con las que debe haber un constante diálogo e interacción permanente entre órganos jurisdiccionales electorales federales y locales.

Lo mismo debe suceder con las autoridades administrativas electorales federales y locales.

Lejos de los cuestionamientos realizados por la ciudadanía y por los propios partidos políticos, las autoridades electorales deben dejar claro que su compromiso fundamental es con la democracia y con la ciudadanía, que espera mucho de ellos.

Deben demostrar con actos, con hechos, que la Constitución y los Derechos Humanos no se negocian, no se pactan. Y aplicar las consecuencias que correspondan a los infractores de la norma.

Deben de estar dispuestos a proteger los derechos humanos cuando exista una franca violación a éstos; también deben de estar comprometidos a anular una elección cuando tengan las pruebas suficientes de que no se observaron los principios constitucionales de una elección democrática.

En fin, su compromiso debe ser con la democracia y el pueblo mexicano.

Sin embargo, las autoridades electorales también requieren el apoyo de los partidos políticos para lograr ese objetivo, pues mientras que éstos y sus candidatos no se comporten a la altura que exigen los tiempos actuales, nuestro sistema democrático siempre estará marcado por la desconfianza, por la sospecha, por la falta de certeza en los resultados electorales.

Los partidos políticos y sus candidatos tienen la obligación de respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

Igualmente, dentro de sus obligaciones está la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación

¹⁹. Montoya Zamora, Raúl, *El Nuevo Paradigma del Control Constitucional en Materia Electoral*, México, Ed. Flores Editor y Distribuidor, 2012.

política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos (art. 38.1 a) COFIPE).

También se encuentran obligados a abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas (art. 38.1 p) COFIPE).

Pero tal parece que a algunos actores políticos se les olvida su compromiso con el pueblo mexicano y, con el afán de justificar su incapacidad para ganar adeptos, lo que hacen casi de modo sistemático es atacar a las autoridades electorales, alegando una serie de situaciones que llevan a la población a desconfiar de éstas y, en consecuencia, de todo el proceso electoral.

En México, vimos por ejemplo que en el año 2006, Andrés Manuel López Obrador, otrora candidato a la presidencia de la república, con sus ataques constantes al IFE, ocasionó que la ciudadanía desconfiara de esa autoridad electoral, cuando mantenía excelentes niveles de aceptación.

Y para mal del propio instituto, la desconfianza se agudizó cuando a través de la reforma electoral de noviembre de 2007, los Consejeros Electorales del IFE se convirtieron en moneda de cambio para que se aprobara la citada reforma, lo que propició la salida inmediata y anticipada del Consejero Presidente, Luis Carlos Ugalde y cinco consejeros más, al modificarse el régimen de nombramientos del Consejo General del Instituto, que a partir de entonces sería escalonado, causando reacciones encontradas entre quienes calificaban esta determinación como una vulneración a su independencia e, incluso, un ajuste de cuentas, y los que la catalogaban como medida indispensable para la recuperación de la certidumbre de la autoridad electoral.

Esperemos que pasada esta elección presidencial de 2012, no interfieran a través de una reforma electoral, en la composición de los organismos electorales federales. Dado que si así sucede, se dañaría aún más la confiabilidad de las instituciones.

Visto el panorama anterior, resulta claro que la solución no está en nacionalizar las elecciones, sino en fortalecer la autonomía e independencia de las autoridades electorales —federales y locales—, evitando ataques e injerencias indebidas en su funcionamiento, y haciendo de la transparencia y rendición de cuentas de estas autoridades una realidad.

Mientras los partidos políticos y los gobernantes no aprendan a respetar a las citadas autoridades, muy poco se podrá avanzar al respecto y siempre estará en entredicho la actuación de los órganos electorales.

Por otro lado, gran parte de los problemas que enfrenta nuestro sistema electoral tiene que ver con temas no electorales: pobreza extrema, desigualdad, falta de cultura política, inexistente rendición de cuentas.

Así, por ejemplo, en la impugnación presentada por el movimiento progresista, en contra de la elección presidencial de 2012, se reclamó como violación, entre otras, la compra de votos.²⁰

La compra de votos se dio en México en la pasada elección presidencial. No podemos identificar la magnitud de la compra ni podemos identificar sólo a un partido o candidato responsable.

El fenómeno de la compra de votos sabemos que existe, pero no lo podemos cuantificar ni identificar a los responsables. Y como tal, fue prácticamente imposible que se aportaran las pruebas suficientes, pertinentes e idóneas para acreditar esa violación ante el TEPJF.

De hecho se tiene la percepción de que constituye una práctica cotidiana de todos los partidos políticos y sus candidatos.

Y si no se hace nada para combatir la pobreza y la desigualdad social ni se educa políticamente al pueblo, no habrá reforma electoral eficaz para terminar con ese problema en las elecciones.

Un país con 50 millones de pobres,²¹ es una presa fácil para que este tipo de prácticas siga viva.

Un país sin una sólida cultura política, constitucional y de respeto a los derechos es tierra fértil para que el ciudadano siga comerciando su derecho a elegir.

Como respaldo a la afirmación anterior, la segunda encuesta nacional de cultura constitucional elaborada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Federal Electoral,²² revela que existe un profundo desconocimiento sobre la Constitución, no obstante, se afirma la necesidad de su observancia y respeto. La apreciación del respeto a la constitución en el país es negativa, igualmente lo es su cumplimiento. De la misma manera, la citada encuesta concluye que la percepción del respeto a los derechos humanos en el país es negativa, igualmente lo es el cumplimiento de los derechos

²⁰. *Vid.* sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-JIN-359/2012, disponible en <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/SUP-JIN-359-2012.pdf> [consultada el 30 de noviembre de 2012].

²¹. De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do> [consultada el 30 de noviembre de 2012].

²². Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/conclusiones.htm> [consultada el 1 de diciembre de 2012].

humanos de grupos vulnerables en el país. Siendo por demás alarmante que la falta de respeto a los derechos humanos se vincule a las autoridades que imparten y procuran la justicia, así como a los políticos.

Un país en el que impere la impunidad, opacidad y la falta de rendición de cuentas, como sucede con México, donde es más fácil que se castigue a una persona por robar un pan para comer, que por haber defraudado al erario público con millones de pesos; siempre habrá lugar para la duda, la sospecha y la desconfianza en los resultados electorales.

Así las cosas, aunque tengamos la certeza de que técnicamente las autoridades electorales hayan realizado bien su trabajo, nunca podremos asegurar que las elecciones fueron producto del sufragio libre de los ciudadanos.

En tanto no se atiendan estos problemas, las reformas electorales que se lleguen a realizar, si bien, importantes en cuanto tiendan a superar algunos problemas ocasionados en las elecciones; nunca van a producir en la mayor medida posible, la certeza a la que aspiran unas elecciones democráticas.

En consecuencia, el gran reto para la consolidación del sistema electoral, se logrará a través de reformas y políticas públicas no electorales.

Fuentes de la investigación

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/cuadros_comparativos/2CP1/0796-2CP1-07.pdf [consultada el 24 de octubre de 2012].
- CNN. [Http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/01/08/6000-mdd-costarian-las-elecciones-de-eu](http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/01/08/6000-mdd-costarian-las-elecciones-de-eu) [consultada el 30 de noviembre de 2012].
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do> [consultada el 30 de noviembre de 2012].
- Díaz Santana, Héctor, "Los efectos del presupuesto para la administración de la justicia electoral local en México", *Amicus Curiae*, año 4, número 6, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, disponible en <http://www.derecho.duad.unam.mx/amicus-curiae/descargas/num6/02.pdf> [consultada el 24 de octubre de 2012].
- Díaz Santana, Héctor (coordinador general), *Diagnóstico de la Justicia Electoral en las Entidades Federativas*, México, Asociación Mexicana

- na de Impartidores de Justicia, Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, y Fondo Nacional para el Fortalecimiento y Modernización de la Impartición de Justicia en México, 2011, pp. 137-140.
- Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.92faac40ea85399517bed910d08600a0/?vgnextoid=5e18c02053a0b310VgnVCM1000000c68000aRCRD> [consultada el 30 de noviembre de 2012].
- Informes del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, disponible en: <http://www.tedgo.gob.mx/index.php/informes-y-resultados/informe-anual> [consultada el 30 de noviembre de 2012].
- Montoya Zamora, Raúl, *El Nuevo Paradigma del Control Constitucional en Materia Electoral*, México, Ed. Flores Editor y Distribuidor, 2012.
- Morlino, Leonardo, "Calidad de la Democracia, Notas para discusión", en *Metapolítica*, número 39, 2005, pp. 37-53.
- Presupuesto de egresos de la Federación. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2012.pdf [consultada el 24 de octubre de 2012].
- Resolución de contradicción de criterios: SUP-CDC-1/2011 y acumulada, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/encuestaconstitucion/pdf/encuestaconstitucion7.pdf> [consultada el 24 de octubre de 2012].
- Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-JIN-359/2012, disponible en <http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/SUP-JIN-359-2012.pdf> [consultada el 30 de noviembre de 2012].
- Tesis de Jurisprudencia 73/2010, 74/2010, 75/2010, 76/2010, 77/2010 y 78/2010, emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tesis de Jurisprudencia 5/2011, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Voto particular formulado por el Dr. Flavio Galván Rivera, con motivo de la resolución de contradicción de criterios: SUP-CDC-1/2011 y acumulada, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ACADÉMICOS DE OTRAS UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MÉXICO*

Arturo Sánchez Gutiérrez

Pablo Sánchez Gutiérrez

LAS ELECCIONES DE 2012: LECCIONES Y EL DEBATE SOBRE LA NACIONALIZACIÓN O FEDERALIZACIÓN DE LOS PROCESOS

Presentación

Una característica central de la historia de los procesos electorales en México es la opinión, más o menos generalizada de que las elecciones han estado marcadas, de una u otra manera, por la duda o por la sospecha en torno a su legitimidad. Esto fue producto de la existencia de un partido casi único durante la mayor parte del siglo XX mexicano, hecho acompañado por la certeza de que los resultados electorales eran manipulados por las autoridades para favorecer al Partido Revolucionario Institucional (PRI), entonces denominado “Partido Oficial”.¹

¹ La bibliografía relativa a los partidos políticos en México es abundante. Basta señalar la existencia de libros y textos clásicos en los que se trata sobre este tema. Aquí enumeramos algunos de los trabajos más relevantes al respecto, como lo es el de Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México, 1965, 333 pp.) donde se menciona que “todos los datos indican la ausencia del sistema de partidos, así como el poder considerable con que llega el presidente al gobierno”. Otro libro clásico para entender los antecedentes de la democracia en México es *Democracia dirigida... con ametralladoras*, de Carlos Ortega de 1960 y que fue recientemente reeditado. Muchos autores trabajarán el tema electoral a partir del conflicto, pero también lo harán tratando de dar respuestas o propuestas de cambio. Tales son los casos de Enrique Krauze, en *Por una Democracia sin adjetivos* (México, 1986, 212 pp.); el artículo “The Mexican Electoral System: Continuity by Change”, de Juan Molinar Horcasitas (aparecido en Drake, P. y Silva, D. *Elections and democratization in Latin America, 1980-85*, University of California, San Diego, 1986); del mismo Juan Molinar está su artículo aparecido en la revista *Nexos* en marzo de 1987, “Regreso a Chihuahua”. Así, muchos autores darán cuenta de la evolución de la democracia electoral mexicana. Más recientes son trabajos como *Poliarquías Urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, de Rafael Aranda Vollmer (México, Porrúa, 2004); el artículo de Jean-François Prud’homme “El sistema de partidos” aparecido en el volumen XIV *Instituciones y procesos políticos, de Los grandes problemas de México*. La lista es mucho más larga, aquí sólo se apunta a que hay una descripción clara y un análisis profundo de la evolución del sistema de partidos en México y de los procesos electorales.

A pesar de los avances que se fueron dando poco a poco y de la larga cadena de reformas electorales a partir de 1977, la percepción sobre el fraude electoral no desapareció. Si bien el Instituto Federal Electoral “ciudadanizado” de 1996 convenció a la ciudadanía de que las elecciones empezaban a ser limpias y transparentes, la suspicacia no logró resolverse con el inicio de la transición en el 2000 y el arribo, por vez primera, de un partido político diferente al PRI a la presidencia de la República. El triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN) no terminó de eliminar la incertidumbre o las dudas que han acompañado a los procesos electorales.

La denominada “Reforma Electoral Definitiva” de 1996, impulsada desde el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, logró generar mejores condiciones para la competencia entre los partidos políticos y dio certeza sobre la integración de los órganos electorales. El resultado fue la realización de las elecciones de 1997, 2000 y 2003, que generaron una percepción de democracia como no había sido experimentada con anterioridad en el país. De cualquier manera, no desapareció del todo la percepción de que el modelo mexicano era perfectible, especialmente en el tema del financiamiento a los partidos, la fiscalización de los recursos y la influencia de los medios de comunicación en las elecciones.

En realidad, el IFE había avanzado mucho al organizar elecciones de calidad, cuya característica era la dificultad para dudar de ellas. Sin embargo, las nuevas realidades de las contiendas hicieron que surgieran nuevos planteamientos y nuevos debates: la necesidad de definir y fiscalizar los gastos de las recién llegadas “precampañas”; la urgencia de regular el carácter y alcance de las coaliciones entre partidos; la conveniencia de controlar la propaganda gubernamental para evitar que el partido en el poder obtuviera ventajas indebidas; el apremio por transparentar el gasto de los partidos en los medios de comunicación y un largo etcétera.²

Todos estos temas generaron situaciones que transcurrieron sin que los legisladores buscaran una reforma electoral que los resolvieran. La existencia de un IFE fuerte y la recurrencia de la alternancia hablaban del éxito de la transición mexicana. Después de todo, en las tres elecciones del IFE ciudadanizado (1997, 2000 y 2003) la oposición en turno había ganado la elección³

² Las reformas que se realizaron entre 1996 y 2005 sólo incluyeron la cuota de género para las candidaturas de los partidos al Poder Legislativo y se normó el derecho de los mexicanos residentes en el extranjero para que emitieran su voto en las elecciones presidenciales.

³ En 1997, por primera vez el PRI deja de tener mayoría en la Cámara de Diputados; en el 2000 el PRI pierde por primera vez la Presidencia de la República y en el 2003 el PRI recupera un importante número de posiciones en la misma Cámara de Diputados.

y el Presidente de la República había dejado de tener el control pleno de las Cámaras que integran el Poder Legislativo.

No obstante, la elección presidencial de 2006 mostró que el IFE requería de nuevos instrumentos para atender los retos que las nuevas realidades electorales estaban demandando. No era sólo la necesidad de contar con instrumentos jurídicos para resolver el grito de “voto por voto, casilla por casilla”. Se trataba de la necesidad de fortalecer el marco normativo para que la autoridad electoral pudiera ejercer adecuadamente su papel de árbitro durante la contienda, resolver las quejas que habían proliferado entre los partidos políticos y enfrentar el reto de fiscalizar adecuadamente los recursos utilizados en las campañas.

En consecuencia, fue necesario reiniciar el proceso de modificaciones al marco legislativo electoral con el objetivo de lograr que no se repitieran, después del 2006, las dudas y cuestionamientos a los procesos electorales. Si bien la calidad de la organización de las elecciones había quedado garantizada por el propio IFE, era necesario repensar temas importantes, que incluso incluían la forma de integrar al Consejo General del IFE. Todo esto se explica en la medida en que la legislación electoral mexicana había dejado abiertos grandes huecos por los que se fugó la confianza en la transparencia del proceso electoral, la Institución, la credibilidad en los resultados y el convencimiento de los contendientes y sus seguidores.

La reforma electoral de 2007-2008 se sumó a la lista de cambios que históricamente construyeron el marco jurídico actual en materia de elecciones. En esa lista de cambios se encuentran desde los llamados “diputados de partido” en 1963, hasta la “espotización” de las campañas electorales en 2012, pasando por la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral en 1996. A lo largo de los años, las modificaciones fueron muy numerosas y no siempre dejaron contentos a todos los contendientes.

En este contexto, la reforma electoral de 2007 inició un debate que no se había presentado con tanto vigor en los años anteriores, aunque ya existía. En varias de las propuestas de reforma que se pusieron sobre la mesa se consideró la posibilidad de transformar al IFE de manera que tuviera las atribuciones suficientes para organizar no sólo las elecciones federales, sino las elecciones locales también. Evidentemente, la propuesta no prosperó y los institutos electorales de cada entidad federativa siguen siendo los organismos responsables de organizar los comicios locales. Sin embargo, el

debate no está cerrado y vale la pena reflexionar al respecto.⁴ Por lo pronto, las elecciones presidenciales de 2012 muestran una vez más que sigue siendo necesario continuar el camino hacia la modernización y profesionalización de la legislación electoral. Hoy resulta evidente que para la credibilidad y aceptación de los resultados no bastó la reforma del 2007, ni que la diferencia entre el primero y segundo lugar fuera de más de 7 puntos porcentuales o que se hubieran contado “voto por voto” los votos de más de la mitad de las casillas que se instalaron. Esto nos permite argumentar que el cambio no ha concluido y el 2013 nos dirigirá hacia una nueva reforma electoral, que deberá servir para alcanzar la consolidación de la democracia mexicana.⁵

Como toda democracia moderna, la mexicana se coloca dentro del mosaico de procesos occidentales que son perfectibles y donde muchas de las decisiones que se han tomado se inscriben en un fenómeno que no termina de consolidarse: ¿federalización o fortalecimiento de los procesos locales? La pregunta no es ociosa y en la medida en que se ofrezca una respuesta clara y contundente se podrá determinar de manera consensuada hacia dónde se busca que se dirija la novel democracia mexicana, tanto la federal como la local; así como también sus peculiares procesos electorales.

Las elecciones de 2012

Todo sistema electoral es perfectible por el simple hecho de que la tecnología evoluciona y las estrategias de los partidos cambian año con año. Al mismo tiempo, cada elección se convierte en un paquete de enseñanzas para corregir errores y mejorar procedimientos.⁶ La primera de ellas, que permite

⁴ Entre las múltiples razones que se esgrimen para sostener la idea de una autoridad electoral nacional se mencionó la importancia de economizar recursos, pero sobre todo se argumentó que, a diferencia del IFE, los institutos locales son sujetos a diferentes formas de presión, manipulación y control por parte de fuerzas políticas locales.

⁵ No es gratuito que en el *Pacto por México*, firmado por el Presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes del PAN, PRI y PRD, se incluya todo un rubro denominado “Acuerdos para la gobernabilidad democrática” en el que las fuerzas políticas se comprometen a un conjunto de reformas que vuelven a incidir en el ámbito electoral y en la organización de los comicios.

⁶ Revisese, a manera de ejemplo, la evolución del formato de las actas de cómputo de las elecciones federales en México. Las acusaciones del posible impacto en el resultado de los llamados “errores aritméticos” en el llenado de las actas la noche de la elección motivó que la Dirección de Organización Electoral del IFE modificara las actas, elaborara instructivos de llenado actualizados y que se incluyeran en los paquetes electorales calculadoras de mano para evitar errores en las sumas.

iniciar la discusión es: ¿cuáles son las enseñanzas que podemos rescatar del proceso electoral del 2012? A diferencia del proceso electoral presidencial de 2006, en el de 2012 existe una ventaja clara entre el primer lugar y el resto de los competidores. No obstante, el candidato de la izquierdista Coalición Movimiento Progresista, Andrés Manuel López Obrador, y sus seguidores consideran que se violentó la legislación para forzar que Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, pudiera ganar la elección.

A diferencia del 2006, el IFE cuenta ahora con todo un andamiaje jurídico para controlar las transmisiones de los promocionales de los partidos políticos, evitar la propaganda gubernamental, resolver en tiempo las quejas que se presenten, fiscalizar los gastos de los partidos incluso con actuaciones durante las campañas mismas y hacer el recuento de los votos en los casos que se justifique en términos de la ley. Sin embargo, la Coalición Movimiento Progresista impugnó y desconoció los resultados electorales, utilizando especialmente argumentos vinculados con esos temas y relativos a la presunta falta de equidad en la competencia.

En consecuencia, corresponde revisar el proceso electoral desde muy distintos puntos de vista, no sólo para conocer qué fue lo que pasó, sino para detectar qué es lo que sigue y poder determinar cuáles son los caminos que se han de recorrer para perfeccionar lo que se tiene hasta ahora. Las interrogantes son muchas y los nuevos fenómenos apuntan a problemas diferentes e incluso novedosos. Hace seis años, el recuento de los votos buscaba revertir el resultado electoral; este año, aplicar esa estrategia hubiera resultado inútil. Hace seis años el tema del uso de los recursos, sin estar ausente, no estuvo en el centro de la polémica; este año ahí se concentró buena parte de las acusaciones. Hace seis años, como ahora, el uso de los medios de comunicación generó buena parte de la polémica, pero en el 2012 ya no fue debido a la compra de promocionales por parte de los partidos políticos, sino por el presunto favoritismo y construcción de la imagen de un candidato por parte de las cadenas de televisión.

Por lo tanto, las lecciones que nos dejan las elecciones del 2012 son muy diferentes a las del 2006. Adicionalmente a lo mucho que ya se ha discutido sobre la reciente elección presidencial, es pertinente buscar respuestas a las nuevas interrogantes a partir de tres reflexiones que, por su sentido y contenido resultan polémicas, pero que ayudan a entender en dónde se encuentra actualmente el debate.

Normalidad democrática (procedimientos / reconocimiento)

Si bien todo sistema electoral es perfectible, la vida en democracia electoral requiere de un conjunto de características mínimas que permitan hablar de la “normalidad democrática” como un elemento básico del sistema político en un país en específico. No se trata de construir un sistema que esté exento de errores o de irregularidades, o que se cuente con criterios perfectos de equidad en la competencia. Eso no ocurre en casi ninguna democracia moderna. Sin embargo, sí son exigibles los mínimos democráticos que tienen que ver con la posibilidad de participar en elecciones libres, periódicas, con condiciones mínimamente equitativas y con posibilidades reales de que cualquiera de los contendientes pueda ganar.

Junto con estos elementos, el acceso a la justicia electoral y contar con autoridades imparciales para la organización de los procesos pareciera que son elementos indispensables de toda democracia. Sin embargo, hoy parece igualmente importante que el sistema funcione y sea aceptado y reconocido por la mayor parte de la sociedad. La credibilidad de los procesos tiene su origen no sólo en saber si las autoridades aplicaron bien la ley, sino también en que se logre tener la percepción de que las cosas ocurrieron en una elección que no generó dudas o suspicacias por parte de nadie. Es por ello que un aspecto importante, aunque no único, de la normalidad democrática consiste en que los candidatos derrotados reconozcan la derrota. Este rasgo distintivo de la democracia no ha sido la norma en las elecciones presidenciales recientes en México.

Es más, en México pareciera que la normalidad democrática incluye justamente el desconocimiento de la elección por parte del candidato derrotado. Aunque de facto, no de discurso, se acepten los hechos consecuentes de la derrota, lo cierto es que en un extremo resultaría igualmente sospechoso que el candidato de la izquierda hubiera reconocido la misma noche de la elección su derrota y no hubiera acudido al Tribunal a reclamar una presunta ilegalidad de la elección. El sistema mexicano contiene suficientes estímulos para que los participantes impugnen una elección. Incluso, la impugnación misma es una forma de atender al electorado derrotado que espera una explicación de la derrota misma.

Parece claro que el objetivo de un proceso electoral es dotar de las herramientas a las instituciones responsables para que puedan llevar a cabo su tarea y se elija a los representantes populares sin mayor inconveniente

y/o cuestionamiento. En la medida en que los procedimientos sean claros y se lleven a cabo tal y como fueron planeados, el resultado electoral debiera darse sin inconvenientes. Esto no necesariamente implica que la sociedad otorgue su reconocimiento o credibilidad al proceso basados en la calidad de sus procedimientos.

No es aventurado señalar que en las pasadas elecciones, el instituto Federal Electoral y los institutos electorales locales llevaron a cabo sus tareas de manera correcta. No obstante, las acciones tomadas por parte de algunos de los contendientes, incluso desde antes del día de la elección, generaron desconfianza entre sus seguidores y debido a ello, el procedimiento en su conjunto fue cuestionado.

Hay que decir además que no se puede hablar de procedimientos electorales libres de interrogantes al 100%. Siempre existe la posibilidad de errores humanos o, como en el caso de las pasadas elecciones, el surgimiento de problemáticas que no fueron tomadas en cuenta como posibilidades reales cuando se plantearon esos procedimientos y su reglamentación.

En ese sentido es posible reconocer que la legislación y los procedimientos electorales vigentes pueden ser perfeccionados. Así se observó cuando se tomó la experiencia del proceso electoral de 2006 para plantear la necesidad de cambios y reformas. Lo mismo ocurrirá en este año, cuando se discutan las reformas electorales que se deriven de las enseñanzas del 2012. De hecho, buena parte de la protesta contra la elección presidencial tenía como posible efecto colateral una reforma que fortaleciera el marco jurídico para los siguientes procesos.

Nacionalización o federalización (eficiencia / credibilidad).

En un contexto de normalidad democrática, resulta paradójico plantear, como un posible cambio en la organización de las elecciones, la conveniencia de nacionalizar los procesos con la creación de una autoridad electoral que tenga atribuciones para organizar los procesos federales y además los locales. El tema no es menor y, como ya se mencionó, ha sido puesto en la mesa por parte de distintos actores. Si se parte de la premisa de que los procesos federales fueron organizados correctamente por el actual IFE, entonces la duda sobre la transparencia de las elecciones locales recae en las autoridades locales de los estados. Ello sería relativamente injusto por el simple hecho de

generalizar las posibles deficiencias en todos los institutos estatales. Si por otra parte, permanecen dudas sobre la actuación e imparcialidad del IFE, parecería contradictorio buscar ampliar sus atribuciones a tal grado de abarcar todos los procesos electorales del país.

La democracia no puede ser valorada dependiendo de su carácter federal o local. La calidad de la democracia implica visualizar integralmente los procesos en todos sus niveles y, en consecuencia, resulta importante que la calidad en cada uno de ellos sea similar, aceptable y, sobre todo, confiable. La diversidad política, social y cultural del país requiere de un cuidado especial en la calidad de los procedimientos que se aplican en cada entidad. En realidad, ni la eficiencia ni la credibilidad de los procesos electorales es uniforme en todo el país. La cuestión es resolver la pregunta ¿hasta dónde resulta conveniente una nacionalización de los procesos, transformando los organismos locales, para hacer efectivos y eficientes los procedimientos que marca la ley?

Una primera clave para comprender el alcance de este debate tiene que ver con los elementos técnicos que se requieren para la organización de los procesos electorales. A pesar de las críticas que se podrían hacer a algunos de los institutos estatales electorales, lo cierto es que la organización de la elección ha resultado suficientemente aceptable y apegada a los objetivos que persigue la legislación. Sin duda las diferencias entre cada uno de los estados es importante, no sólo por la conformación de los órganos de autoridad, sino por la forma de delimitar el territorio, la selección de los funcionarios, la capacitación y entrenamiento de los funcionarios de casilla y la preparación de los materiales y documentos electorales. Con todo, en los conflictos postelectorales de las elecciones locales ése no ha sido un problema central. Una vez más, en los estados se viven las críticas generadas por la falta de certeza sobre la imparcialidad de las autoridades, la dependencia de los gobiernos locales, la inclinación de algunas resoluciones en una u otra dirección y los problemas relacionados con la propaganda y la equidad de los comicios.

El modelo mexicano permite que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se convirtiera en un elemento regulador de los procesos a nivel nacional. Si los partidos son capaces de cuestionar alguna parte de los procedimientos electorales y los tribunales y autoridades locales no imparten justicia pronta y expedita, las salas Superior y regionales del Tribunal Federal se constituyen en la última instancia. Una consecuencia lógica es que los criterios del TEPJF sean homogéneos para to-

dos los casos, en la interpretación genérica de los principios democráticos que establece la Constitución. Sin embargo, cada vez que un tribunal enmienda la plana de una autoridad electoral, se produce un desgaste y en algunos casos se cuestiona la limpieza con la que se buscaba proceder originalmente.

Ahí encontramos un eje que explicará las posibilidades de acción de los actores involucrados en el proceso electoral. La norma establece las herramientas, los medios y los mecanismos, los recursos que tienen los actores que pudieran no estar de acuerdo con una o varias de las partes del proceso electoral. Vale la pena recordarlo: estas herramientas y mecanismos no son exactamente los mismos en todos los estados de la federación.

No obstante, cuando la legislación, en especial en las entidades, no es lo suficientemente clara o cuando los hechos reales se alejan de lo previsto por el legislador, surge la necesidad de la interpretación. Cualquier modelo que pretenda uniformar los procesos de organización de las elecciones bajo una sola autoridad requeriría como paso previo la determinación de criterios que también uniformen principios generales en todos los estados de la República. Esto ya no resulta tan sencillo de hacer sin dejar de respetar las autonomías de los estados, el pacto federal y las diferencias políticas, sociales y culturales de cada región del país. Es en este punto donde la legislación alcanza sus límites. Es evidente que cada uno de los actores involucrados en una impugnación específica requiere de ser interpretada a la luz de las condiciones específicas de cada entidad.

En las elecciones del 2012 ocurrió por primera vez que las elecciones federales coincidieron con las elecciones locales en 15 entidades de la República. Ese hecho fue producto también del interés de los legisladores de hacer coincidir las elecciones locales con la federal, en aras de economizar recursos, reducir el número de períodos de campañas y competencia entre partidos y establecer un nuevo orden electoral. Ello se realizó a partir de las decisiones que cada entidad fue tomando en la búsqueda de aplicar la reforma Constitucional y legal del 2007. La coincidencia de los procesos mostró que era factible respetar las dinámicas electorales locales, al tiempo que el IFE organizaba el proceso federal.

De la misma manera que las elecciones federales generaron un conjunto de lecciones que seguramente serán retomadas en la próxima reforma electoral, cada una de las elecciones locales debe de haber generado sus propias enseñanzas. La diversidad de situaciones es inmensa y, en todo caso, las polémicas y conflictos después de las elecciones generaron debates muy diver-

sos. Por principio, es importante destacar que la coincidencia de las elecciones federales con las elecciones locales permitió comparar nítidamente las diferencias en la producción de insumos y resultados. Como nunca, tanto el Conteo Rápido organizado por el IFE, como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), operaron adecuadamente y pusieron a la vista de la ciudadanía los resultados con una velocidad y precisión incuestionables. Después, cuando el Instituto proporcionó los resultados de los cómputos distritales, no sólo se volvió a confirmar la eficiencia del trabajo en los consejos distritales de cada uno de los 300 distritos, sino la capacidad técnica del IFE para concentrar y comunicar la información sin tardanza alguna.

Una de las novedades instrumentadas por el IFE en la elección del 2012 tiene que ver con la digitalización inmediata de cada una de las actas elaboradas por los funcionarios de las mesas directivas de casilla, en la noche de la elección. El Consejero Presidente del IFE fue insistente al presumir que, conforme el PREP emitía los resultados electorales, las actas de cada casilla entraban en un proceso de digitalización, de manera que fue posible comparar los datos que el funcionario asentó manualmente en el acta, con los que fueron capturados por el funcionario del PREP y que se dieron a conocer la noche de la elección.

En términos de la calidad de la elección, debido al establecimiento de este procedimiento, la duda sobre los resultados del cómputo de los votos resulta prácticamente inexistente. El IFE estuvo en condiciones de proporcionar la información suficiente para dar certeza a lo más importante de la jornada electoral: los resultados.

El siguiente cuadro muestra la coincidencia de los resultados obtenidos por el IFE en los tres ejercicios que realizó durante la jornada y los días subsecuentes:

Cuadro 1. Comparativo del Cómputo Distrital vs. PREP y Conteo Rápido

Candidatos	Conteo Rápido	PREP	Cómputos Distritales
Josefina Vázquez Mota (PAN)	Entre 25.1% y 26.03%	25.4%	25.41%
Enrique Peña Nieto (PRI-PVEM)	Entre 37.93% y 38.55%	38.15%	38.21%
Andrés Manuel López Obrador (PRD-PT-MC)	Entre 30.9% y 31.86%	31.64%	31.59%

Elaboración Propia. Fuente: www.ife.org.mx

La importancia de traer a colación estos ejercicios radica en que buena parte de la credibilidad de los resultados estuvo en la posibilidad del IFE para proporcionar este tipo de datos con gran celeridad. Ése no fue el caso de muchos de los institutos electorales locales que realizaron la elección local el mismo 1° de julio de 2012.

En lo que se refiere a los resultados en algunas entidades, el comportamiento de los PREPs fue sumamente irregular. En algunos casos, el programa dejó de funcionar cuando faltaban datos muy importantes para configurar un escenario de resultados, en especial cuando se estaban eligiendo congresos locales. En el caso de los cómputos distritales, la difusión de la información dejó mucho que desear, en especial cuando se trataba de realizar consultas a través de Internet. De hecho, en algunas elecciones, el acceso a los resultados distritales tardó mucho en abrirse a la población en general, y los análisis posibles de los resultados no eran fáciles de realizar.

No es aventurado señalar que se trató de un problema de recursos y de diseño de los procedimientos en algunos de los Institutos Estatales Electorales. El hecho es que la tardanza en proporcionar la información acentúa las suspicacias, en especial porque para la elección federal, que se realizó prácticamente en las mismas casillas que las locales, la autoridad sí fue capaz de generar resultados oportunos.

Este tipo de diferencias en el desempeño de las autoridades locales, en relación con las federales pareciera hacer pensar que una solución fácil se-

ría responsabilizar al IFE de la organización de la totalidad de los comicios. Antes de entrar a revisar esa posibilidad, es conveniente analizar los pasos que ya se han dado en la ley en esa dirección. En el siguiente apartado se estudian algunos casos.

Efectos centralizadores de las reformas

Desde que surgió el IFE como máxima autoridad electoral en el país, su esquema de funcionamiento fue copiado en buena medida por las constituciones y leyes estatales. Todas tienen un carácter permanente, cuentan con un órgano máximo de dirección al estilo del Consejo General del IFE, y tienen órganos similares a las direcciones ejecutivas y la Junta General Ejecutiva de la autoridad federal. Quizá una de las diferencias más interesantes es la forma en que se elige a los integrantes de los órganos de dirección: los consejos generales de las autoridades estatales.

En el caso del IFE, dada la composición de la Cámara de Diputados Federal a partir de 1997, en la que ningún partido contaba con cincuenta por ciento más uno de los asientos, la selección de los Consejeros Electorales generó una polémica tal en la que difícilmente un partido quedó fuera de la construcción de los consensos. Ésa no es necesariamente la misma situación en las entidades de la República. Para empezar, en algunas entidades la alternancia en el poder ejecutivo no se ha dado y, en otros casos, las claras mayorías partidistas en los órganos locales facilitan la selección de los consejos generales con una influencia mayoritaria de un partido político. Sin embargo, la propia dinámica política de las entidades ha modificado poco a poco esos procesos.

No obstante, uno de los efectos más inmediatos en los órganos electorales locales proviene directamente de los cambios en la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Cada vez que se reforma la legislación federal, los estados tienen que hacer ajustes de mayor o menor magnitud, modificaciones que incluso han implicado el diseño de nuevos calendarios electorales. El efecto ha sido que en algunos aspectos, el IFE se ha convertido en una autoridad de la que dependen los institutos locales para su funcionamiento.

Los ejemplos saltan a la vista:

1. **El uso del padrón electoral.** Todas las entidades de la República utilizan en la organización de sus elecciones, la Credencial para Votar con Fotografía que emite el Registro Federal de Electores, con base en el padrón electoral que levanta el Instituto Federal Electoral. Al respecto se debe señalar que si bien en procesos electorales del pasado el padrón era una instrumento fuertemente cuestionado por los partidos políticos y las organizaciones civiles, en la actualidad la desconfianza en el Registro es prácticamente nula.⁷
2. **Los convenios de colaboración en elecciones concurrentes.** La celebración de estos convenios entre el IFE y algunos estados ha permitido que se compartan esfuerzos de diversos tipos para economizar recursos y buscar mayor efectividad en la organización electoral.
3. **La normatividad sobre radio y televisión.** En este punto las reformas electorales recientes apuntan a la construcción de un esquema de corte más nacional que federal. Es el IFE el que ha terminado controlando este tipo de aspectos a pesar de que con ello la legislación le ha obligado a generar un alto número de actividades, sin contar con los recursos para hacerlo.
4. **Las facultades del IFE para organizar elecciones locales.** Éste es otro aspecto donde hay que hacer una mención especial. La reforma electoral de 2007 estableció la posibilidad de que el IFE organice directamente las elecciones locales.⁸ No obstante, hasta la fecha ninguna autoridad electoral local ha hecho uso de esta alternativa contenida en la nueva legislación.

⁷ Con base en la ley, los partidos políticos son los principales actores responsables de vigilar la integración y funcionamiento del Registro Federal de Electores. A pesar de algunos cuestionamientos menores, en cada elección el padrón que se utiliza es aprobado y verificado por los propios partidos.

⁸ En la reforma constitucional de 2007, se incluyó un párrafo en la Base V del Artículo 41 que a la letra dice: “El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable”. A su vez, los legisladores incluyeron un párrafo 3 en el artículo 118 del COFIPE que establece lo siguiente: “Conforme a lo que establezcan las constituciones y leyes electorales respectivas, a solicitud de las autoridades competentes de las entidades federativas, para los efectos de lo dispuesto en la Base V del artículo 41 de la Constitución, previa aprobación del Consejo General, la Junta General Ejecutiva formulará los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto Federal Electoral asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al inicio del proceso electoral local de que se trate”

5. **Las atribuciones de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos del IFE.** La reforma electoral de 2007 sustituyó la anterior Comisión de Fiscalización del Consejo General del IFE por una Unidad de Fiscalización con atribuciones nuevas y sin limitación de los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades fiscalizadoras de los estados podrían obtener las mismas facilidades, pero a través del IFE.⁹

Cada uno de estos aspectos constituye un avance sustancial, por sí mismo, en la posibilidad de que el IFE organice las elecciones locales o al menos participe de forma importante en estos procesos. Da la impresión que la reforma electoral del 2007-2008 se había planteado avanzar con más profundidad en este aspecto, pero no se logró el consenso necesario. Sin embargo, el establecimiento en la ley de estos puntos deja ver la necesidad de estrechar la colaboración entre autoridades y definir con mayor claridad sus facultades. Las experiencias de las elecciones de 2009 y 2012 muestran que la colaboración es factible. Sin embargo, es necesario hacer una evaluación integral de esos procesos respecto a esta materia. A continuación se comentan las implicaciones de cada uno de estos puntos.

Padrón Electoral

Como se mencionó, la historia del padrón electoral mexicano estuvo siempre rodeada de la duda y la falta de credibilidad, al menos hasta la elección de 1991. Es común encontrar como crítica recurrente que en el padrón aparecían, como personas facultadas para votar, ciudadanos que ya habían fallecido o que se habían eliminado deliberadamente de las listas a personas que podrían votar por los partidos de oposición. Ésas eran las historias más frecuentes anteriores al surgimiento del IFE.

Incluso con la creación del IFE fue necesario, en muy poco tiempo, darle certeza a la organización de las elecciones y generar una credencial que di-

⁹ El artículo 79, párrafo 4 del COFIPE establece lo siguiente: “Cuando en el desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos políticos, requieran superar la limitación establecida por los sectores bancario, fiscal o fiduciario, solicitarán la intervención de la Unidad a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para los efectos legales”.

ficultara la realización de estrategias fraudulentas durante las jornadas electorales. En ese sentido, la Credencial para Votar con Fotografía fue sólo uno más de los instrumentos dirigidos a impedir el fraude, el voto múltiple, el depósito de votos antes o después de la votación, etcétera.

Desde el inicio, la mancuerna formada por la Credencial para Votar con Fotografía y los Listados Nominales con Fotografía fueron utilizados como herramientas para garantizar la limpieza de las elecciones federales y locales. La experiencia previa en el estado de Baja California, con una credencial propia, hacía evidente que los instrumentos federales tendrían que utilizarse también en los comicios locales.

En 1996, cuando la reforma electoral dio al IFE mayores niveles de independencia y autonomía, en especial por la salida del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General del IFE, la vida institucional cambió, pues ahora eran los propios integrantes del Consejo General del Instituto los que tendrían que definir las estrategias de generación de confianza, incluso la de mantener actualizado el Padrón Electoral, que ya se había posicionado como uno de los mejores instrumentos de fortaleza institucional del IFE.

Sin embargo, junto con la autonomía e independencia, el IFE ciudadanizado empezó a enfrentar la necesidad de negociar su propio presupuesto ante los integrantes de la Cámara de Diputados. Ello permitió que rápidamente fuera evidente que los costos de mantener actualizado el Padrón Electoral eran muy altos y que el crecimiento de la población requería de más y mejores recursos y tecnologías para que la Credencial siguiera fungiendo como un elemento de confianza en los procesos electorales.

Esta situación empezó a generar un problema singular. Cuando se acercaba un proceso electoral local, el instituto electoral correspondiente requería la instalación de módulos adicionales en su territorio para actualizar al máximo el padrón; emitir las credenciales correspondientes; colaborar en la definición del número de casillas que habría que instalar de conformidad con el número de electores por sección; elaborar la cartografía correspondiente; realizar la impresión y distribución de los listados nominales con fotografía; y todo aquello que se ofreciera el día de la jornada electoral. Todo esto, evidentemente, generaba un costo adicional para el IFE que tendría que ser saldado por las autoridades electorales locales y que implicaba una nueva negociación entre organismos autónomos, con presupuestos limitados.

No es difícil imaginar las tensiones normales que estas negociaciones implicaron, que siempre resultaron positivas, pero que no dejaron de ge-

nerar alguna polémica. Finalmente, era responsabilidad del IFE mantener siempre actualizado el Padrón, no de las autoridades electorales locales. Sin embargo, para las elecciones federales la ley sí preveía la realización de campañas intensivas de empadronamiento, para las que el IFE contaba con recursos adicionales.

Desde luego que este tipo de tensiones se han ido resolviendo de manera paulatina y los convenios técnicos de colaboración entre el IFE y las autoridades locales se firman con mayor facilidad en la actualidad. Sin embargo, en última instancia, el hecho es que existe una dependencia estructural entre el IFE y las autoridades electorales locales que tiene como base un problema técnico de emisión de credenciales y listados nominales (por lo menos).

Convenios de colaboración en elecciones concurrentes

No resulta tan obvio que la organización de las elecciones federales y las elecciones locales el mismo día resuelvan los problemas por sí solos. Dependiendo de las características jurídicas de cada entidad, es necesario acordar una gran cantidad de asuntos que faciliten la organización de la elección. Baste imaginar que las tareas de capacitación para entrenar a los funcionarios de casilla resultan muy onerosas si dos instituciones a la vez buscan el apoyo de la ciudadanía para realizar tareas similares. Es común encontrar una fuerte competencia entre la Vocalía Ejecutiva del IFE en un estado y los representantes de la autoridad electoral local.

Las características de los convenios que firma el IFE con las autoridades locales son de una gran variedad e involucran estrategias para economizar recursos y agilizar los trabajos. En un extremo, el IFE y la autoridad local pueden llegar a instalar una sola mesa directiva de casilla en la que en una sola vez el ciudadano se identifica, se registra, recibe las boletas correspondientes a las dos elecciones y vota en las urnas correspondientes de las dos elecciones. En el extremo opuesto, se pueden llegar a instalar dos casillas, una para la elección local y la otra para la federal, y el ciudadano puede verse incluso en la necesidad de esperar su turno para votar en dos filas distintas.

Ninguna de las opciones está libre de riesgos. En el caso expuesto de la instalación de una sola mesa directiva de casilla, se puede enfrentar otro tipo de problemas que es necesario resolver en el momento de extraer los votos de las urnas, ante la posibilidad de que un elector haya depositado el voto de una

elección en una urna equivocada. Con todo, estos esfuerzos dependen de cada legislación, de la voluntad política de las partes y de la coyuntura política que permite o no que los partidos apoyen este tipo de estrategia. La alternativa serían legislar al respecto y definir procedimientos comunes. Sin embargo, la experiencia muestra que la construcción de acuerdos específicos genera mayor confianza entre las partes. Después de todo, ante cualquier tipo de controversia siguen operando los tribunales correspondientes a cada elección.

Normatividad sobre radio y televisión

Uno de los aspectos más polémicos de la reforma electoral del 2007 fue la definición del IFE como la autoridad única para administrar los tiempos del estado en radio y televisión. Esto tiene una serie de consecuencias en relación con la organización de las elecciones en los estados de la República. En la medida en que la regulación sobre concesiones de radio y televisión es de carácter federal, el uso de los tiempos del estado para motivos electorales tiene que ser administrado por una autoridad federal. En consecuencia la administración de los tiempos para las elecciones locales también corresponde al IFE. Electoralmente hablando, la medida permitió avanzar en la eliminación de problemas de equidad en las elecciones locales, pero permitió que el IFE tuviera una mayor injerencia en estos procesos. Algunos ejemplos de los cambios realizados son:

- **Garantía de equidad en la competencia electoral ante la posible influencia de la Secretaría de Gobernación y los gobiernos de los estados.** La única manera de establecer a cabalidad que no hubiera forma de que los tiempos se utilizaran inequitativamente era evitar que la Secretaría de Gobernación, que con anterioridad se encargaba de manejar dichos tiempos en la radio y la televisión, interviniera con objetivos aviesos.
- **Garantía de equidad con la eliminación de la capacidad económica como una variable.** Como resultado de la prohibición a los partidos de adquirir por sí mismos tiempos para sus promocionales, se eliminó la capacidad económica como variable determinante en la cantidad de mensajes que se difunden en una campaña. Al ser la autoridad electoral federal la encargada única de controlar los as-

pectos relativos a la radio y la televisión, toda la supervisión de la propaganda, la solución a los procedimientos de queja y la responsabilidad de garantizar la equidad también le corresponden al IFE.

- **Participación, de facto, del IFE en las elecciones locales.** El IFE, en consecuencia, ya participa en las elecciones locales mediante la distribución, verificación, sanción y validación de los tiempos para la propaganda política. Ante esta función novedosa, se genera la duda sobre las competencias de las instituciones electorales en la organización de las elecciones. Las experiencias de las elecciones locales realizadas entre 2008 y 2012 muestran que no surgen mayores conflictos entre autoridades, pero esto no deja de constituir una responsabilidad novedosa para el IFE.

Respecto a los medios de comunicación, resulta interesante agregar que, en el terreno jurisdiccional, el TEPJF también adquirió una mayor influencia en el desarrollo de los comicios locales, en virtud de que los casos relativos a los medios de comunicación pasan directamente a la salas del Tribunal Federal sin la instancia correspondiente en los tribunales locales.

Organización de las elecciones locales

Las citadas reformas al artículo 41 de la Constitución y su efecto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre la posibilidad de que el IFE organizara las elecciones locales, muestra el tipo de debate que sostuvieron los legisladores después de la elección del 2006. Por un lado, es evidente que la reforma de 2007-2008 es un efecto de la problemática electoral que se generó ante la elección presidencial, la falta de recursos para enfrentar resultados cerrados y la necesidad de dotar al IFE de mejores instrumentos para resolver los problemas de equidad en la competencia y de la intervención de terceros en los procesos. Pero, por otro lado, algunos de los cambios muestran la intención de resolver de una manera centralizada el problema de la organización de todo tipo de elecciones en el país.

Construir un instituto electoral nacional encargado de procesos locales y federales era una forma de transformar completamente al IFE y al mismo tiempo resolver las suspicacias que siguen generando algunas de las elecciones locales. Suspiciacia surgida en la integración de sus autoridades y su

falta de autonomía e independencia, a decir de sus principales críticos. Sin embargo, también es evidente que dicha alternativa no prosperó y ganaron los defensores del respeto integral al federalismo, de manera que cada entidad se encargara de emitir sus propias leyes y sus propias autoridades. Con todo, los ejemplos que hemos mencionado hasta ahora son una clara muestra de las características del debate.

¿Qué se logró? Simplemente se estableció en las leyes que el IFE, si así lo requieren las autoridades locales, con tiempo suficiente y acuerdos previos, puede llegar a encargarse de la organización de las elecciones locales. Esa reforma ha estado vigente ya por cinco años, todas las entidades han realizado al menos una elección local y en ningún caso se ha planteado siquiera abrir el debate sobre la posibilidad de que el IFE organizara las elecciones.

Desde el punto de vista técnico, el Instituto Federal Electoral tiene los recursos que le permiten apoyar de manera importante la organización de las elecciones locales. De hecho, para realizar las actividades que actualmente le están conferidas, la ley requiere del IFE que cuente con una Junta Local Ejecutiva en cada una de las entidades federativas. Esta junta se compone por un Vocal Ejecutivo, un Vocal Secretario y vocales responsables de las áreas del Registro Federal de Electores; de Capacitación y Educación Cívica; y de Organización Electoral. Además, el Consejo General del Instituto nombra a los integrantes del Consejo Local, que hacen las funciones de consejeros electorales para conducir los procesos.

Si bien desde el punto de vista organizativo esa infraestructura facilitaría al IFE la organización de las elecciones locales, lo cierto es que desde el punto de vista político, las autoridades locales estarían ausentes de la conducción de los procesos. Éste no es un tema menor, pues cada entidad responde a dinámicas organizativas propias de sus características culturales e históricas. No sólo se trata del número de municipios que cada entidad ha definido históricamente, sino de formas particulares de hacer política que van desde la vigencia de los usos y costumbres para la toma de decisiones, hasta la definición de los criterios para definir el mapa de los distritos electorales para integrar el congreso local. Piénsese por lo menos, a manera de ejemplo, en los casos de los municipios de Oaxaca o de Chiapas.

En este sentido, las reformas realizadas en el 2007-2008 fueron acertadas al requerir de un estudio previo que hiciera factible la intervención del IFE en la organización de este tipo de procesos. En primer lugar, se requiere una solicitud expresa por parte de las autoridades locales y la firma de un conve-

nio que definiría todos los aspectos de la elección. Por su parte, el IFE tendría que definir métodos, procedimientos y costos para estar en condiciones de colaborar. Por ello, pareciera interesante que más que trasladar la responsabilidad completa de la elección a un órgano nacional, estén las bases puestas para acordar formas de colaboración novedosas entre instituciones.

Algunos de los campos de mayor integración podrían estar relacionados con el desarrollo de sistemas de cómputo, funcionamiento y mantenimiento del Programa de Resultados Preliminares, programas de educación cívica y funcionamiento de los equipos jurídicos para atender quejas y procedimientos sancionatorios. Con todo, pareciera que la responsabilidad política de la organización de la elección debería seguir radicada en autoridades locales.

Por lo pronto, en la lógica del debate federal-local, ninguna entidad se plantea recurrir a la alternativa de incrementar la participación del IFE en sus asuntos internos. Esto se da así debido a que la organización de un proceso electoral, aunque sea en el nivel local, es sumamente complejo y requiere de una gran inversión en recursos económicos, políticos y estratégicos. De lo que sí se trata es de llevar a cabo procesos y procedimientos que sean útiles para todos. Por eso es que se pueden generar acuerdos: casilla única; capacitación única, etc. Sin embargo, en la práctica, esto sólo ocurre en los casos de elecciones locales concurrentes con la elección federal.

Cuando no se trata de procesos electorales paralelos, la colaboración entre el IFE y las autoridades locales ha estado restringida a la colaboración en la integración y actualización de los padrones electorales y, ahora, a la administración de los tiempos del estado para las campañas políticas. Pero incluso en las elecciones concurrentes, cada entidad presenta un calendario electoral que difiere del federal en términos de inicio de precampañas y campañas; duración de los períodos entre campañas; plazos para integrar las casillas; organización de las etapas postelectorales, etcétera.

Por lo demás, es pertinente comentar que, en algunos aspectos, algunas entidades han abierto la brecha para modernizar la organización de los procesos electorales. Tal es el caso, por ejemplo, del Instituto Electoral del Distrito Federal, que en el 2012 instrumentó el voto por Internet para los capitalinos residentes en el extranjero; o también el de los Institutos que han avanzado en el uso de urnas electrónicas para la emisión del voto. Las características específicas de cada entidad son las que permiten o no este tipo de avances, que ciertamente cuestan más trabajo para poder ser instrumentados en el nivel nacional.

Fiscalización

Uno de los temas que serán objeto de la próxima reforma electoral es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. La evolución de estas actividades ha permitido que el Instituto Federal Electoral esté mejor equipado para revisar tanto ingresos como egresos de los partidos. En particular, el IFE es ahora capaz de hacer un seguimiento preciso de los recursos que forman parte de las prerrogativas de los partidos políticos. Se trata del financiamiento público que se entrega, tanto para gastos ordinarios como para las campañas electorales. El uso de estos recursos está monitoreado a través de cuentas bancarias específicas, un reglamento que establece cómo se deben realizar y comprobar las transferencias de recursos y un conjunto de obligaciones para los partidos de comprobar con facturas y otros instrumentos legales cada uno de los gastos realizados.

La reforma de 2007-2008 eliminó la Comisión de Fiscalización de Consejeros Electorales y depositó en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos la responsabilidad de realizar, con autonomía de gestión, las auditorías correspondientes. Como ya fue apuntado, otro de los pasos trascendentes en dicha reforma fue la eliminación de las limitaciones que implicaban los secretos bancario, fiscal o fiduciario a las tareas de fiscalización del IFE. En suma, con estos cambios el IFE está en condiciones de realizar compulsas no sólo de los gastos que se realizan, sino de los depósitos que reciben los partidos políticos, el pago de cuotas y el financiamiento privado que pudieran obtener.

No obstante, desde el inicio de las actividades de fiscalización de los partidos, se generó una tensión entre la fiscalización de los recursos públicos que otorga el IFE y la fiscalización de los recursos privados que eventualmente pudieran ingresar a las arcas de los institutos políticos. Mientras estos procedimientos se realicen a través del sistema bancario, no existe mayor problema para realizar su seguimiento, fiscalización y auditoría. Sin embargo, cualquier recurso que pudiera ingresar a cuentas de miembros de los partidos o en efectivo podría no ser reportado al IFE y su seguimiento y comprobación se vuelven sumamente complicados. De hecho, sólo a través de la presentación de quejas y denuncias ante el Instituto es que se podrían iniciar investigaciones serias que arrojaran resultados ciertos sobre el ingreso y egreso de ese tipo de recursos. Estas quejas y denuncias no siempre son interpuestas.

Lo importante es que desde 1996 el IFE ha encontrado que los partidos recurren a financiamiento que no entra directamente a sus chequeras y que es utilizado durante las campañas electorales. En el caso de la elección presidencial del año 2000, apenas cuatro años después de que se estableció el modelo de fiscalización de los recursos de los partidos y se incrementó considerablemente el financiamiento público, tanto el PRI como el PAN buscaron financiamiento que fue objeto de las quejas conocidas como “PEMEXGATE” y “Amigos de Fox”, a las que correspondieron sendas sanciones. Ahora, para la elección del 2012, el PRI está acusado una vez más de haber recibido financiamiento ilegal en la campaña del entonces candidato Enrique Peña Nieto.

El problema consiste en que paulatinamente se han establecido controles de gasto que buscan garantizar mejores condiciones de competencia entre los partidos. Eliminar la posibilidad de que se destinen recursos a la adquisición de tiempos de radio y televisión permitió que esa parte de la fiscalización quedara resuelta. Sin embargo, liberó muchos recursos que fueron empleados por los partidos en otro tipo de propaganda, bienes utilitarios, pago a personas, trabajo voluntario y demás actividades que evidentemente resultan mucho más difíciles de monitorear y auscultar para el IFE.

Ahora bien, este tipo de retos se vuelve más complejo cuando la fiscalización de los recursos involucra campañas de diverso tipo y nivel. Especialmente, en el caso de las elecciones concurrentes entre las federales y las locales, los partidos pueden realizar gastos conjuntos que son monitoreados por diferentes autoridades, depositados en diversas cuentas de cheques y con reglamentos diferentes para la comprobación de gastos. Por ello, era importante que se eliminaran los secretos bancario, fiscal y fiduciario para las autoridades fiscalizadoras locales.

Con todo, las autoridades fiscalizadoras locales, de acuerdo con la reforma legal, pueden consultar la información bancaria, fiscal o fiduciaria, pero sólo a través del Instituto Federal Electoral. En este sentido, es el IFE el que funciona como intermediario y las autoridades locales deben seguir los criterios de fundamentación y motivación que estableció la autoridad federal si desean obtener los datos que les permitan completar sus tareas de fiscalización.

En este caso, por principio, se trata de un esquema de colaboración entre autoridades que podría ser muy conveniente para fortalecer los esquemas de fiscalización de los recursos de los partidos. Sin embargo, es una forma más de participación e injerencia del IFE en una tarea importante del esquema electoral de los estados.

El espíritu federal

En términos de lo que se requiere enfrentar cuando se habla de las relaciones entre las autoridades locales y federales, mucho de lo que se propone se refiere a las características del país en su conjunto, así como de su evolución política. Sin embargo, una y otra vez es necesario reconocer la pluralidad política y la diversidad del mosaico cultural, económico y geográfico que caracteriza a la nación mexicana.

La fortaleza de México se encuentra en esas especificidades, en la riqueza de cada uno de esos aspectos locales. Históricamente se ha tendido a generar marcos normativos en donde se afirme y se garantice la unidad en la diversidad. Probablemente la única manera en la que sea posible mantener vigente la fina línea entre lo federal y lo local sea a partir del respeto a la capacidad de decisión desde el nivel local.

Son muchos los factores que deben ser atendidos ante una gran diversidad de temáticas y problemáticas a resolver: partidos, financiamiento, prerrogativas, gobernabilidad, transparencia, incluso la integración del órgano electoral. En cada uno de estos aspectos se ha tendido a copiar el modelo federal en cada estado. Sin embargo, en las formas específicas de cada entidad se muestran las grandes diferencias. Las elecciones en Oaxaca no podrían ser comprendidas a cabalidad sin la normatividad sobre los “usos y costumbres”, por ejemplo; mientras que la definición de la duración de las precampañas en el Estado de México forma parte de los arreglos políticos que se derivan de problemáticas estrictamente locales.

Cada uno de estos aspectos coloca a las autoridades frente a retos de difícil resolución. Piénsese por ejemplo en la integración del órgano electoral. Recordemos que el Congreso, por la lógica política nacional, se tardó más de un año en nombrar a tres de los funcionarios electorales más importantes no sólo para la integración del Consejo General del IFE, sino para que se encabezaran las comisiones que ellos debían atender. La problemática para su nombramiento estaba dada en los pesos y contrapesos de los partidos políticos tanto al interior de la Cámara de Diputados, como lo que los partidos esperaban alcanzar en términos de balances políticos en la integración del Consejo General del IFE.

En principio, ése no debía de ser un tema de discusión. En teoría, se trata de consejeros ciudadanos cuya función no es llevar a la mesa del Consejo los temas y los intereses de un partido en particular, sino todo lo contrario:

defender la perspectiva ciudadana frente a los intereses de los partidos políticos. De cualquier manera, la integración del Consejo General del IFE para las elecciones del 2012 se derivó de un proceso sumamente complejo. Ese tipo de problemas empieza a repetirse en la integración de los consejos generales de los institutos locales. La razón es muy simple: al repetirse el modelo federal, se olvida que es la pluralidad en la Cámara de Diputados Federal lo que permitió un equilibrio en la integración en el IFE. Esa pluralidad no se manifiesta de la misma manera en los congresos locales en los que es más factible que una sola fuerza política domine la mayoría de las curules. Tal es el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que justo en enero del 2013 integró un nuevo Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

La necesidad de fortalecer lo federal donde sea necesario hacerlo, como lo local en los aspectos que se refiere a ellos, genera un gran dilema: ¿cómo limitar el efecto de los intereses políticos locales en la toma de decisiones electorales? Ésta es una de las más importantes interrogantes que se deriva de la experiencia electoral reciente. Se debe recordar, a su vez, que de lo que se trata es de fortalecer la unidad federal sin limitar la autonomía de lo local.

Los retos evidentes

La discusión nacional relativa al debate Federal-Local genera una serie de retos que será fundamental abordar. De entrada nos enfrentamos con la necesidad de alcanzar en el nivel nacional una uniformidad en lo básico y operativo. Una uniformidad en este sentido permite genera claridad y seguridad para la población en general, así como para los actores políticos en lo específico.

Este aspecto encuentra su correlativo para el nivel local cuando se menciona el tema de la autonomía de las entidades y sus leyes. El pacto federal está basado en la lógica de que cada Estado es autónomo y su legislación, aunque tiene que estar acorde con la Constitución, puede tener aspectos específicos que le atañen únicamente a ese Estado.

En el debate que se ha de dar siempre existirá un “estira y afloja” entre el nivel federal y el estatal. Un ejemplo de ello lo podemos observar en la aprobación reciente de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Cuando los gobernadores opinaron sobre este asunto, se puso sobre la mesa la posibilidad de que se podría vulnerar la autonomía de los estados. Por su parte,

en la Cámara de Senadores, cuando fue presentada esa iniciativa preferente, los legisladores señalaron que la entidad federativa debe poder controlar sus finanzas sin dar “cuenta a nadie” del uso de ellas. En realidad, lo que estaba ocurriendo fue que, al homogeneizar la forma de llevar la contabilidad entre las entidades y la federación, se establecieron nuevos controles al uso de los recursos públicos. Sin duda es una invasión de la federación en el ámbito estatal, pero con la justificación de la bandera de la rendición de cuentas como una necesidad apremiante que a su vez permita a la federación justificar la canalización de recursos a los estados. A esto se suma el tema, cada vez más importante, de que también se buscaba dar certidumbre a la ciudadanía del uso de los recursos manejados por cada Estado. Visto desde esta óptica, no se vulnera en lo más mínimo ni el pacto federal ni la democracia; en esencia, al hacer transparente el uso de los recursos se reafirman tanto pacto como democracia.

El tema de debate seguirá siendo el mismo: la autonomía local vs. la necesidad del Estado Mexicano de contar con mecanismos aceptados por todos para poder llevar a cabo acciones cuyo fin sea el fortalecimiento de la transparencia, la igualdad y la libertad para todos los ciudadanos.

La dificultad principal que habremos de enfrentar como nación en el tema del debate de la norma electoral es cómo mantener los aportes de la federación sin obstaculizar los procesos locales. No obstante, la federación históricamente ha sido capaz de impulsar, en muchas normas y legislaciones locales, cambios positivos. Ahí están los temas de transparencia o el de capacitación y normalización de competencias laborales e, incluso, el de diseño institucional.

No se trata de establecer quién sabe más acerca de un determinado tema, si la federación o los estados, de lo que se trata es de alcanzar acuerdos, consensos que beneficien a la federación en su conjunto y a los estados que son miembros de ella. Se puede prever que ante las alternativas que se vayan planteando, habrá que localizar los temas fundamentales en los que deba preservarse la autonomía y la legislación local, pero de la misma manera se deberán de plantear los temas en los que la Federación pueda y deba mantener el control de los procedimientos y evitar la injerencia de los gobiernos estatales en ellos. El asunto consiste en evitar, por ejemplo, que por el afán de resolver problemas en una elección presidencial se afecte la autonomía de los estados o su capacidad para tomar las decisiones políticas locales.

La reforma que viene

Como parte de la normalidad democrática, es previsible que después de la elección presidencial del 2012 vendrá el planteamiento de una reforma electoral. El Pacto por México así lo apunta, además de que la reciente reforma política implica legislar sobre temas que han quedado pendientes, como lo es toda la regulación relativa a las candidaturas independientes. La reforma electoral que se deba realizar habrá de ser planteada lo antes posible para que se pueda avanzar en la lógica de la modernización de los procesos y en la consolidación de la democracia mexicana y que se llegue con el tiempo suficiente a los siguientes procesos electorales. No se trata únicamente de los comicios federales del 2015, sino de todos los procesos locales que desde el propio 2013 y 2014 deberán contar con un IFE fortalecido, con herramientas adecuadas, que permita coadyuvar en la organización de las elecciones locales. Si se ha de reformar, por ejemplo, el número de promocionales que corresponden a un partido en las elecciones federales para terminar con la llamada “espotización”, resulta igual de importante hacerlo lo antes posible para normar los procesos electorales locales que se avecinan.

Está claro que el centro del debate en torno a esta reforma estará en el problema de la fiscalización de los recursos, de la equidad en la contienda entre candidatos, en los límites a la difusión de las encuestas y, en general, en los conflictos que se suscitaron durante proceso electoral del año pasado. Es muy probable que se plantee que los tiempos de la fiscalización de los gastos de campaña no puede dirimirse después de la calificación de la elección y de la toma de posesión del nuevo presidente, por ejemplo. Con todo, las modificaciones deberán de incluir los planteamientos que cuiden la relación entre los intereses de la federación y los aspectos que pudieran influir en las elecciones locales. Una solución alcanzada mediante el consenso de los diversos actores políticos fortalecerá la democracia mexicana, mientras que si se corre el riesgo de impulsar los cambios mediante la imposición no negociada por parte de alguna de las fuerzas políticas, se podrán poner en riesgo los avances alcanzados hasta el día de hoy.

La reforma que se proponga deberá enfrentar la necesidad de sincronizar los cambios para evitar intervenir innecesariamente en la soberanía estatal. Un aspecto que no ha sido mencionado hasta aquí es el que tiene que ver con los temas que son transversales a todo el actuar gubernamental. Temas como equidad, respeto constitucional, principios y valores democráticos de-

berán de permear cualquiera de las propuestas que se realicen y deberán estar presentes en todas las resoluciones que se tomen. Son los principios básicos de los que se ha de partir para alcanzar soluciones que favorezcan a todos los mexicanos.

En última instancia, de lo que se trata es de la consolidación de los procedimientos electorales en México. Sólo a través de esto es como se puede fortalecer la democracia o por lo menos alcanzar una auténtica normalidad democrática.

Conclusiones

Pasadas las elecciones presidenciales del 2012, y como producto de la historia moderna nacional, uno de los temas fundamentales y pendiente de análisis y discusión es la forma en que se debe consolidar la democracia mexicana. Independientemente del corte histórico que se quisiera retomar (si, por ejemplo, la transición mexicana inició con el surgimiento del movimiento estudiantil de 1968, con la reforma democrática de 1977 o en 1963 con los “diputados de partido”, etc.) lo cierto es que la historia reciente de México no puede ser explicada sin tomar en cuenta la modernización de los procesos electorales y su fortalecimiento hasta la consolidación de la estructura jurídico-legal que disfrutamos hoy en día.

En la actualidad se ha vuelto a plantear la necesidad de fortalecer la democracia y consolidar las instituciones. Por ello, cobra relevancia la discusión sobre la nacionalización o federalización de las elecciones. No se trata de discutir cuáles son las prioridades, o si el centro del debate debe de estar en lo federal sobre el ámbito local, o la preeminencia de lo local ante la fortaleza de lo federal. El problema consiste en que una nueva reforma en la búsqueda de la consolidación democrática podría llegar a trastocar elementos fundamentales del esquema vigente del pacto federal que hay que analizar con mucho cuidado. La nueva reforma deberá ser planteada a través de la consolidación de un equilibrio justo entre lo local y lo federal, buscando siempre alcanzar la unidad en la diversidad.

La discusión es pertinente porque el fenómeno electoral nos ha llevado al planteamiento de si se puede o no alcanzar una normalidad democrática y ésta no sólo corresponde a los procesos federales. La respuesta se puede centrar en el punto en el que se quiera priorizar. Para el tema que nos ocupa, el planteamiento que originó estos trabajos y que hay que resolver es si se debe alcanzar una normalidad democrática por la vía judicializable de los

procesos. La respuesta pareciera ser afirmativa, pero ¿en manos de quién? Hoy por hoy es evidente que existen suficientes incentivos para impugnar las elecciones y que la vía judicial hasta ahora ha resuelto satisfactoriamente los conflictos, pero no ha evitado que continúen las reformas para regular más y más aspectos de la elección, con la esperanza de que en el siguiente caso no se impugnen o desconozcan los resultados. El riesgo que se corre está en sobrelegislar los procesos hasta paralizarlos; en la búsqueda de lograr la aceptación por parte de todos los actores involucrados, se puede caer en una sobrerregulación de los procesos que norman las elecciones.

La discusión de este punto es central, ya que, como hemos visto recientemente, en el tema electoral algunos de los actores no aceptan ni el proceso normal ni las resoluciones judiciales. Ante una situación de este tipo era previsible que nos enfrentáramos al manejo de estrategias políticas que parecieran ir mucho más allá de lo electoral. Las apuestas han sido múltiples. Por ejemplo, en el caso de Andrés Manuel López Obrador y los partidos de izquierda parece cada vez más clara la estrategia elegida: buscar la nulidad de la elección y, ante la imposibilidad de lograrlo, plantear la creación de un partido político nuevo. A este respecto se podría argumentar que se está utilizando al proceso electoral con fines totalmente distintos a los electorales.

Por una parte se optó por la descalificación del proceso desde antes del día de la elección. Justa o no, válidos o no los argumentos empleados, el objetivo estratégico no estaba en la respuesta que iban a obtener. La manera en cómo está diseñada la legislación electoral permitía saber desde antes que las resoluciones finales del Tribunal Federal Electoral serían opuestas a lo planteado por esos partidos y por su candidato.

Como se ha visto, la estrategia argumentativa de la coalición Movimiento Progresista en el 2012 no consistía en revertir el resultado electoral, sino en buscar la nulidad de la elección por falta de apego a la Constitución. Esto fue así no sólo porque la diferencia de votos entre el candidato priista Peña Nieto y López Obrador era amplia, sino que se buscó generar un nuevo tipo de planteamiento de protesta, fácilmente apoyado por quienes no fueron beneficiados por el voto de la mayoría y que en la protesta encontraron una forma de manifestar los problemas y la falta de equidad. Para ello, resulta conveniente construir un clima de incertidumbre y desprestigio destinado a las instituciones electorales encargadas del proceso electoral.

Por esa razón y seguido a ello, la estrategia elegida sumó al desprestigio del proceso electoral en su conjunto y de las instituciones encargadas de él,

el posicionamiento del candidato perdedor y a sus seguidores en la construcción de un nuevo partido político. La transformación de Morena como un movimiento que se convertirá en partido, le permitirá a López Obrador continuar en la lógica del camino político elegido. Sin duda, la estrategia ha funcionado y es previsible que Morena cumplirá con los requisitos necesarios para convertirse en partido político a partir de agosto de 2014.

El mantenimiento del movimiento de Andrés Manuel López Obrador no se entendería sin el desconocimiento de los resultados electorales y el cuestionamiento de la elección en su conjunto. Más allá de los errores o aciertos de las autoridades electorales, pareciera que en el México de hoy la normalidad democrática incluye a los tribunales y la judicialización de los resultados para que todos los actores generen y obtengan un mínimo de ganancia: el triunfo, la reivindicación ante los seguidores; la promesa de una nueva reforma o la formación de un nuevo partido. No obstante, todo ello no significa que las instituciones electorales hayan fallado o no hubiesen cumplido los extremos de la ley.

El problema consiste en que seguramente se iniciará un proceso de reforma electoral y la tentación a establecer más y más controles para garantizar equidad y limpieza en el uso de los recursos, si bien pueden ser eficientes, también podrían terminar en un esquema de democracia con las manos de los participantes atadas y con poca movilidad y comunicación, y con un exceso de burocratización de los procesos. No en balde han empezado a circular propuestas que prohíben la realización y difusión de encuestas durante las campañas, o establecer que el rebase del tope de gastos de campaña sea una causal para anular la elección.

Estos debates estarán presentes en el terreno federal, pero sin duda impactarán el terreno de las elecciones locales. El riesgo es que en aras de consolidar la democracia electoral federal se invada cada vez más el ámbito de las autoridades locales sin el debido cuidado y respeto a la autonomía que merecen sus personalidades específicas como integrantes de una federación.

Si se refuerza la costumbre de que la normalidad democrática implica la impugnación de los resultados y si esa costumbre se traslada a las elecciones en las entidades de la federación, entonces se terminará el establecimiento de reglas nacionales que establezcan órdenes rígidos de funcionamiento de la organización electoral *vis a vis* la pérdida del carácter regional y propio de cada estado.

Cuando analizamos la historia de los recientes procesos electorales, vemos que de manera paralela se ha dado un proceso de transformación de la norma y de las instituciones encargadas de los procesos electorales. Lo obtenido hasta el día de hoy nos permite constatar que México cuenta con un sistema electoral sólido, con una institución que ha logrado hacer suyos muchos de los reclamos ciudadanos y ha dado respuesta a ellos. No obstante, los comicios pasados y la dinámica de participación de las principales fuerzas políticas reclaman nuevos cambios.

El reto para consolidar la normalidad democrática es entonces lograr, en cualquier propuesta de reforma política, la seguridad para todos los actores participantes. Por eso es fundamental que las modificaciones y reformas que se alcancen sean fruto del debate y la discusión política, en la que se privilegie la negociación inteligente ante la desacreditación y la descalificación del oponente.

El caso del recientemente firmado Pacto por México puede consolidarse como un ejemplo a seguir. En él se sientan las bases para el inicio de negociaciones entre las tres principales fuerzas políticas de la nación. Aunque no es perfecto y no contiene elementos de sanción para alguna de las partes que no cumpla su parte, el pacto puede servir de guía para lograr la reforma electoral por venir. Es indispensable incluir en esos debates a los representantes de las entidades federativas para cerrar correctamente el círculo para que la construcción de los acuerdos perdure más de una elección.

La negociación y el diálogo serán el aspecto clave: debatir a profundidad, hacer públicas y transparentes las divergencias y, eventualmente, los puntos de encuentro. Para Platón, que bien sabemos que escribía en diálogos, éstos consisten en “la creación de puentes entre las partes y el encuentro entre las posiciones de aquéllos que dialogan”. Así, esperamos, habrá de ser.

LA SUPUESTA FINANCIACIÓN ILEGAL, EN LAS
PRESIDENCIALES MEXICANAS DE 2012, ANTE EL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN¹

SUMARIO: I. Introducción. Dinero y política. Unas relaciones atormentadas. II. Dinero y elecciones. Mucho gasto y muy deprisa. III. Las presidenciales mexicanas y la sentencia del Tribunal Electoral (SUP-JIN-359/2012): 1. Principios generales; 2. La campaña de Peña Nieto en USA; 3. El caso Monex y las tarjetas prepago; 4. Tarjetas de Tiendas Soriana; 5. Fundamentalmente, un problema de prueba. Las dificultades. IV. Algunas conclusiones generales. Elecciones "auténticas" y elecciones "perfectas".

I. Introducción. Dinero y política. Unas relaciones atormentadas

La omnipresencia, en todos los países algo desarrollados, del dinero como factor decisivo en la vida social ha sido una constante desde hace siglos. Basta con recordar algunos de los clásicos de la literatura de todos los tiempos para convencernos de que, desde su aparición, en tiempos muy remotos, como instrumento de cambio y valoración de bienes, ha ido poco a poco transformándose en unas de las bases de nuestras sociedades modernas. Ya

¹ El texto que sigue es la reelaboración, y ampliación, del que sirvió de base a dos conferencias. Una pronunciada en Madrid, por invitación de COPUEX, en unas jornadas celebradas en la Universidad Carlos III, y otra que dicté, en el marco del V Observatorio Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial, en la ciudad de México. De esta segunda conferencia se publicará en breve el texto escrito. El mayor espacio que ocupa esta nueva versión, que ofrecemos aquí, ha permitido profundizar más en algunos asuntos, aunque puede comprobarse con facilidad que las bases de las argumentaciones sostenidas son muy similares.

decía el poeta que quien no tiene dinero no es de sí señor y que el dinero hace de piedras pan sin ser el Dios verdadero. En esto de la política las cosas no son muy diferentes.

Es un hecho incontrovertible que son pocas las actividades humanas que pueden desarrollarse sin dinero. Siempre hace falta disponer del mismo cuando se aborda una de ellas; los intentos de eludir su dominio resultan de una ingenuidad llamativa y suelen conducir a los fracasos más estrepitosos.

La política no es una excepción a este principio general; es más, es una de las actividades que tradicionalmente ha necesitado de gran cantidad de fondos, precisamente por los modos y maneras en los que suele conseguir sus objetivos, que implican muchas veces unos gastos desmesurados.

Todos tenemos en mente multitud de ejemplos de cómo es necesario engrasar con el aceite de los dineros, obtenidos más o menos respetuosamente con la legislación, la maquinaria de los partidos y los movimientos políticos. En esto no hay excepciones. Todos necesitan estar dotados de un capital mínimo para actuar, y ese capital tiende a hacerse siempre mayor. La literatura universal vuelve a ser en este campo una fuente de numerosos ejemplos en los que se ve, con toda claridad, que no ha habido aventura política, con un relativo éxito, en la que no se haya planteado desde el primer momento que hacía falta para emprenderla una financiación al menos generosa.

En los más diversos países, se ha apreciado crudamente el problema de que, siendo la política una actividad que cuesta, como acabamos de señalar, es preciso hacer acopio de recursos para desarrollar la misma. Y esto no depende del régimen político en presencia. Sea este autoritario, totalitario, o democrático, siempre hará falta gastar, porque todos los que participan en los procesos políticos, con una intensidad mínima, tienen que percibir algo a cambio, desde el bocadillo y el transporte del asistente a una manifestación, al salario de quien ocupa un puesto de relevancia en un partido o la compensación a quien trabaja a fondo en una campaña electoral.

Y en todos esos países se ha constatado el fracaso universal en la tarea de someter a límites la voracidad de los partidos, principales actores de estas tareas en las naciones democráticas. La financiación de la política es una fuente de continuos e inevitables problemas, y los escándalos se han producido en todas partes, incluso en aquellas sociedades a las que se les supone una gran seriedad en su vida pública en general, y política en particular, las que son ejemplos de buena organización, y de honradez en el manejo de los fondos que proceden de los impuestos de todos.

Es verdad que uno de los rasgos principales de las naciones atrasadas, en las que no ha llegado a configurarse un verdadero Estado moderno, es precisamente el de sus altos niveles de corrupción de todo tipo, también política, pero en estos terrenos nadie puede tirar la primera piedra, como demuestra la frecuencia con la que, en naciones supuestamente avanzadas, aparecen escándalos en los que se entremezcla el dinero y el poder político.

Se presenta como algo consustancial a la naturaleza humana el intento de aprovechar posiciones de dominio para lucrar y, por muchos controles que se establezcan, el ingenio humano se las arregla para eludirlos.

Y es que, como ha dicho Bailey: “si hay dinero y poder político, es imposible construir una pared que los separe, porque ambos están entrelazados”.²

Hans-Peter Schneider, mi maestro alemán, también es escéptico, señalando que “las necesidades financieras de los partidos tienden a ser infinitas... de ello resulta un hambre de dinero permanente y creciente ... que les mueve a idear métodos innovadores y cada vez más refinados para eludir cualquier normativa legal de carácter restrictivo ... no existe ninguna traba legal que no pueda romperse”.³

Estas afirmaciones las hizo tras participar en varios intentos de embriagar el problema, formando parte de comisiones nombradas por el Presidente de la República Federal Alemana que revisaron la financiación de los partidos políticos.

Muchos han sido los intentos de frenar esa tendencia al gasto ilimitado, y a la opacidad, en las cuentas de este tipo de organizaciones, y pocos los resultados obtenidos, puesto que parece una maldición inevitable la de que los dineros de las mismas no puedan someterse nunca a unas reglas claras, y fácilmente aplicables, que eliminen los frecuentes fenómenos de corrupción que se producen en estas materias, y la tendencia al crecimiento ilimitado del gasto, poco presentable en momentos como el presente de durísima crisis económica en casi todo el mundo occidental.

Se trata de una lucha en la que es muy fácil caer en la melancolía, dado que se presenta como inevitable una realidad en la que los controles parecen inútiles. Es evidente, sin embargo, que hay que continuar avanzando en la

² John Bailey, “Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización”; en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, Mexico, 1993, pág. 16.

³ Hans-Peter Schneider “Los partidos políticos y el dinero: problemas actuales de la financiación de los partidos”, *Revista de las Cortes Generales*, n° 36 (1995), pág. 24.

línea de conseguir el máximo de transparencia en las cuentas de la política, y que algunos éxitos se han conseguido, pero también es cierto que nunca debe olvidarse que es una batalla que no tiene fin, y en la que las victorias son provisionales, y muy limitadas.

II. Dinero y elecciones. Mucho gasto y muy depris

Si la relación entre dinero y política es atormentada, más difícil aún es la que se produce en el momento de las elecciones, en donde, por definición, se gasta mucho dinero en un corto período (precampaña y campaña). El dinero, en estos casos, fluye con muchísima rapidez, y la toma de decisiones con respecto al gasto ha de hacerse con igual celeridad, lo que dificulta que se pueda reflexionar, con la necesaria parsimonia, sobre el monto, y el destino, de fondos a veces bastante importantes.

Son muchas las necesidades a las que hay que atender, y a las que hay que atender inmediatamente, sin que sea posible actuar de una manera reflexiva, porque los vaivenes de las campañas se llevan por delante cualquier intento de planificación verdaderamente seria del gasto, con el consiguiente ahorro de recursos. Se trata de ir rellenando aceleradamente los huecos que surgen aquí y allá, con la esperanza de movilizar a nuestro favor, con mensajes más o menos complejos, a una opinión pública que a los políticos siempre les parece una damisela caprichosa a la que hay que alagar con todo tipo de regalos.

Eso, además, hace muy difíciles los controles. Serán normalmente *a posteriori*, y resultará complicado que puedan tener efectos verdaderamente significativos. Es sabido que los aceleramientos están reñidos con los mecanismos eficaces de control, que requieren de unos tiempos pausados, y la posibilidad de desarrollar con sumo cuidado la tarea de confrontar ingresos y gastos, y el destino de estos últimos, así como comprobar que los mismos han conseguido los fines que se pretendía con ellos.

No faltan en el panorama comparado instituciones que ejercen esta función de control, pero sus informes y recomendaciones se producen, como es lógico, a toro pasado, y con unos efectos escasos, prácticamente sólo el de recordar a la ciudadanía el descontrol que reina en los gastos electorales, y la necesidad de establecer mecanismos para evitar que la orgía de derroche llegue a unos niveles verdaderamente preocupantes, unos niveles que serían insostenibles para el sistema democrático.

Todo esto es prácticamente imposible en período electoral, de modo que la tendencia es a gastar sin tino, en la esperanza de que los resultados deseados se produzcan, pero haciendo dispendios que, si se hubiese tenido ocasión de reflexionar un poco sobre su alcance y posibles consecuencias, muchas veces no se hubieran realizado, o se hubieran realizado de otra manera.

Las necesidades de financiación de los procesos electorales, que, como se sabe, son enormemente complejos, aparecen como prácticamente ilimitadas, también por la necesidad de obtener resultados, esos resultados que serán la base para el desarrollo de las políticas partidarias, y el aseguramiento de los correspondientes puestos en el sector público, la apropiación del mismo por parte de unos u otros grupos políticos.

Los partidos, y las coaliciones, se encuentran en el momento de la campaña electoral como poseídos de una especie de furor de gasto, que tiene que ver con las necesidades del momento, que evolucionan con mucha rapidez, y de una manera la más de las veces descontrolada. Todo dinero parece poco para conseguir el favor de los ciudadanos, y no cabe duda de que, en toda elección democrática, uno de los principales problemas para los candidatos es el de conseguir fondos suficientes para llamar la atención de los electores sobre sus propuestas, mediante carteles, anuncios en los medios, campañas puerta a puerta, etc.

La idea de que los buenos resultados, en un proceso electoral, se aseguran haciendo llegar el mensaje de los candidatos al mayor número de ciudadanos, e incluso con prácticas corruptas de compra de voluntades, fomenta la tentación, fuerte tentación, de obviar los posibles condicionamientos legales, también en materia de financiamiento. Mejor dicho, sobre todo en materia de financiamiento, desde el momento en que éste se muestra como decisivo para alcanzar los objetivos que hemos apuntado.

Éste es también un problema universal. Me atrevo a decir que no ha habido nunca en ningún país, ni siquiera en los más avanzados, una elección plenamente limpia, en la que el gasto electoral no se haya desbordado de una u otra manera. De hecho, son frecuentes en todas partes los escándalos en esta materia, y algunos de ellos se han llevado por delante a quienes se subieron en esta especie de toro mecánico, y fueron finalmente arrojados al suelo.

Evidentemente, hay niveles de corrupción, y naciones que tienen mayores problemas en estos terrenos, pero una elección cien por cien limpia es algo desconocido en este planeta, hecho del que hay que ser muy conscientes al analizar estas realidades, y sus consecuencias. El entorno y los objetivos

de los procesos electorales hacen que sea muy fácil desviarse de las reglas establecidas, y las quejas en este sentido se producen en todos los países. Incluso las legislaciones más perfectas en estas materias presentan huecos por los que se cuelan quienes procuran alcanzar sus objetivos electorales, incluso burlando las normas habituales del juego limpio, pues éstas se asemejan a una malla más o menos tupida que pretendiera recoger un líquido que acaba por escaparse de la misma con facilidad.

No quiero decir con esto que hay que abandonarse a una actitud completamente permisiva, o que no haya que luchar denodadamente para intentar obtener lo más cercano a la perfección en estas materias, dado que estamos ante procesos políticos esenciales en nuestras sociedades democráticas, esos procesos en los que se decide quién ha de ostentar el poder, pero conviene que seamos conscientes de que nunca lograremos, por más empeño que pongamos en ello, acabar totalmente con los problemas, las corruptelas y las desviaciones de la normativa vigente que se producen en todas las elecciones.

Hay que asumir que en el fragor de la batalla electoral siempre nos encontramos con violaciones, más o menos graves, de una normativa que se ha demostrado repetidamente que tiene siempre algún punto débil por el que se cuelan los acostumbrados a eludir las previsiones de las leyes en estas materias. Es verdad que se ha hecho mucho en este terreno, y que los mecanismos de control van perfeccionándose poco a poco, a medida que se adquiere experiencia; pero en este, como en tantos otros campos, el derecho suele ir por detrás de la realidad.

Desde que se universalizó el sufragio resulta imposible, dada la complejidad de unos cuerpos electorales compuestos habitualmente por millones de personas, controlar completamente los gastos en estos procesos, y la experiencia demuestra que todos los intentos de ponerle puertas al campo, por muy bienintencionados, y técnicamente avanzados, que sean, han resultado inútiles en la contención de un fenómeno que, por su propia naturaleza, tiende a desbordarse.

Las dificultades aparecen como insalvables, y los avances, basados muchas veces en el método de la prueba y el error, no son suficientes para limitar fenómenos que resultan propios de todos los procesos electorales. Unos encargados de campaña imaginativos encuentran siempre ese hueco en la legislación que permite hacer unos gastos mayores, y más eficaces, que los de sus rivales.

Incluso, a veces, confiados en que se trata de conductas opacas y difícilmente perseguibles, simplemente vulneran la normativa, con la esperanza de que cuando se descubran, si es que se descubren, las correspondientes irregularidades, esto no tenga más consecuencias que un intrascendente tirón de orejas por parte del organismo controlador correspondiente, que no llega en ningún momento a cambiar los resultados de la elección, ni pone en peligro sus posiciones más o menos consolidadas, ni las de un triunfador que ya ha conseguido su objetivo de hacerse con el poder político.

En el peor de los casos, quien tendrá que afrontar sus responsabilidades no será el candidato que se ha aprovechado de esas prácticas, que suele quedar por encima de las mismas, y negará su implicación, sino aquél que las haya realizado en la esperanza de que iban a pasar desapercibidas, y que puede contar, para eludir el castigo final, con la complicidad de quienes se han beneficiado de dichas conductas posiblemente irregulares.

III. Las presidenciales mexicanas y la sentencia del Tribunal Electoral (SUP-JIN-359/2012)

Sentados en los dos apartados anteriores los principios generales en materia de financiamiento ilegal de los procesos electorales, podemos pasar al problema concreto que nos ocupa: el del qué pudo haber sucedido en las elecciones presidenciales mexicanas del 2012, y cuál ha sido la reacción del principal órgano de control de las mismas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como sabemos todos, la coalición “Movimiento Progresista”, encabezada por el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, ha pretendido la anulación de dicha elección, en la que fue declarado vencedor el Sr. Peña Nieto, candidato de la coalición “Compromiso por México”. A tal fin ha interpuesto los correspondientes recursos electorales ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que han dado lugar a la sentencia SUP-JIN-359/2012, que será el principal objeto de nuestro análisis.

1. Principios generales

Los primeros comentarios que debemos hacer respecto a la sentencia del Tribunal electoral se refieren a los principios generales que se establecen sobre la posibilidad, ciertamente traumática, de declarar la invalidez de la elección, o anularla.

Está claro que esto son palabras mayores, una decisión de una trascendencia que todos podemos imaginar, dados los rasgos fuertemente presidencialistas del sistema político mexicano. No es algo que se pueda hacer a la ligera, y en esta reflexión hay que decir que la experiencia comparada es inequívoca, en el sentido de que las transgresiones han de ser lo suficientemente importantes como para que se le pueda dar la vuelta a un primer resultado, que puede presentar algunas dudas, pero que aparece como, en principio, aquello que opina, o manifiesta, el pueblo.

Solamente cuando existan fundadas razones pueden ponerse en solfa unos resultados electorales que, en los sistemas democráticos son, al fin y al cabo, expresión de la voluntad, más o menos distorsionada, del pueblo soberano. Hay que tener en cuenta que la perfección absoluta en unas elecciones es prácticamente inalcanzable, y que si se pretendiera la misma nunca sería posible realizar las mismas, puesto que siempre se encontrarían defectos que, en un entendimiento excesivamente purista de su trascendencia, llevarían frecuentemente a la anulación de aquéllas, haciendo un flaco favor al sistema democrático, puesto que no se trata tanto de obtener un reflejo completamente exacto de lo que pretenden los ciudadanos como de conocer, de una manera más o menos ajustada, cuáles son las grandes tendencias políticas presentes en la sociedad.

Es habitual que este tipo de procesos presenten tachas de todo tipo, pero hay siempre que valorar si las mismas han sido lo suficientemente importantes como para tomar la decisión de anular, decisión que solamente puede adoptarse cuando se hayan retorcido con toda claridad los deseos del cuerpo electoral; es decir, cuando los resultados proclamados poco o nada tengan que ver con los que efectivamente se han producido.

De ahí que parezcan, en principio, correctas las cautelas del Tribunal en el sentido de que se puede declarar la invalidez de la elección, y esto no es imposible, dado que la "Sala Superior considera que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, así como en atención a los derechos y principios fundamentales previstos en los tratados internacionales de de-

rechos humanos que derivan en obligaciones concretas de respeto y garantía de los mismos, puede válidamente declarar la invalidez o nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por conculcación de determinados principios constitucionales o por la vulneración de ciertos valores fundamentales e indispensables para considerar una elección como libre, auténtica y democrática”, ahora bien, “siempre que se encuentren plenamente acreditadas irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas y resulten determinantes para el resultado de la elección” (pág. 32 de la sentencia citada, en adelante todas las citas a páginas, en el cuerpo del texto, lo son a dicha sentencia), de manera que, “para declarar la nulidad de una elección, ya sea por violación a normas constitucionales o principios fundamentales es necesario que esa violación sea grave, generalizada o sistemática y, además determinante, de tal forma que trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección, esto es, que su influencia sea de tal magnitud que haya afectado el resultado electoral definiendo al candidato ganador. Tales requisitos garantizan la autenticidad y libertad del sufragio y de la elección, y otorgan certeza respecto a las consecuencias de los actos válidamente celebrados.

De no exigirse, según el caso, que la violación sea sustantiva, grave, generalizada o sistemática y determinante, se podría llegar al absurdo de considerar que cualquier transgresión accesorio, leve, aislada, eventual, e intrascendente a la normativa jurídica aplicable, por mínima que fuera, tuviera por efecto indefectiblemente la declaración de nulidad de la elección, con lo cual se afectarían los principios de objetividad, legalidad y certeza que rigen el proceso electoral en su conjunto, así como el derecho constitucional de voto activo y pasivo de los ciudadanos, desconociendo el voto válidamente emitido de los que acudieron a la respectiva mesa directiva de casilla a expresar su voluntad electoral y deslegitimando el conjunto de actividades administrativas y jurisdiccionales que en última instancia garantizan la autenticidad de la elección y la libertad del sufragio”(pág. 65).

Dadas las características de la elección presidencial mexicana, su anulación resulta especialmente difícil, puesto que no bastará con incidentes más o menos aislados, sino que habrá de demostrarse un fraude de unas dimensiones enormes, un verdadero “robo” electoral que es muy complicado que se produzca.

El Tribunal Constitucional español, que es la última instancia en materia electoral, a través del llamado recurso de amparo electoral, enfrentado

con problemas similares, aunque nunca con el de anular una elección en su conjunto, ha dicho algo similar, apoyándose en nuestra Ley Orgánica de Régimen Electoral General.

Así, por ejemplo, en la STC 24/1990, de 15 de febrero, afirmó que “dado lo cual es lógico que la Ley, en su artículo 113, no provoque la nulidad ante cualquier irregularidad, probablemente por error, sino que anude a ella la declaración de anulación sólo cuando el vicio del procedimiento electoral sea determinante para el resultado de la votación (art. 113.3). La Sala que en cada caso resuelva el correspondiente contencioso electoral deberá, llegado el momento, realizar el juicio de relevancia de los vicios o irregularidades invalidantes en el resultado final, sin perjuicio de la ulterior revisión del mismo, en su caso, por este Tribunal”.

Lo cierto es que el Tribunal Electoral mexicano se enfrentaba a una tarea propia de titanes, por la gravedad de las consecuencias de sus decisiones. Para abordar la misma hace uso del derecho internacional de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la reciente reforma de la Constitución mexicana de 2011, apoyándose en diversos instrumentos de este tipo, y en la norma suprema a la que acabamos de hacer referencia, puesto que, razona la Corte “bajo el nuevo modelo de control, todos los jueces y tribunales nacionales —y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no es la excepción— están llamados a garantizar la plena vigencia y eficacia del derecho internacional de los derechos humanos en el ámbito de su competencia y de acuerdo con los procedimientos establecidos” (pág. 36).

De esos materiales deduce unos principios difícilmente discutibles de derecho electoral: “1. Los derechos fundamentales a votar, ser votado, de asociación y de afiliación, en cuanto que tienen la estructura de principios [artículos 35, fracciones I, II y III, y 41, párrafo segundo, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23.1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]; 2. Tener acceso, por todos los ciudadanos, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país [artículos 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]; 3. El principio de elecciones libres, auténticas y periódicas [artículos 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23.1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]; 4. El principio del sufragio universal, libre, secreto y directo [artículos 41, párrafo segun-

do, base I, párrafo segundo; y 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución; 25, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23.1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]; 5. El principio de maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el debate público que precede a las elecciones [artículos 6 y 7 de la Constitución; 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos]; 6. Principio conforme al cual los partidos políticos nacionales deben contar de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades [artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución]; 7. Principio de equidad en el financiamiento público [artículos 41, párrafo segundo, base II, y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución]; 8. Principio de prevalencia de los recursos públicos sobre los de origen privado [artículo 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución]; 9. Principio conforme al cual la organización de las elecciones debe llevarse a cabo mediante un organismo público dotado de autonomía e independencia [artículo 41, párrafo segundo, base V, de la Constitución]; 10. Principios rectores de la función estatal electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad [artículos 41, párrafo segundo, base V, párrafo primero; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución]; 11. Principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales [artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución]; 12. Derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral [artículos 17; 41, párrafo segundo, base VI, y 116, fracción IV, inciso l), de la Constitución Federal y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos]; 13. Principio de definitividad en materia electoral [artículo 41, párrafo segundo, base VI; y 116, fracción IV, inciso m, de la Constitución]; 14. Principio de equidad de la competencia entre los partidos políticos [artículo 134, en relación con el 41, párrafo segundo, base II, de la Constitución]; y 15. Principio conforme con el cual sólo la ley puede establecer nulidades [artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución]” (pág. 39 y ss).

Con ese bagaje se lanza a la hercúlea tarea de revisar los argumentos de los que pretenden la anulación de la elección. Nos corresponde ocuparnos solamente de los que tienen que ver con la posible financiación ilegal de la campaña del candidato finalmente vencedor. A ellos dedicaremos los siguientes apartados.

Pero antes debemos decir que como nada se construye en el vacío, y los tribunales llegan a sus conclusiones, o fallos, teniendo normalmente muy

presentes las consecuencias de los mismos, no es de extrañar que en la fundamentación de ellos sean especialmente cuidadosos, como lo es el Tribunal Electoral mexicano.

No sería una aproximación correcta a estos asuntos la de *fiat iustitia, pereat mundus*, sobre todo cuando existen serias dudas de que en realidad se haga justicia acogiendo las quejas de los recurrentes, que pretenden nada menos que darle la vuelta a los resultados de una elección presidencial.

Las exigencias en este caso han de ser especialmente duras, y el fenómeno de las posibles irregularidades ha de ser demostrado inequívocamente, porque estamos ante un pleito de importancia decisiva para el sistema constitucional mexicano, en el que hay que desterrar todo tipo de frivolidades, y ser especialmente cuidadosos.

Como veremos, el Tribunal Electoral es plenamente consciente de estos parámetros, hasta el punto de que su decisión final tiene mucho que ver con ellos. La sentencia que comentamos es una indagación detenida en las bases de las alegaciones de los recurrentes, hasta el punto de que pareciera que hubiese un prejuicio general en contra de las mismas, impresión que se deriva del hecho de que se parta del principio de que corresponde a los que impugnan el resultado de la elección demostrar, más allá de toda duda razonable, que ha habido un fraude de tal magnitud que ha impedido la correcta expresión de la voluntad popular, lo que es ciertamente complicado dadas las diferencias significativas en el número de votos obtenidos por los diferentes candidatos. No se ha tratado de una elección especialmente apretada, en la que algunas irregularidades hubieran podido dar un vuelco al resultado, y este dato creo que también lo tiene muy presente el Tribunal Electoral, como no podía ser menos, dado que nos hallamos ante uno relevante, y que pone en su contexto los intentos de cuestionar la validez de la elección presidencial.

2. *La campaña de Peña Nieto en USA*

Para comprender las bases de la sentencia del Tribunal Electoral es muy ilustrativa la situación que se plantea cuando se argumenta, ante el mismo, que el candidato vencedor ha gozado de un financiamiento extra de cincuenta y seis millones de dólares para promocionar su imagen en Estados Unidos.

El Tribunal, ante las pruebas consistentes en una entrevista periodística, a la que reconoce el valor de prueba indiciaria, y algún documento, afirma simplemente que este último no tiene “la entidad probatoria suficiente para que, de un ejercicio adminiculado con la entrevista multicitada o algún otro medio de convicción que obra en autos, pudiera determinarse la veracidad de la reseña de los acontecimientos en que la coalición actora sustenta su planteamiento de nulidad” (pág. 531), argumentación que se repite, más abajo, respecto de otro documento, afirmando que “no cuenta con el alcance probatorio suficiente para que, de un ejercicio adminiculado con la entrevista de referencia, o algún otro medio de convicción que obra en autos, pudiera determinarse la veracidad de los hechos en que la coalición actora sustenta su planteamiento de nulidad” (pág. 534).

Es de destacar este entendimiento muy estricto de la valoración de las pruebas, que se razona abundantemente a lo largo de toda la sentencia, y que, como veremos, determinará la mayoría de los rechazos que en la misma se hacen a las pretensiones de los recurrentes de anular la elección.

Hay que convenir en que esta manera de aproximarse a la prueba de hechos está dentro de las tradiciones habituales en los tribunales de los Estados de Derecho, y que el que resulte a veces chocante en un contexto de lucha política más o menos dura, en la que las argumentaciones son muchas veces menos sólidas, no debe hacernos olvidar que los órganos jurisdiccionales razonan jurídicamente, y que, por tanto, deben tentarse mucho la ropa antes de extraer conclusiones apresuradas de unos hechos que no estén plenamente demostrados.

No se considera probado, con argumentos en cuyo detalle no podemos entrar aquí (declaraciones unilaterales de una persona sólo pueden ser consideradas indicios no confirmados, defectos en los documentos correspondientes, como falta de firmas, etc.) que haya habido financiación ilegal de la campaña de Peña Nieto en los EE. UU. En consecuencia no se han producido, para el Tribunal, las irregularidades que se denuncian.

Como dice textualmente el órgano jurisdiccional “en el contexto anotado, es factible concluir que con los elementos que se tiene para decidir; esto es, del estado que guarda el expediente enviado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, no se advierten elementos que corroboren la reseña de acontecimientos que narró la coalición actora en su demanda, en lo tocante a que se hayan pactado cincuenta y seis millones de dólares por un paquete de publicidad para

promocionar la imagen de Enrique Peña Nieto en los Estados Unidos de América, y tampoco se podría establecer vinculación entre la referida empresa y el Partido Revolucionario Institucional” (pág. 535).

Carpetazo, por tanto, a una de las alegaciones de los recurrentes, que no han conseguido demostrarlas fehacientemente, y que se encuentran en una situación en la que el Tribunal Electoral, exige, con toda lógica, más, y más sólidas, pruebas, antes de admitir que se produjeron efectivamente unos hechos que podrían considerarse como un supuesto de financiación ilegal de la campaña de Peña Nieto.

3. El caso Monex y las tarjetas prepago

El segundo gran bloque de denuncias de financiación ilegal se refirió a la distribución de tarjetas de prepago por parte de la coalición que apoyaba al candidato ganador, distribución ejecutada por una institución financiera (Monex).

Ante las acusaciones, el PRI se defiende hablando de que su estructura “fue reforzada con la contratación de personal en distintas áreas de trabajo, para cumplir con metas y objetivos relacionados con tareas ordinarias del Partido, lo que obligó a recurrir a un sistema práctico de contratación de personal, acompañado de un método eficiente y eficaz de pago, apto para responder a la velocidad de los requerimientos del partido” (pág. 579). Esto es, que las tarjetas emitidas fueron utilizadas para pagar a sus empleados.

El Tribunal rechaza las pretensiones de la coalición denunciante, razonando, de nuevo, que los hechos no están probados, de modo que, para el mismo, “tales pruebas devienen insuficientes para comprobar de manera probable que los hechos invocados por la coalición actora a efecto de sustentar su pretensión de anular la elección federal impugnada, fueron efectivamente materializados, porque de ellos no se desprende que las tarjetas se hayan entregado a ciudadanos en general, en todo el territorio nacional, o que se hubiere distribuido de manera generalizada dinero en efectivo proveniente de tales tarjetas, de forma tal que no resulta factible tener por demostrado que hayan sido un medio para coaccionar su voto como electores a favor del candidato de la coalición ‘Compromiso por México’ Enrique Peña Nieto” (pág. 615).

Se insiste en que los hechos conocidos sobre la distribución de las tarjetas Monex “son coincidentes al señalar que no se advierte con las pruebas

desahogadas que las tarjetas se hayan entregado a ciudadanos en general, lo que habría sido indispensable para patentizar su afectación a los votantes. De esta manera... los elementos de convicción que se cuenta hasta el momento, devienen insuficientes para demostrar que se pudieron haber materializado actos de compra y coacción de voto a través del mecanismo que implicó la distribución de las tarjetas MONEX, por lo que no pueden considerarse transgredidos los anteriores principios" (pág. 640).

Especialmente crítico, al analizar estas alegaciones de fraude, es el Tribunal, con toda lógica, con las notas periodísticas como medios probatorios, puesto que "tales publicaciones, contenidas en los medios informativos señalados, concretamente en la páginas de internet precisadas, de acuerdo al valor indiciario que corresponde a las notas periodísticas y al hecho necesario de que tales pruebas encentren administración con diverso soporte probatorio, en la especie, únicamente son aptas para conocer que desde la perspectiva del medio de comunicación que lo informó, al parecer se realizaron en el modo, tiempo y lugar en ellas referidos, los hechos descritos; sin embargo, carecen de eficacia probatoria por sí mismas, para acreditarlos, porque no reúnen características para estimarlas con un mayor alcance demostrativo, dado que en el caso, se vuelve determinante el hecho de que las páginas electrónicas de los medios de comunicación en análisis, en realidad, se trata del producto de un investigación periodística y de la interpretación personal que hizo en cada caso el redactor. Por tanto, lo consignado en las notas periodísticas señaladas, no debe tenerse hasta el momento procesal en que se analizan, como hechos verídicos, porque al margen de que tales reportajes hayan o no sido desmentidos por quienes resultaren afectados con su publicación, la veracidad de lo reportado está aun supeditada a que se corrobore por otros medios de prueba. Conforme con lo expuesto, los señalados elementos de convicción, con el alcance demostrativo indiciario que se les atribuye, en tanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar a que aluden, impiden acoger como verídico su contenido" (págs. 625-626).

En resumen, para el Tribunal, no podría reconocerse una afectación a los principios del derecho electoral "si los elementos de autos, en el estado que guardan actualmente, es insuficiente o no puede demostrar que se hayan trastocado los bienes jurídicos que se tutelan por la norma, a saber la libertad y autenticidad del sufragio, por lo que es posible afirmar que los hechos que se desarrollaron en el caso MONEX... no tienen la eficacia y pertinencia para evidenciar un daño o afectación a los postulados rectores del proceso,

al no haber adquirido materialidad y menos aun, evidenciando el influjo que pudieron tener en la decisión que implicó el sufragio. Aunado a lo anterior, es de considerar que, para que una afectación a principios de esta naturaleza pueda tener la dimensión necesaria para determinar la nulidad de una elección, habría de ser de tal magnitud y con un nivel de acreditación plena, porque el quebrantamiento del derecho al sufragio, es esencialmente, el valor que ha de preservarse. Como ha quedado explicado, con los elementos que se tienen para decidir, puede llegarse a la conclusión que no se colmaron los elementos necesarios para vulnerar los principios rectores del sufragio electoral” (pág. 641).

Como vemos, los razonamientos del Tribunal giran en torno a ideas ya formuladas: insuficiencia de pruebas, insistiéndose en que los elementos de convicción no son bastantes para demostrar que se han producido presiones sobre el ejercicio del derecho al sufragio, y que nos encontramos, en todo caso, con irregularidades no determinantes de los resultados finales, que no pueden llevar a anular la elección.

Continúa la actitud estricta frente a los intentos de dar por probadas conductas inadecuadas con unos elementos que no serían tomados en cuenta en ningún pleito merecedor de ese nombre, y sobre los que existen unas dudas que, con toda lógica, invitan a no considerar probados, más allá de toda duda razonable, como es exigible, los hechos que podrían conducir, si fueran verdaderamente decisivos, a anular la elección.

4. Tarjetas de Tiendas Soriana

Algo parecido sucede en el caso de la supuesta distribución por parte de la coalición vencedora de tarjetas de unas determinadas tiendas (Tiendas Soriana), que además habrían expedido dichas tarjetas a cambio de compensaciones económicas por parte de empresas, o gobiernos, de extracción priista.

De nuevo, el Tribunal se enroca en la falta de pruebas suficientes. Existen las tarjetas, como demuestran las correspondientes actas notariales, pero con ellas solamente se puede tener por acreditada la mera existencia de las mismas, “pero no que se hayan distribuido en un acto de campaña del Partido Revolucionario Institucional; ni mucho menos que se hayan entregado a una persona con la finalidad de que votara por el candidato a la presidencia de la República, postulado por la Coalición Compromiso por México” (pág. 732).

Los elementos de prueba, como videos, son tratados muy críticamente por el Tribunal, que considera que “no son suficientes para acreditar las afirmaciones de la Coalición actora, porque si bien hacen mención a que en diversas Tiendas Soriana había gente consultando el saldo de tarjetas, quienes manifestaron que se las había dado la Coalición Compromiso por México, también es verdad que no se detallan las circunstancias de tiempo modo y lugar, es decir, no se identifica a las personas, no expresan la razón de su dicho y en algunos casos ni siquiera aparece el rostro de las personas que hacen las manifestaciones. Por lo anterior, esta Sala Superior, les concede un valor indiciario a los mencionados elementos de prueba, sin embargo, no es suficiente para tener por acreditada la distribución de tarjetas Soriana a cambio del voto a favor de Enrique Peña Nieto” (pág. 741).

Con las declaraciones de testigos en videos ocurre algo similar. Sobre las mismas el Tribunal razona que, en los instrumentos de este tipo, presentados por la parte actora, “en los que fundamentalmente se advierte a personas que hacen diversas manifestaciones relacionadas con la supuesta entrega de tarjetas soriana, esta Sala Superior considera que si bien, en principio, esa documental técnica tendría valor indiciario, en el particular se considera que no es suficiente para acreditar los extremos que pretende el actor, en primer lugar, porque que si bien en materia electoral está permitido como prueba la testimonial, con fundamento en el artículo 14, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, siempre y cuando las declaraciones consten en acta levantada ante fedatario público, que hayan sido recibidas directamente de los declarantes y que éstos queden debidamente identificados, se asiente la razón de su dicho, y que, al declarar, cumplan con las formalidades señaladas en la ley, sin embargo, en el caso particular la declaración está en un video en el que no se identifica a la persona que ‘testifica’ aunado a que el mencionado medio de prueba puede ser susceptible de manipulación, por esos motivos este órgano jurisdiccional no le otorga valor probatorio alguno” (pág. 742).

Por su parte, las notas periodísticas son tratadas también por el Tribunal Electoral de un modo muy crítico. De ellas “se advierte que un número indeterminado de personas, las cuales se dice fueron entrevistadas, tenían en su poder una tarjeta o más tarjetas Soriana, aduciendo en algunos casos que les fueron entregadas por el Partido Revolucionario Institucional. No obstante lo anterior, al no estar administradas las enunciadas notas periodísticas con otro elemento de prueba, aunado a que no se advierten las circunstancias de

modo, tiempo y lugar, respecto a la supuesta distribución de tarjetas Soriana entre la ciudadanía a cambio de que votaran por el candidato a Presidente de la República postulado por la Coalición Compromiso por México. Además no se tiene certeza que esas personas hayan sufragado y menos que lo hayan hecho por Enrique Peña Nieto y el Partido Revolucionario Institucional ni que hayan sido coaccionados, por lo que no se pueden tener por acreditados los hechos que se pretenden probar. Lo anterior es así, porque no en todas las notas periodística se hace mención del número de personas que supuestamente recibieron la tarjeta, ni se les identifica fehacientemente, aunado a que no se precisa que realmente estén dentro de las tiendas Soriana comprando con tarjetas que para ese efecto les haya proporcionado el Partido Revolucionario Institucional. Además, se insiste, las notas solamente son un leve indicio de que algunas personas manifestaron a los reporteros que tenían en su posesión tarjetas de la Tienda Soriana, pero no está debidamente acreditado que esas tarjetas hayan sido entregadas por el Partido Revolucionario Institucional. En este sentido, aun cuando se tuviera por acreditado el hecho de que en esa tienda acudieron personas a comprar mercancía con tarjetas Soriana, no sería suficiente para demostrar que realmente las tarjetas fueron distribuidas por el Partido Revolucionario Institucional y que esas personas sufragaron por esa opción política bajo coacción o presión” (págs. 752-753).

De todo ello se deduce que, para el Tribunal Electoral, “en autos no está debidamente acreditado que la Coalición ‘Compromiso por México’ haya distribuido tarjetas de Tiendas Soriana S.A de C.V., a fin de que su candidato obtuviera votos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto la Sala Superior considera que las pruebas aportadas por la Coalición ‘Movimiento Progresista’ no son suficientes para acreditar que la Coalición ‘Compromiso por México’ o su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con la Tienda Soriana hayan distribuido tarjetas de las Tiendas Soriana condicionado su entrega a cambio de votos, por las razones que se exponen al valorar las pruebas ofrecidas por la coalición actora. No es óbice a lo anterior que en autos del juicio que se resuelve se hayan aportado cinco mil setecientos veinte (5,720) tarjetas de la mencionada Tienda Soriana, porque realmente solo está acreditada su existencia, sin embargo, no está demostrado en autos que se hayan distribuido entre los ciudadanos a fin de que votaran a favor de Enrique Peña Nieto. En consecuencia, toda vez que no está acreditada la distribución de tarjeta de Tiendas Soriana, a nivel nacional, con la intención de que los ciudadanos votaran por el candidato de la Coalición ‘Compromiso

por México', se consideran infundados los conceptos de invalidez basados en la violación al principio de voto libre, por presión o coacción de los electores" (pág. 764). En resumen "las pruebas ofrecidas y aportadas por la actora... no fueron suficientes para acreditar las violaciones que expone" (pág. 771).

Una vez más, nos encontramos con dificultades para probar fehacientemente unos hechos sobre los que pueden existir especulaciones más o menos fundadas, pero que es muy complicado demostrar de una manera plena, de la única manera que podría conducir a convencer al juzgador de que esas realidades han llevado a falsear la elección hasta el punto de que la misma debe ser anulada.

5. Fundamentalmente, un problema de prueba. Las dificultades

Las conclusiones generales del Tribunal Electoral son demoledoras para las pretensiones de los seguidores de López Obrador. El órgano jurisdiccional (págs. 1329 y ss.) afirma que las taras alegadas por aquéllos ni están plenamente acreditadas, ni fueron determinantes para el resultado de la elección, de modo que hubo libertad de sufragio, y equidad, en la contienda.

Un párrafo de su sentencia es especialmente esclarecedor de cuál es su postura. Dice así: "la falta de demostración plena de los hechos alegados por la coalición Movimiento Progresista permite concluir, que antes y durante la jornada electoral prevalecieron las condiciones necesarias para que los electores emitieran su voto de manera libre y razonada el primero de julio de dos mil doce, y por ende, el respeto a los principios imperantes en toda sociedad democrática: elecciones y voto libre" (pág. 1297).

Como vemos, el problema principal ya lo hemos resaltado varias veces al analizar casos particulares, ha sido el de la imposibilidad de probar fehacientemente unas violaciones de las reglas de la contienda electoral, respecto a la financiación de la misma, que, sin embargo, muchos daban por supuesto que se habían producido efectivamente.

Estos resultados deben hacernos reflexionar, en primer término, sobre los límites de las actuaciones jurisdiccionales en materia electoral, actuaciones que pueden resolver determinados problemas, pero que es muy difícil que lleguen a hacer lo mismo con todos los que se presenten.

Esos límites son también los límites del derecho, una técnica de control social en la que tampoco hay que poner todas las esperanzas cuando se trata

de abordar taras profundamente arraigadas en los tejidos de nuestras sociedades más o menos avanzadas. Conviene huir de una actitud de excesiva fe en las normas jurídicas y en los instrumentos de este tipo. Es evidente que los mismos pueden llegar a donde llegan, y que raramente contribuyen a solucionar completamente los problemas, porque lo habitual es que sean necesarias otro tipo de actuaciones más complejas y costosas, y en ese sentido debieran orientarse las aspiraciones de quienes quieran modificar radicalmente situaciones objetivamente injustas, o simplemente impresentables en una democracia digna de tal nombre.

No hay que olvidar, además, en estos terrenos, que los tribunales tienen una lógica propia, y que mediante ella no pretenden alcanzar la Verdad con mayúsculas, si es que tal cosa existe, sino algo mucho más modesto, que es la verdad judicial, que sirve, a veces, para resolver determinados conflictos, pero que raramente los aclara en su totalidad. Ir a una Corte de Justicia con la pretensión de que se resuelvan todos los aspectos de un problema social, como el de las posibles irregularidades en una elección presidencial, es exigirle demasiado a aquélla. Simplemente, no está dentro de sus posibilidades.

Tenemos que ser conscientes de que una cosa es que, en el tema que nos ocupa, tengamos la convicción aproximada —fundada en datos muy variados, y en la existencia de algunos indicios, que ni siquiera el Tribunal Electoral niega— de que se han producido irregularidades en materia de financiación en las elecciones presidenciales mexicanas de 2012, y otra muy distinta que consigamos establecer dicha convicción como la verdad judicial, que pueda conducir a la anulación de los comicios.

Dichas irregularidades tendrían, primero, que estar plenamente demostradas, un resultado difícil de alcanzar dada la lógica opacidad de las conductas implicadas, que por definición se desarrollan de una manera que hace prácticamente imposible probarlas de una manera totalmente convincente; y, en segundo lugar, tendrían que haber cambiado el resultado de las elecciones.

El dato de que deben ser determinantes no es un dato baladí, y esto también es muy complicado, porque solamente un fraude enorme podría convencer a un tribunal de que es preciso corregir todo el proceso electoral, declarando su anulación.

Por si esto fuera poco, para alcanzar dicha verdad judicial han de seguirse unas reglas muy estrictas, que son las que expone el Tribunal Electoral en su sentencia, recogiendo una tradición de siglos. La lectura de las páginas 67 y ss. de la misma (“Consideraciones generales sobre carga y estándar de

prueba”) ilustran con toda claridad sobre cómo el órgano judicial ha sometido a un análisis muy estricto las pretensiones de la parte actora (Coalición Movimiento Progresista) de dar por probadas una serie de conductas que habrían alterado la libertad del sufragio en las elecciones presidenciales.

Allí se afirma, por ejemplo, que “esta Sala Superior valorará todos aquellos elementos de prueba que obren en el acervo probatorio a fin de confirmar o no las afirmaciones de la parte actora respecto de los hechos que considera constituyen irregularidades graves que vulneran de manera generalizada los principios constitucionales que rigen los procesos electorales, considerando que las hipótesis sobre un mismo hecho pueden ser distintas en la perspectiva de las partes” (pág. 79).

Apoyándose en clásicos del derecho procesal referentes a la prueba, como Taruffo⁴ y Sentís Melendo,⁵ y en la regulación sobre la misma en la norma suprema mexicana (art. 41, base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), en instrumentos internacionales (art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos), y legislación de desarrollo (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), desgana el juzgador una serie de principios sobradamente conocidos, que anuncia que aplicará a las pretensiones de la coalición recurrente, y que hacen especialmente difícil probar un fraude generalizado en las elecciones presidenciales.

El primero de ellos, el de que “corresponde a las partes en un juicio aportar los medios de prueba necesarios para acreditar sus afirmaciones sobre los hechos respecto de los cuales derivan determinada consecuencia jurídica, y, en particular, la parte actora tiene la carga de aportar los medios de prueba idóneos para acreditar las afirmaciones base de su pretensión, salvo en aquellos casos en que resulta procedente revertir las cargas probatorias, cuando, por ejemplo, corresponda la carga a quien está en mejores condiciones para producirla o detentarla, en atención a las denominadas cargas dinámicas, siempre que ello resulte necesario y proporcional en virtud de la importancia de conocer la existencia de los hechos denunciados o la confirmación de posibles irregularidades, correspondiendo al Tribunal, en ejer-

⁴ Michele Taruffo, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002. Del mismo *La prueba*, Madrid/Barcelona, Marcial Pons, 2008.

⁵ Ver Santiago Sentís Melendo, *La prueba. Los grandes temas del derecho probatorio*, Buenos Aires, Ediciones jurídicas Europa-América, 1978. En el ámbito español es también imprescindible hacer referencia a Juan Montero Aroca, *La prueba en el proceso civil*, séptima edición, Cizur Menor, Thomson/Civitas, 2012.

cicio de sus poderes de dirección del proceso, requerir la información que estime procedente y ordenar el desahogo de alguna dirigencia” (pág. 72). Primera exigencia, por tanto, que la actora aporte las pruebas fundamentales de las conductas irregulares que denuncia.

Además, para el Tribunal Electoral, “resulta insuficiente que en la demanda únicamente se aluda a la violación o irregularidad presuntamente cometida, se narren de forma genérica los hechos que se estiman contrarios a derecho y los agravios que causan, al ser menester que quien promueve un medio de defensa exprese de forma clara y precisa las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron esos hechos, no sólo para que los terceros interesados y los coadyuvantes puedan ejercer sus derechos conforme a lo razonado en párrafos precedentes —alegar lo que a su interés convenga y aportar elementos de convicción—, sino también para que las pruebas aportadas por el interesado se ofrezcan en relación precisa con la litis o controversia planteada, y el juzgador esté en aptitud, en su oportunidad procesal, de valorar si quedan acreditados los hechos alegados con los elementos probatorios, y poder decidir, a partir de ellos, si se causa agravio a la esfera jurídica del justiciable y, de ser procedente, reparar la violación alegada, tal como lo dispone el artículo 22, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece enfáticamente que en las sentencias que se pronuncien se deberá contener el resumen de los hechos, el análisis de los agravios, así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes” (pág. 74). Segunda exigencia, por tanto, pruebas precisas y no genéricas, lo que resulta especialmente dificultoso en un proceso electoral tan complejo como las presidenciales mexicanas, en las que están llamados a votar un gran número de electores, y las posibles conductas desviadas son muy difíciles de demostrar con la precisión exigida.

Y sigue el juzgador desgranando los principios de la prueba, que se propone aplicar en el litigio, diciendo que “de esta manera, la eficacia probatoria perseguida por quien promueve un medio de defensa, tiene como base, precisamente, la debida exposición de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos litigiosos. En sentido inverso, de nada servirá para la causa del justiciable presentar masivamente pruebas, si dejan de referir las circunstancias y características de los hechos controvertidos, por ser indispensables para poder demostrar su pretensión. Así, para que un determinado material probatorio sea aceptado en un juicio debe cumplir con un mínimo de elementos o requerimientos que forman parte de la garantía del

debido proceso, a saber: 1) que la prueba sea lícita; 2) la prueba debe tener vinculación a un hecho o hechos concretos; y 3) referir las circunstancias de modo, tiempo y lugar” (pág. 77).

En estas condiciones solamente una organización muy compleja, y que tuviera ramificaciones en todos los Estados, además de un alto nivel de competencia técnica, hubiese sido, a nuestro juicio, capaz de cumplir con todos los requisitos planteados por el Tribunal, lo que demuestra claramente los límites de los posibles procesos ante el mismo, cuando tengan que ver con las elecciones presidenciales.

Cabe aquí recordar que, con cierta frecuencia, las partes no son capaces, por unas razones o por otras, de probar fehacientemente ante los tribunales hechos que parecían indiscutibles y notorios.

Esto puede suceder aún más fácilmente en los supuestos de los que nos estamos ocupando, en los que muchas veces no puede irse más allá, dadas las características de los actos que se enjuician, de unas declaraciones de testigos que no siempre son fiables, o de la realización de unas inferencias demasiado arriesgadas, y débiles, como para defenderlas ante una Corte de Justicia.

Creemos que ésta es la conclusión que se deduce de todo el pleito planteado por el Movimiento Progresista. Aunque pueda admitirse que existen indicios claros de conductas irregulares, dichos indicios no pueden probar que aquéllas se hayan producido, y mucho menos que se trate de unas tan determinantes para el resultado de la elección que la postura que debió adoptar el Tribunal Electoral fuese la de anularla, con las terribles consecuencias que una decisión de este tipo hubiera traído consigo.

IV. Algunas conclusiones generales. Elecciones “auténticas” y elecciones “perfectas”

Parece llegado el momento de remontar un poco el vuelo, separándonos del análisis de las argumentaciones del Tribunal Electoral. Y lo haremos preguntándonos cuáles son las posibles reacciones a los casos de financiación ilegal, y si es posible exigir, para evitar la anulación del proceso, que la elección sea “perfecta”.

En primer término, hemos de decir que las consecuencias de los supuestos de financiamiento ilegal consisten normalmente en la previsión de una

batería de sanciones, que pueden ser penales, administradas por los tribunales de ese orden jurisdiccional, o de otro tipo, en manos de los órganos de justicia electoral, o de los dedicados en general al control del gasto público, como en España el Tribunal de Cuentas.

Nos encontraríamos así con penas, incluso de prisión, multas, penales o administrativas, y con sanciones consistentes en la minoración de las cantidades a percibir del erario público en concepto de financiación (recorte de subvenciones). Con todas ellas se intenta disuadir a quienes tienen la responsabilidad de administrar los dineros electorales de adoptar decisiones que ensucien los procesos de este tipo, provocando desigualdades, o ventajas inadmisibles para alguno de los contendientes, ventajas que provoquen que no pueda hablarse de una elección razonablemente limpia, con la consecuencia de la distorsión de la voluntad del cuerpo electoral, y la disminución de la legitimidad de los electos.

Por poner dos ejemplos de la legislación electoral española, podemos hacer referencia al artículo 140.1, i) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que prevé una pena de tres a siete años de prisión y multa para los funcionarios que incumplan las obligaciones relativas a certificaciones en materia de subvenciones por gastos electorales.

Y al artículo 149, 1 de la misma Ley, de acuerdo con el cual los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables, serán castigados con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa.

Se trata de supuestos en los que se recurre a la artillería pesada del Estado de Derecho, a las normas penales, reservadas normalmente para proteger los bienes más importantes de una sociedad dada. La limpieza de las elecciones aparece así como un valor al que se le atribuye una gran importancia, tanta como para que quienes la pongan en peligro reciban los castigos más graves en un ordenamiento jurídico.

Estas soluciones no dejan de plantear problemas.⁶ Se combate con ellas el falseamiento de las cuentas electorales, la recepción de contribuciones no permitidas, etc. Los responsables de dichas conductas, habitualmente los

⁶ Para el caso español ver Emilio Pajares Montolío, *La financiación de las elecciones*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1998, págs. 319 y ss. Sobre las sanciones de orden penal, págs. 381 y ss.

administradores o agentes electorales, son los que pueden ser sancionados, y resulta discutible que quepa extender dicha responsabilidad a los candidatos electos, y a quienes hayan realizado, por ejemplo, donaciones ilegales, con la consecuencia indeseada de la nulidad del proceso electoral.

Nótese que las graves reacciones previstas tienen que ver más con las actividades de aquellas personas a las que se ha confiado la gestión de las cuentas electorales que con las de aquellos otros que participan en los procesos de este tipo, beneficiándose de dichas gestiones, pero a veces sin ni siquiera conocer las posibles irregularidades que se producen en las mismas.

Pero, junto a estas medidas de tipo penal, en casi todos los ordenamientos se prevén otras de tipo distinto, pero no por ello menos eficaces en la persecución de las conductas de financiación ilegal, como las multas que pueden afectar a las autoridades electorales, las formaciones políticas, o las emisoras de radio y televisión, siempre que incurran en conductas que tiendan a favorecer a alguno de los contendientes.⁷

O la reducción o privación de las subvenciones que los partidos o agrupaciones electorales reciben del Estado una vez concluidas las elecciones,⁸ y que están previstas para sufragar los gastos en los que se ha incurrido en las mismas.

Se persiguen así los posibles excesos e irregularidades sustrayendo, al monto que estos grupos tienen derecho a percibir, las cantidades en las que se considere que se han propasado en sus gastos o las que hubieran obtenido ilegalmente. En el caso español el órgano protagonista en la materia es el Tribunal de Cuentas, delegado de las Cortes Generales, que supervisa las correspondientes contabilidades que están obligados a llevar los partidos y coaliciones, contabilidades de las que puede deducirse la existencia de desviaciones, que son castigadas con esta técnica de reducir las cantidades de dinero que esas formaciones deben percibir del erario público para financiar parte de los gastos realizados.

La respuesta normal, por tanto, en casi todos los ordenamientos, a las conductas de financiación irregular, consiste en la persecución de las mismas con toda una batería de sanciones, más o menos graves, pero que no suelen llevar aparejada la nulidad de la elección, porque se considera que basta con castigar con penas o multas a los que han sido directamente responsables de los hechos.

⁷ Ver de nuevo Pajares Montolío, *op. cit.*, págs. 386 y ss., para el caso español.

⁸ Ver de nuevo, para el caso español, Pajares Montolío, *op. cit.*, págs. 390 y ss.

La relativa falta de limpieza de las elecciones no afecta, por tanto, a los resultados generales de las mismas. Entre otras cosas porque resulta difícil demostrar que esa relativa falta de limpieza ha resultado determinante para el resultado final. Ése es un efecto muy complicado de medir, o por lo menos muy complicado de medir con la precisión que sería necesaria para fundamentar una decisión jurisdiccional de anulación, para llegar al convencimiento de que el proceso electoral ha resultado contaminado hasta el punto de que se ha producido el falseamiento de la voluntad de los electores, una convicción que se presenta como alcanzable solamente en casos de fraude generalizado, que no hay que descartar que puedan existir, pero que rara vez se dan en los procesos electorales de sociedades algo avanzadas.

Ha habido, sin embargo, excepciones, en casos muy extremos, como la legislación colombiana al respecto, y en otros en los que sí resulta posible, dado el carácter uninominal de los distritos electorales, y su relativa pequeñez y manejabilidad, relacionar con facilidad irregularidades en la financiación con la alteración de los resultados electorales.

No tengo los detalles respecto al país sudamericano, pero sí he oído charlas en las que se explicaba cómo los candidatos financiados por paramilitares o narcoguerrilleros son desposeídos de sus escaños. En la legislación antimafia italiana, que no conozco en profundidad, quizás se encuentren otros ejemplos. Hay que tener en cuenta que estamos hablando aquí de situaciones límite, en las que existe un desafío claro al Estado por parte de grupos antisistema, desafío ante el cual la respuesta debe ser contundente, si no se quiere entregar a los mismos el control de sectores muy importantes de la vida pública.

Esta es una situación que podría darse en México en un futuro inmediato, en el contexto de la difícil lucha contra el narcotráfico en la que se encuentra inmerso el país, y siempre que estas organizaciones de tipo mafioso pretendieran, como sucede con frecuencia, infiltrarse en el sistema político, con el fin de obtener protección para sus intereses criminales.

Menos dramáticos son los casos en los que, dado que el distrito es uninominal, y relativamente pequeño y manejable, los mismos candidatos son “los responsables de designar sus representantes, agentes, mandatarios o administradores y de presentar las cuentas, y por tanto también sobre los que recaen las sanciones”.⁹

⁹ Pajares Montolío, *op. cit.*, pág. 399.

Esto sucede en países de larga tradición democrática como EE. UU., el Reino Unido y otros como Francia e Italia, en los que las irregularidades pueden llevar a la anulación y repetición de la elección e, incluso, a la pérdida del escaño y la declaración de ineligibilidad de los candidatos, llegándose a imponer penas de prisión a los mismos.¹⁰

Es de destacar que, sin embargo, como ya hemos apuntado, estamos ante casos en los que, dadas las dimensiones del distrito electoral, es relativamente sencillo conectar las posibles irregularidades con el falseamiento de la voluntad del electorado, cosa que sería mucho más difícil de hacer en elecciones en las que estuviera involucrada toda la nación.

El financiamiento ilegal puede aquí resultar decisivo, de modo que esas actividades tengan la trascendencia necesaria para que se pueda decir que han tenido una clara influencia en la formación de la voluntad popular, cosa que es mucho más difícil que ocurra en una elección presidencial como la mexicana en la que se moviliza a todos los electores de este país.

En segundo lugar, quisiéramos reflexionar sobre el hecho de que el texto constitucional mexicano exige para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo que la misma se realice mediante “elecciones libres, auténticas y periódicas” (art. 41). Se habla, por tanto, de elecciones “auténticas”, no de elecciones “perfectas”.

Y ello con muy buen criterio, porque este segundo tipo de comicios no existe en ningún país del mundo, ni siquiera en los más avanzados. Se trata de algo a lo que no se puede aspirar, y que tampoco se puede exigir si somos realistas. Siempre habrá desviaciones de ese ideal, porque la alta complejidad de los procesos electorales modernos, en los que se encuentran involucrados normalmente millones de personas, como sucede en la República Mexicana, hace que normalmente se produzcan problemas de limpieza en los mismos, problemas de limpieza que hay que aceptar como un mal menor, si es que no afectan a la expresión aproximada de la voluntad del electorado que es todo lo que cabe esperar de aquéllos; es decir, en la terminología habitual de los tribunales electorales, a la que ya hemos hecho referencia, si no se trata de verdaderas irregularidades invalidantes que hayan supuesto el falseamiento de la voluntad del electorado.

Está claro que hay que luchar denodadamente contra el fraude electoral, pero nunca conseguiremos eliminarlo totalmente. Quizás saquen ustedes la

¹⁰ *Ibidem*, pág. 397.

impresión de que la conclusión obvia de todo lo dicho hasta ahora sería que, como no se puede obtener una elección perfecta, entonces hay que abandonar la batalla.

De ninguna de las maneras. Son muchas las cosas que se pueden hacer, y en todos los ámbitos, para ir poco a poco consiguiendo unas elecciones lo más auténticas posibles. En todos los países la democracia se encuentra con dificultades, pero ello no nos debe llevar, ni mucho menos, a arrojar la toalla, porque, si algún sentido tienen estas actividades, éste es el de perseguir incansablemente un ideal imposible de alcanzar, pero que es necesario para que el sistema siga funcionando. Los problemas de financiamiento ilegal ilustran esto de una manera perfecta.

Dada la cantidad de recursos y personas que se movilizan en la elección presidencial en México, simplemente es imposible controlar hasta los últimos detalles del proceso. Además, es una pretensión vana que el derecho pueda ejercitar ese control perfecto. Es cierto que un entramado jurídico bien construido ayuda, pero, lo repetimos, los problemas son mucho más de educación cívica y cultura política que de garantías jurídicas y normativa aplicable.

Ahí es donde debemos concentrar nuestros esfuerzos, para ir poco a poco cambiando la realidad. Es muy infantil la actitud de quienes piensan que mediante el derecho se pueden abordar y resolver todos los problemas políticos que plantea una elección de las dimensiones de la presidencial mexicana. Es conveniente ser modestos en las pretensiones de poner puertas al campo, y encorsetar una realidad que tiende a desbordarse, y que sólo podremos someter a reglas en alguno de sus aspectos más llamativos, pero nunca dominar completamente.

La reacción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante las pretensiones de la coalición Movimiento Progresista ilustra perfectamente estas realidades. Resultaba prácticamente imposible que el órgano de justicia electoral, con los medios de los que dispone, y las limitaciones que se derivan de su posición en el entramado institucional mexicano, aparte de su imperativa necesidad de razonar en derecho, hubiese podido llegar a la conclusión de que el fraude en las elecciones presidenciales había sido tan generalizado que la única solución era anularlas.

No era algo esperable, y los remedios para las irregularidades, en esta elección y en las que se celebren en el futuro, vienen más bien por profundizar en mecanismos extrajurídicos, que son los que terminarán por asegurar

un cambio en las condiciones de base, cambio del que se deducirá una mayor autenticidad de los procesos electorales en México.

En sociedades como las nuestras en las que el reconocimiento del sufragio universal se combina, a veces, con situaciones de atraso económico, social, y educativo, el resultado no puede ser sino la construcción de un campo abonado para la corrupción electoral.

Algo de eso sabemos los españoles, que tenemos presente lo que sucedió cuando a finales del siglo XIX se reconoció el derecho al voto a todos los varones mayores de edad, sin que por ello se consiguiera, sino todo lo contrario, erradicar las prácticas del caciquismo y la corrupción política que caracterizaban la Restauración, el régimen político del momento. Sólo cuando se superen esas condiciones sociales de base, como sucedió en España mucho después, estaremos en condiciones de ser eficaces en el control de la financiación ilegal.

Hasta entonces, es preciso reconocer que nuestros esfuerzos no llegarán a erradicar esas conductas, pues debemos tener en cuenta que, como se decía en la canción, no vivimos en una sociedad perfecta, pero tampoco queremos que se le dé ese nombre, porque si algo nos hace sentir ésta, es porque la hacen mujeres y hombres.

Hay un problema en determinadas sociedades, para determinados actores de las mismas, que podría denominarse como el de la sed de absoluto. Recuerdo que cuando vivía en Italia (años ochenta del pasado siglo) se discutía qué hacer con los miembros de las Brigadas Rojas (conocido grupo terrorista). Los partidarios de la clemencia decían que sus miembros estaban equivocados porque tenían sed de absoluto, de que todo fuera perfecto.

¡Caray con la sed de absoluto!, argumentaban los partidarios de castigar ejemplarmente. Les había llevado a extorsionar, secuestrar, asesinar y hacer todo tipo de barbaridades.

Con esto no intento comparar a la izquierda mexicana con las Brigadas Rojas, porque evidentemente la izquierda mexicana utiliza medios pacíficos para intentar alcanzar el poder, pero sí creo que deberían aprender la lección de que no se puede pedir lo absoluto, porque lo absoluto no es de este mundo. Y no se puede esperar del derecho y de los tribunales, que tienen grandes limitaciones en sus posibilidades de actuación, que nos lo faciliten.

La solución a las frustraciones, que pudieran sentir quienes consideren que, demostrado o no ante los tribunales, existió un fraude en el financiamiento de la elección presidencial mexicana de 2012, debe estar en identifi-

car con claridad cuáles han sido los defectos del sistema, dónde y con qué técnicas, algunas ya muy conocidas, se han producido las supuestas irregularidades.

Una vez hecho este diagnóstico, queda por delante un trabajo paciente y minucioso para intentar corregir esos defectos. Esto no será fácil, porque en muchos casos nos encontraremos con problemas muy arraigados, en los que conseguir resultados es complicado, precisamente porque tienen que ver con condiciones sociales que resulta muy difícil, y muy lento, modificar.

En todo caso, hay que ser conscientes de que una elección como la presidencial mexicana es un reflejo de las características principales del país, un país que está dotado de una alta complejidad y de unas realidades que sólo los ilusos pueden creer que no iban a tener influencia en el juego electoral.

Al trabajo constante para cambiar dichas realidades, en tanto en cuanto pudieran resultar limitadoras de la expresión de la verdadera voluntad popular, es al que hay que dedicar unos esfuerzos cuyos frutos se obtendrán a muy largo plazo.

En esa tarea, desde luego, los juristas tienen mucho que decir, desde el momento en que el marco legal adecuado es imprescindible para avanzar en estas materias, pero también deben ser conscientes de la relativa modestia de la técnica jurídica para abordar una tarea tan complicada, de modo que conviene no poner todas nuestras esperanzas en ella, y trabajar sistemáticamente en otras áreas, como aquéllas que pueden conducir a que todos los ciudadanos mexicanos sean conscientes del valor, y de la importancia, de su voto en una democracia que se enfrenta con problemas muy graves, pero que ha optado por afrontarlos con un sistema en el que la legitimidad del poder se conecta con la voluntad popular, esa voluntad que no puede ser falseada, porque ello tendría como consecuencia inmediata la indeseable crisis de todo el entramado constitucional.

Hay que conseguir, por tanto, que las elecciones sean cada vez más auténticas, según la exigencia del mandato constitucional, siendo conscientes, sin embargo, de que en este camino no existen atajos, y de que se trata de una aspiración que nunca se alcanzará completamente. No por ello hay que dejar de caminar con tozudez en la dirección correcta, aquélla que dotará a las instituciones democráticas mexicanas de la legitimidad necesaria para enfrentarse a los enormes desafíos que se les presentan, los propios de un Estado moderno en el inquietante siglo XXI.

LA POSIBLE INCLUSIÓN DEL «TEST DE LA VERACIDAD»
EN LA CAMPAÑA ELECTORAL

SUMARIO: Introducción. 1. Definición del derecho a la información. 2. El requisito de veracidad en el derecho a la información. a) El «test de la veracidad» en la doctrina del Tribunal Constitucional español. b) La veracidad en materia electoral según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 3. Elección presidencial 2012. Controversias en materia de información de contenido noticioso. 4. Conclusiones.

Introducción

La elección presidencial del 2012 fue histórica debido, entre otras cosas, a la controvertida contienda propagandística que se dio entre las principales fuerzas políticas del país. La problemática se centró fundamentalmente en tres partidos aunque fueron cuatro los contendientes. El Partido Acción Nacional postuló a Josefina Vázquez Mota; la Coalición “Compromiso por México” integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México fue encabezada por el candidato Enrique Peña Nieto; y la Coalición “Movimiento Progresista” que unió al Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano en la candidatura de Andrés Manuel López Obrador. Las opciones políticas representaron el *cleavage* ideológico mexicano dándose a conocer intensamente en televisión, radio, prensa y redes sociales.

Los mensajes publicitarios durante el proceso electoral, específicamente los de contenido noticioso, fueron objetados por los candidatos al estimar que propiciaron una situación de inequidad en la contienda. El fondo del problema, en efecto, guardaba mayor complejidad, puesto que alegaban la adquisición encubierta de espacios en medios de comunicación de corte noticioso, sesgo informativo en ciertos medios de comunicación a favor de un candidato e incumplimiento de las disposiciones acordadas por el Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) sobre monitoreo¹ de la información electoral que se difundió en los noticieros.²

El presente documento tiene como objetivo principal realizar un análisis sobre el papel que desempeñaron los medios de comunicación de corte noticioso (televisión, radio y prensa) durante el proceso electoral de 2012. Comenzaremos con un análisis del concepto de libertad de información. Enseguida, estudiaremos el papel que desempeña la veracidad en el derecho a la información. Posteriormente, examinaremos algunos de los agravios que se presentaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TE-PJF) relacionados con el derecho a la información y la propaganda difundida en los noticieros. Específicamente nos centraremos en lo recurrido en la sentencia SUP-JIN-359-2012 por ser el recurso vertebral de la elección presidencial 2012. Finalmente, utilizaremos como criterio de interpretación el denominado «test de veracidad» para tratar de dilucidar la problemática que sugieren los medios informativos que difunden noticias sobre campañas electorales.

1. Definición del derecho a la información

La libertad de información es pieza esencial en la configuración del Estado democrático, garantizando con ello la formación de una opinión libre y la

¹ Es el seguimiento ordenado por el Consejo General del IFE, que se da a las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales federales en los programas en radio y televisión que difunden noticias. Su objetivo es garantizar que los procesos se apeguen a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterm>.

² Lineamientos Generales aplicables a los noticieros de Radio y Televisión respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/septiembre/CGex201109-14_1/CGe140911ap16.pdf

realización del pluralismo como principio básico de convivencia.³ Su ámbito de protección está conformado por un bien *iusfundamental* consistente en la libre acción del individuo para exteriorizar o comunicar información de interés público.⁴

Con frecuencia se suele asociar libertad de expresión con derecho a la información dada su proximidad conceptual. Existen autores como Mendoza Escalante⁵ que afirman que las consideraciones desarrolladas para la libertad de expresión en cuanto a: forma y medios de difusión, son aplicables a la libertad de información. El autor señala que ambos derechos tienen dos dimensiones: a) individual, que se refiere al derecho de expresión o emisión de información de cada sujeto, y b) colectiva o social, que comprende el derecho a sociabilizar informaciones, a la divulgación de información propia y a conocer información de carácter público (acceso a la información pública).⁶

Frente a este postulado encontramos autores como Solozábal Echeverría⁷ que afirman que el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos distintos. El argumento se justifica en un doble planteamiento: el primero por razones de claridad y precisión. El segundo, porque ambas libertades presentan implicaciones muy diferentes, en especial en su dimensión institucional.

Las diferencias también se pueden apreciar por contraste o destacando las características propias de cada derecho. El derecho a la información está integrado por los siguientes elementos constitutivos: a) contenido, es el mensaje que se difunde y en este derecho son hechos dotados de trascendencia pública, b) titulares del derecho, son los ciudadanos, aunque los profesiona-

3. En el mismo sentido véase la doctrina del Tribunal Constitucional español. STC 99/2011, de 20 de junio, FJ 6.

4. Véase Stedh de 24 de junio de 2004, Von Hannover c. Alemania, §§ 65 y 76; STC 12/2012, 30 de enero, FJ 4. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha destacado que el factor decisivo en la ponderación entre la protección de la vida privada y la libertad de expresión estriba en la contribución que la información publicada realice a un debate de interés general, sin que la satisfacción de la curiosidad de una parte del público en relación con detalles de la vida privada de una persona pueda considerarse contribución a tal efecto.

5. Mendoza Escalante, M., *Conflicto entre Derechos Fundamentales. Expresión, Información y Honor*. Palestra, Perú, 2007, p. 114 y 115.

6. Artículo 6º de la Constitución Mexicana. Véase también Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>.

7. Solozábal Echeverría, J. J., "La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 32, 1991, p. 80.

les de la información y los medios de comunicación social lo ejerciten con más frecuencia, c) límites constitucionales (derechos de terceros, seguridad pública, etc.) y d) contexto en el que se produce la comunicación —el debate público—. ⁸

En el sistema democrático la información garantiza la libre comunicación de ideas, que es entendida como el único camino posible para llegar a ser una sociedad libre y plural. En el sistema electoral mexicano ⁹ el derecho a la información tiene como objeto principal permitir buscar, recibir y difundir información de carácter político-electoral. ¹⁰ Por información se entiende la comunicación de hechos o sucesos de todo tipo.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) ha destacado que en materia política y asuntos de interés público ambas libertades gozan de una protección especialmente intensa, diciendo que:

“El discurso político está directamente relacionado con la dimensión social y con las funciones institucionales de la libertad de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (...); fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de asuntos públicos lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público”. ¹¹

⁸ Bustos Gisbert, R., “El concepto de la libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión”, *Revista de Estudios Políticos*, No. 85, 1994, pp. 261-290.

⁹ Artículos 1, 3, 6, 7, 40 y 41 de la Constitución Mexicana.

¹⁰ Jurisprudencia 7/2010, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 28 y 29. Cuando se impugnen presuntas violaciones al derecho de acceso a la información en materia político-electoral a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

¹¹ Tesis Aislada (Constitucional); 9º. Época; 1º. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009, pp. 287.

Como se observa, la SCJN sostiene que el ejercicio de los derechos de expresión e información se amplía en el debate político,¹² al mismo tiempo que se ensancha el margen de tolerancia frente a los juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones que se vierten en el intercambio de ideas políticas. En el mismo sentido, el TEPJF señala que las manifestaciones de ideas, expresiones y opiniones que apreciadas en su contexto aporten elementos que permitan generar una opinión pública libre, contribuyan a la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una cultura democrática, no transgreden la normativa electoral.¹³

En el caso “Ana Gabriela Guevara”¹⁴ el TEPJF tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el derecho a la información, arguyendo;

“El derecho a informar y ser informado comprende, en tiempo de campaña electoral, la difusión de las propuestas de los candidatos. Por tanto, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta”.¹⁵

Desde esta perspectiva podemos afirmar que en materia electoral el derecho a la información es especialmente “sensible” porque su ejercicio puede colisionar fácilmente con ciertos derechos políticos (ej. sufragio) y principios electorales constitucionales (ej. la equidad e igualdad en la contienda). En México, a diferencia de lo que ocurre en otros países como Estados Unidos, los partidos políticos gozan de financiamiento público para realizar sus activi-

12. En el mismo sentido véase Jurisprudencia 11/2008. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21. Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1162

13. Jurisprudencia 11/2008, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1162

14. SUP-RAP-234/2009 y acumulados. 4 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis/nVigentesTercerayCuartaEpoca/nsentencias/suprap-0234-2009.htm>

15. Jurisprudencia 29/2010, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 38 y 39. Radio y televisión. La auténtica labor de información no contraviene la prohibición de adquirir o contratar tiempos. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1410.

dades electorales, entre las que se encuentra: la propaganda política o electoral¹⁶ difundida en la precampaña¹⁷ y campaña. Además, la asignación de tiempos oficiales en radio y televisión es una facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral, quedando prohibida la contratación de espacios en medios de comunicación social por partidos políticos o terceros.¹⁸ Todos estos factores son elementos imprescindibles para el entendimiento del contexto en el que se desarrolla el derecho a la información. De ahí que el flujo de información política en medios de comunicación pueda perturbar el desarrollo del proceso electoral, si no se respeta debidamente lo dispuesto en las leyes y los acuerdos.

Ningún derecho es absoluto. Las libertades de expresión e información tienen límites taxativos,¹⁹ previstos legalmente y necesarios para la consecución del aseguramiento de otros bienes jurídicos de similar envergadura.²⁰ Las restricciones se justifican únicamente cuando se pretenda proteger determinados aspectos de: seguridad nacional, orden y salud pública, derechos de terceros, etcétera.²¹

En materia electoral, por ejemplo, la propaganda tiene como límite la prohibición constitucional de emplear expresiones que calumnien a las

16. Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterp>

17. Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones con el propósito de dar a conocer durante el periodo de precampaña sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterp>

18. En sentido contrario, Jurisprudencia /2010. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, pp. 38 y 39. Radio y Televisión. La auténtica labor de información no contraviene la prohibición de adquirir o contratar tiempo. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1410

19. SSTC 68/2008, FJ 3; y 129/2009, de 1 de junio, FJ 2. Entre los límites inmanentes se encuentran los requisitos de veracidad, el interés general o la relevancia pública de la información.

20. Tesis XXIII/2008, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 53 y 54. No gozan de protección las expresiones que implican diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los partidos políticos o a sus candidatos, en la propaganda política y electoral. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1150

21. Jurisprudencia 14/2007, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 24 y 25. Honra y reputación. Su tutela durante el desarrollo de una contienda electoral se justifica por tratarse de derechos fundamentales que se reconocen en el ejercicio de la libertad de expresión. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1075

personas o denigren a las instituciones y a los partidos políticos, así sean opiniones (libertad de expresión) o verdades incómodas (derecho a la información). Adicionalmente, México al firmar el Pacto de San José prohíbe la propaganda a favor de la guerra, así como la apología del odio nacional, racial o religioso que inciten a la discriminación, la hostilidad, la violencia o acción similar, contra alguna persona o grupo de personas, por cualquier motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma y origen nacional.²²

El TEPJF en la sentencia SUP-JIN-359-2012²³ interpretó, entre otras cosas, el alcance del artículo 6º de la Constitución mexicana, afirmando que entraña dos derechos distintos: la libertad de expresión (primera parte) y el derecho a la libertad de información (segunda parte). De este modo, delimitó los derechos al asegurar que la libertad de expresión se constriñe a la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos. Mientras que la libertad de información tiene que ver con el suministro de la información de hechos que se pretenden ciertos.

El criterio diferenciador a partir de su objeto (hechos o juicios de valor) presenta una enorme dificultad práctica que implica distinguir cuándo estamos en presencia de hechos y cuándo de juicios de valor. Algunas veces el mismo hecho puede considerarse noticia o no, de acuerdo con la evaluación subjetiva (apreciación u opinión) del suceso, sin analizar necesariamente el contraste de la información o diligencia de la investigación. En este sentido, la Sala Superior ha matizado su criterio aceptando que: “algunas veces será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos”,²⁴ por lo que en su interpretación el Tribunal deberá de atender el elemento dominante en el caso en concreto.

²² Jurisprudencia 38/2010, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 34 y 35. Propaganda política y electoral. Tiene como límite la prohibición constitucional de emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1404. Tesis XXIII/2008. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 53 y 54. Propaganda política y electoral. No debe contener expresiones que introduzcan a la violencia. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1150. En el mismo sentido: Artículo 13, párrafo 5, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

²³ SUP-JIN-0359-2012. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf

²⁴ *Ibidem*, p. 106.

Lo anterior nos indica que el TEPJF no ha definido con rotundidad su criterio sobre el contenido y alcance de los derechos de expresión e información en materia electoral, dificultándose con ello la clasificación de las expresiones controvertidas. En consecuencia, en última instancia frente a la duda, será el juez electoral quien determinará ante qué tipo de derecho nos encontramos. Por todo ello parece necesaria la búsqueda de otros criterios o vías que ayuden a diferenciar ambos derechos.

2. El requisito de veracidad en el derecho a la información

Autores como Stuart Mill²⁵ afirman que sólo a través de la deliberación e intercambio de diversas ideas se permite que la verdad se revele. Es precisamente mediante la argumentación y el contraste de información como se logra este objetivo. Pero, ¿qué clase de verdad?, ¿cuánto hay que esperar para esta revelación?, ¿cómo llegar a una verdad objetiva? Las respuestas a estas cuestiones no suelen ser sencillas, autores como Ten²⁶ afirman que puede darse la impresión de verdad en colisión con el error, esto es fácilmente apreciable en un discurso político. Luego, el problema no estriba en decir cosas que no son auténticas, si no en que las ideas pueden formar convicciones erróneas o falsas por estar apoyadas en argumentos inverosímiles. Stuart Mill²⁷ asevera que la conexión entre libertad de expresión y conocimiento de la verdad tiene un significado final, porque es sólo a través del contraste de distintos puntos de vista como podemos llegar a la verdad, de lo contrario, la no consideración de alguna opinión provocaría silenciar o censurar una oportunidad para descubrir la verdad, en consecuencia, se estaría ocultando la verdad de manera indirecta.

El camino para encontrar la verdad se ha ramificado y cada país ha adoptado un criterio distinto. Desantes, señalaba en 1976 que “no hay información si no hay verdad, la información no verdadera es una corrupción de la información y, en consecuencia, constituye la más grave vulneración del derecho a la información”.²⁸ Esta visión fue recurrente y algunos tribuna-

²⁵ Mill, S., *Sobre la Libertad*, trad. P. de Azcárate, Alianza, Madrid, 1997.

²⁶ Ten, C.L., *Mill's On Liberty, A Critical Guide*, Cambridge University Press, 2008, pp. 2-21.

²⁷ Ídem, nota 25, p. 113.

²⁸ Desantes Guanter, J.M., *La verdad en la información*, Diputación de Valladolid, Valladolid, 1976, p. 10.

les, en sus primeros años de interpretación constitucional, ponderaron en un plano jerárquico superior la información verdadera, penalizando a quienes difundían información falsa.

La afirmación de la verdad absoluta es conceptualmente distinta al concepto de veracidad como exigencia de la información. Con frecuencia la compatibilidad de hechos con lo dicho es la tentación permanente de quienes ansían censura previa,²⁹ que ha sido una de las conductas más reprochables, desde hace más de dos siglos.³⁰ La doctrina se ha conducido en todo momento ajena al acierto o desacierto en el planteamiento de los temas de mayor o menor exactitud de las soluciones impugnadas, desprovistas de cualquier posibilidad de certeza absoluta o de asentimiento unánime por su propia naturaleza, sin formular en ningún caso un juicio de valor sobre cuestiones intrínsecamente discutibles, ni compartir o discrepar de opiniones en un contexto polémico.

En concreto, uno de los aspectos relevantes a considerar para identificar el derecho de información de entre otros derechos estriba en la posibilidad de examinar la información que se cuestiona a través del examen de veracidad. Premisa en la que subyace la convicción de que el hombre para realmente ser libre debe vencer su ignorancia, por lo tanto debe contar con información veraz y suficiente para adquirir los conocimientos que le darán libertad.

a) El «test de la veracidad» en la doctrina del Tribunal Constitucional español

El Tribunal Constitucional español ha aceptado una clara distinción entre libertad de información y libertad de expresión.³¹ El Alto Tribunal ha reconocido que la libertad de información versa sobre hechos que pueden y deben someterse a contraste a partir del elemento de la veracidad, en tanto que la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas, opiniones o juicios de valor subjetivos, que no se prestan a una demostración de exactitud

²⁹. SSTC 52/1983, de 17 de junio, FJ 5; 176/1995, de 11 de diciembre, FJ 6. La “verdadera censura previa” consiste en cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerlas depender del previo examen oficial de su contenido (STC 53/1983, 15 de julio).

³⁰. Véase por ejemplo: Decreto IX “Sobre la libertad política de Imprenta”, de 10 de noviembre de 1810, disponible en http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/200/H1810_11

³¹. SSTC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5 y 107/1988, FJ 2.

y que, por lo mismo, dotan a aquéllas de un contenido legitimador más amplio.³² Por tanto, la libertad de información se enfoca a suministrar todos los datos relativos a los hechos que se pretenden ciertos, empero, ello no quiere decir que sean verdaderos. Es preciso establecer una diferencia clara entre lo verdadero y la veracidad de la información transmitida.

El Tribunal Constitucional en relación con la verdad, ha sostenido que no se refiere a la idea de objetividad, ni hace alusión a la “realidad incontrovertible” de los hechos, pues ello implicaría la constricción del cauce informativo de aquellos hechos o acontecimientos de la realidad que hayan sido plenamente demostrados.³³ Por el contrario, la *veracidad de la información* prevista en el art. 20.1 d) CE,³⁴ se refiere a la exigencia de un específico deber del informador de diligencia en la búsqueda de la verdad de la noticia y en la comprobación de la información difundida,³⁵ de tal manera que lo transmitido como hechos o noticias haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos o con fuentes informativas de solvencia.³⁶ Autores como Bermejo Vera³⁷ afirman que el concepto de información veraz es un vocablo erróneo porque considera que debería decir verídica, ya que veraz desde su perspectiva debe ser el “informador” y no la información, lo que pone de relieve la verdadera naturaleza constitucional de la libertad de información: “hechos” o “noticias”, siempre susceptibles de prueba.

La doctrina constitucional española destaca que el requisito de la veracidad se erige como límite infranqueable del derecho a comunicar información libre. Ante una colisión de derechos que involucre al derecho a la información, el juez normalmente aplica diversas herramientas de interpretación constitucional para delimitar la problemática. En primer lugar realiza un juicio de ponderación sustantivo de los derechos fundamentales en conflicto.³⁸ Enseguida comprueba la concurrencia de la veracidad en la información, y finalmente analiza el carácter vejatorio o no de las opiniones emitidas por el autor.

³² SSTC 51/1989, de 22 de febrero de 1989, FJ 2; 171/1990, de 12 de noviembre, FJ 9.

³³ SSTC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5; 144/1998, de 30 de junio, FJ 4.

³⁴ La doctrina constitucional española se apoya en la exigencia de la veracidad que fue incorporada de la doctrina del Tribunal Constitucional Alemán aplicada desde 1961. Véase la Sentencia del caso Schmid / Spiegel de 25 de enero de 1961. BVerfGE 12, 113 (p. 130).

³⁵ SSTC 21/2000, de 31 de enero, FJ 6; 53/2006, de 27 de febrero, FJ 6.

³⁶ STC 114/1998, de 30 de junio, FJ 4.

³⁷ Bermejo Vera, J., “Derechos Fundamentales, Información y Deporte”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 17, Número 51, septiembre-diciembre, pp. 65 y 93.

³⁸ STC 100/2009, de 27 de abril de 2009, FJ 6.

Para comprobar el cumplimiento de la exigencia constitucional de veracidad en la información, realiza un análisis denominado «test de la veracidad», que consiste en valorar diversos elementos de la información publicada o difundida. Inicia con el estudio de la diligencia en la conducta del informador; luego, se corrobora que el informador haya atendido los datos objetivos procedentes de fuentes serias y fiables disponibles en el momento en que la noticia se produjo; y por último, se verifica que los datos no hayan sido sustituidos por los personales y sesgados criterios de quien trasmite la noticia.³⁹

Una vez que se han valorado todos los elementos anteriores, se procede a realizar un análisis de contenido, identificando la concurrencia o no de calificativos que puedan violentar otros derechos como son: derecho al honor, intimidad o propia imagen.⁴⁰ Por ejemplo: injurias, calumnias, vejaciones, entre otras expresiones, que a consideración del juez puedan difamar o hagan desmerecer la consideración ajena. Expresiones que son límites de los derechos de expresión e información. Adicionalmente, debemos decir que existen otros criterios de interpretación que es posible aplicar en el estudio de la información como: “la doctrina del reportaje neutral”,⁴¹ la relevancia pública, el test de la proporcionalidad, entre otros; todas herramientas constitucionales útiles para resolver los casos difíciles, pero en este trabajo únicamente nos limitaremos a estudiar el «test de la veracidad».

En suma, el Tribunal Constitucional ha afirmado que no es canon de veracidad la intención de quien informa, sino su diligencia, de manera que la forma de narrar y enfocar la noticia no tiene que ver propiamente con el juicio de la veracidad de la información, no obstante aunque sea veraz el fondo y la forma pueden resultar lesivos a los derechos de la personalidad.⁴² En consecuencia, el requisito de la veracidad deberá entenderse cumplido en aquellos casos en los que el informador haya realizado con carácter previo a la difusión de la noticia una labor de averiguación de los hechos sobre los que verse la información; y la indagación la haya efectuado con la diligencia que es exigible a un profesional de la información.⁴³

³⁹. STC 139/2007, de 4 de junio de 2007, FJ 9.

⁴⁰. Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1982/05/14/pdfs/A12546-12548.pdf>

⁴¹. STC 144/1998, de 30 de junio, FJ 5.

⁴². STC 192/1999, de 25 de octubre, FJ 6.

⁴³. SSTC 21/2000, de 31 de enero, FJ 5; 53/2006, de 27 de febrero, FJ 6.

b) La veracidad en materia electoral según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Sala Superior del TEPFJ afirmó que por su naturaleza subjetiva, las opiniones (libertad de expresión) no están sujetas a un análisis sobre su veracidad. Caso contrario cuando se afirmen hechos (derecho a la información). Sin embargo, cuando exista una unión entre ambos: hechos y opiniones, deberá privilegiarse la interpretación favorable a la libertad de expresión para no restringir el derecho de los partidos políticos y de la sociedad en general.⁴⁴

El criterio del TEPJF sobre la veracidad en la información político-electoral no ha sido uniforme. En el 2006 con ocasión de la elección presidencial se promovieron sendos recursos que resolvieron controversias sobre propaganda negativa. La problemática se centró en varios *spots* electorales de entre los que destaca el denominado: “López Obrador permitió estos delitos”. En esta problemática el Tribunal se pronunció sobre la veracidad del mensaje político difundido, aunque el fondo del asunto fuera resuelto a través de un análisis de contenido de las expresiones negativas. En estos casos, el TEPJF se refirió preponderantemente a las afirmaciones fácticas contenidas en el *spot*, diciendo que:

“Las informaciones que con pretensiones de verosimilitud se difunden en la población, en específico a la ciudadanía en el campo de las cuestiones político-electorales, deben resultar veraces, esto es, estar sustentadas en hechos objetivos y reales, no manipulados, además de ser susceptibles de ser comprobados razonablemente y no apoyados en simples rumores, invenciones o insinuaciones insidiosas, sin que ello implique una exactitud inusitada o incontrovertida del hecho. En el ámbito de las campañas electorales, la veracidad de las informaciones que se presenten como tales ante el electorado tiene una indudable trascendencia pues de lo contrario se permitiría que se proporcionara a la ciudadanía insumos de noticias que, en lugar de fomentar la consecución de un voto razonado y ampliamente informado, propendieran precisamente a lo contrario, con lo cual se desnaturalizaría el diseño constitucional existente”.⁴⁵

⁴⁴. SUP-RAP-9-2004. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2004/RAP/SUP-RAP-00009-2004.htm>

⁴⁵. SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006. Disponible en: [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2006/rap/sup-rap-0034-2006.htm?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2006/rap/sup-rap-0034-2006.htm?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)

En esta problemática la sentencia se inclinó por privilegiar los mensajes cuyo contenido incluyera situaciones o hechos de carácter objetivo y donde la verificación empírica fuera posible, afirmando que las libertades de expresión e información no amparan la difusión de información carente de veracidad, es decir, información falsa.⁴⁶

Por su parte, la SCJN ha dicho que cuando habla de que “toda información difundida deba ser veraz e imparcial”⁴⁷ se refiere a que el requisito de la veracidad entraña una exigencia de búsqueda de la información. La Corte ha afirmado que los reportajes, las entrevistas y las noticias que influyen en la formación de la opinión deben estar respaldados por un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que se quiere difundir tiene suficiente asiento en la realidad. Se demanda que el informador pueda probar que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del estatus de los hechos de los cuales informa, y si no llega a conclusiones indubitables, debe presentar la información de manera clara y dar a conocer que existen otros puntos de vista y posibles conclusiones sobre los hechos o acontecimientos que se relatan.⁴⁸

Posteriormente, en el 2012 el TEPJF matizó su doctrina sobre la veracidad. En la sentencia SUP-RAP-267/2012 sobre propaganda electoral, el Tribunal flexibilizó el criterio relacionado con la información que expresan candidatos o servidores públicos en el proceso electoral. El caso se centró en un *spot* denominado “Pisos firmes” en el que la candidata Josefina Vázquez afirmó que “como Secretaria de Desarrollo Social puso tres millones de pisos firmes”. Dicha afirmación fue impugnada por aducirse la utilización de información falsa. El Tribunal concluye diciendo que:

⁴⁶. En el mismo sentido observa Mendoza Escalante al Tribunal Alemán, al destacar que “en la aseveración y difusión de hechos difamatorios que no son verdaderos, no existe interés jurídico alguno digno de protección desde el punto de vista de la libertad de opinión”. *Ibidem*, nota 15, 2, p. 187. Véase BVerfG, 1 ByR 2098/01 vom 4.3.2004, Absatz-Nr. (1-28), cit., §§ 18-20.

⁴⁷. Tesis Aislada (Constitucional), 9ª Época; 1ª Sala; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009; p. 284. Libertad de expresión y derecho a la información modo en que deben ser entendidos los requisitos de veracidad e imparcialidad. Disponible en: <http://ius.scjn.gob.mx>

⁴⁸. En sentido contrario, el IFE ha dicho que: “las afirmaciones de hecho que difundan los actores políticos frente a la población deben ser ciertas, fundadas en hechos reales y objetivos, respetando el derecho a la información veraz, dicha información no debe ser manipulada por hechos falaces o no acontecidos, formas de expresión que deben apegarse al canon de veracidad, exceptuando las meras opiniones”. CG163/2008, de 23 de mayo del 2008, p. 20. Disponible en: <http://www2.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2008/23mayo/CGo230508rp1743.pdf>

“la falta de veracidad en la información proporcionada en un promocional, puede generar como consecuencia, que no se emita el sufragio a favor de un determinado candidato y partido político, pero ello como resultado de un ejercicio deliberativo previo de los electores, el cual resulta de la exposición de las ideas que en aras de un debate público se presentan a la ciudadanía, quien en todo caso es quien determinará si la información que se le transmite es real o carente de veracidad”.⁴⁹

Como se desprende de la propia sentencia, la afirmación de hechos de un candidato en el contexto de una campaña electoral se encuadra en la libertad de expresión por tratarse de expresiones subjetivas. En consecuencia, el TEPJF sostuvo que las frases utilizadas por la candidata, relacionadas con lo que a su juicio logró durante su gestión, reflejan simplemente puntos de vista de la denunciada y no pueden ser sometidas a un «test de veracidad».

Desde nuestro punto de vista a esta sentencia le podríamos hacer una objeción importante. Como ya mencionamos el «test de veracidad» es aplicable a hechos como objeto de la libertad de información, no así a juicios de valor. Pero en el caso de candidatos no podemos obviar la condición del titular del derecho, que en este recurso fue una candidata que trabajó como secretaria en la administración pública, misma que utiliza el *spot* para destacar los resultados de su gestión y para promocionar su imagen (condiciones, modo, tiempo y lugar). Por lo tanto, la información que se difunde en el *spot* es importante para la formación de opinión pública libre y es de interés general. En opinión de Bustos Gisbert,⁵⁰ la que compartimos, la virtud de la libertad de información en materia política y electoral abarca también juicios de valor siempre que los primeros se refieran a materias de interés público y sean veraces, y los segundos tengan una conexión directa con aquéllos. Cuando nos referimos a hechos dotados de trascendencia pública, no estamos aduciendo hechos asépticamente, sino asentados en una realidad social específica, que son comentados y valorados tanto por ciudadanos como por profesionales de la información —medios de comunicación social—.

En síntesis, nos parece importante señalar que la interpretación de la SCJN disiente visiblemente de la que ha venido fijando el TEPJF sobre el alcance y distinción de la libertad de expresión e información en el debate

⁴⁹. SUP-RAP-267/2012. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00267-2012.htm>

⁵⁰. Ídem, nota 25, p. 288.

político. El concepto de información “verídica” que había establecido jurisprudencialmente en materia electoral ha mostrado ciertas inconsistencias doctrinales. Aunque como ya mencionamos, el criterio del TEPJF parece perfilarse hacia otra doctrina, esta vez indicando el tipo de derecho (información o expresión) y apostando por un vigoroso intercambio de la información política.

3. Elección presidencial 2012

La reforma constitucional electoral de 17 de noviembre de 2007, en materia de radio y televisión⁵¹ consideró relevantes aspectos, no obstante fue omisa en lo que se refiere a propaganda en medios impresos y electrónicos. Asimismo no se pronunció⁵² sobre la publicidad política en los noticieros creando una “laguna jurídica” que en la práctica ha traído muchos conflictos jurídicos. Un ejemplo se dio con la publicidad electoral de los noticieros que no fue contemplada en las reformas, por lo que al Instituto Federal Electoral (en adelante IFE)⁵³ se le encomendó regularla. El Consejo General mediante diversos Acuerdos⁵⁴ aprobó los Lineamientos para monitorear la propaganda

51. El Artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión; asimismo, se declaró que la determinación precisa del tiempo de radio y televisión estará a disposición del IFE para otorgarla a los partidos políticos.

52. No obstante ya existían acciones en esta misma línea, tal como lo demuestra la sesión ordinaria celebrada el dieciocho de junio de mil novecientos noventa y cuatro, donde el IFE aprobó el *Acuerdo [...] por el que se formulan exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación y, en particular, por lo que hace a los noticieros de radio y televisión respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos [...]*.

53. Artículos 41, 49 párrafo 7, 64, 72, 105, párrafo 1, inciso h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 6, párrafos 1, inciso h), y 2, inciso k, y 66 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. Véase también Jurisprudencia 23/2009. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 42 y 43. Radio y Televisión. El Instituto Federal Electoral es el único facultado para ordenar la difusión de propaganda política o electoral. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1246

54. Véase Jurisprudencia 2/2005, Tercera Época, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 52 y 53. Comisiones del Consejo General del IFE. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de la Impugnación de sus actos. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=112

en medios de comunicación social de contenido noticioso.⁵⁵ Los Acuerdos fueron consensuados entre las autoridades electorales y los partidos políticos, teniendo en cuenta las sugerencias de las organizaciones que agrupaban a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

Para llevar a cabo el monitoreo fue necesario seguir las siguientes directrices: en primer lugar se aprobó un catálogo⁵⁶ en el que se identificaron los espacios noticiosos que debían ser monitoreados. En segundo lugar, se integró otro catálogo que incluyó estudios sobre el impacto noticioso a nivel federal y estatal. En tercer lugar, los listados fueron verificados por organismos especializados⁵⁷ con la finalidad de comprobar la fiabilidad de los datos. Por último, se acordó que la Universidad Nacional Autónoma de México realizaría el monitoreo de los noticiarios⁵⁸ cuya información hiciera referencia a precampañas y campañas federales.

Grosso modo, el monitoreo⁵⁹ consistió en realizar un análisis de contenido de la información electoral que se difundió en los noticieros. El trabajo básicamente se centró en la identificación y clasificación (positiva o negativa) de los adjetivos mencionados por los conductores y reporteros de programas noticiosos. Estos resultados, a juicio del Consejo General, “permitirían informar a los ciudadanos del comportamiento de los medios en lo que se refiere a objetividad, equidad, respeto y tratamiento de la información política-elec-

55. CG291/2011. Aprobado el 14 de septiembre de 2011. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/septiembre/CGex201109-14_1/CGe140911ap16.pdf

56. CG412/2011. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112-14/CGe141211ap11.pdf>

57. Dirección de Verificación Monitoreo, en coordinación con los Centros de Verificación y Monitoreo (CEVEM). Véase acuerdo ACRT/16/2012. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-ComiteRadioTelevision/DEPPP-ActasAcuerdos/DEPPP-acuerdos-docs/2012/ACRT_16_2012_Acuerdo.pdf

58. Con base en el convenio celebrado con la Universidad Nacional Autónoma de México, se definió conformar un catálogo de 63 noticieros para precampañas y 493 noticieros para campañas.

59. La pautas que se siguieron para llevar a cabo el monitoreo se centraron en los siguientes criterios: a) tiempo de transmisión de la información sobre precampañas y campañas electorales, dentro de cada noticiero; b) identificación del género periodístico en: nota informativa, entrevista, debate, reportaje, y opinión y/o análisis; c) valoración de la información presente verbalmente por el conductor, reportero del noticiero, cualquier *voz en off* o por los analistas de información; d) recursos técnicos utilizados para presentar la información como son: cita, voz, imagen; e) importancia de las noticias, es decir, jerarquía, tiempo y franja horaria de difusión; y e) registro de encuestas realizadas de manera no oficial.

toral”.⁶⁰ Sin embargo este objetivo no se logró, traduciéndose en numerosos recursos ante el TEPJF.

La sentencia más relevante fue la SUP-JIN-359-2012 también denominada “juicio madre” por resolver los puntos controvertidos claves de la elección presidencial 2012, que fue interpuesta por la Coalición “Movimiento Progresista”. En el juicio de inconformidad se argumentaron diversos agravios que de acuerdo con la Coalición violentaron los principios constitucionales de la elección y el sufragio, por lo que solicitó la no declaración de la validez de los comicios. En este caso nos referiremos sólo a las supuestas irregularidades relacionadas con la difusión de información electoral en la programación ordinaria y espacios noticiosos durante la campaña.

La impugnación señala múltiples agravios que sintetizaremos en tres grandes módulos: 1) adquisición encubierta de propaganda electoral (radio, televisión, revistas y periódicos), 2) sesgo informativo en medios de comunicación, y 3) incumplimiento de los Lineamientos que regularon el monitoreo en noticieros.

1. Propaganda encubierta en radio (Grupo Imagen y Radio Fórmula)⁶¹ y televisión (Televisa)⁶² diseñada para promover al candidato Peña Nieto desde el 2006. El Tribunal dijo que ambos agravios eran infundados, los primeros porque no lograron probar la compra-venta de los espacios en radio. Mientras que los segundos, relacionados con la propaganda encubierta en televisión, ya habían sido resueltos previamente en la sentencia SUP-RAP-427/2012⁶³ donde tampoco lograron acreditar las violaciones. También se hizo alusión al duopolio televisivo que hay en México⁶⁴ y que impide ejercer la libertad de expresión. La Sala Superior consideró que tales afirmaciones eran subjetivas, dogmáticas, imprecisas, carentes de

⁶⁰. Cg166/2011. Disponible en:<http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/mayo/CGe250511ap9.pdf>

⁶¹. Ídem, nota 25, p. 132.

⁶². Véase también SUP-JIN-035-2012, pp. 257-263.

⁶³. Ídem, nota 25, p. 237-243. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0427-2012.pdf

⁶⁴. Ídem, nota 25, pp. 324-337.

- argumentación⁶⁵ y que no explican cómo estos datos afectaron el proceso electoral, por lo que afirma son argumentos infundados.
2. Sesgo informativo. “Movimiento Progresista” aseguró que hubo una cobertura tendenciosa, preponderantemente en periódicos,⁶⁶ revistas y barras de opinión,⁶⁷ porque se realizaron diversas entrevistas exclusivas a Peña Nieto que ocuparon las primeras planas; mientras que la cobertura a López Obrador fue escueta y con evidente sesgo hacia lo negativo. El Tribunal declaró infundados los agravios porque no se demostró la difusión de propaganda negativa en contra del candidato Andrés Manuel López al no detectarse información en que se incitara al odio, discriminación, hostilidad, o cualquier tipo de violencia que pudiera afectar el orden público, los derechos de terceros o el sistema democrático. Asimismo, se afirmó que las notas informativas,⁶⁸ las columnas y barras de opinión quedaron amparadas bajo la libertad de expresión por lo que gozan de una protección especial e intensa. Por último, el TEPJF consideró que la línea editorial de gran parte de la revistas (Quien)⁶⁹ impugnadas se encuadra en el género de “sociales” por lo que no trastocan las limitaciones previstas en el ordenamiento legal. Además se dijo que Enrique Peña Nieto es una figura pública y por tanto ha sido objeto de una intensa cobertura por parte de los medios de comunicación, misma que no le es reprochable jurídicamente por no violentar ninguna de las disposiciones electorales establecidas.
 3. Incumplimiento de las disposiciones previstas para el monitoreo realizado por la UNAM.⁷⁰ La sentencia confirmó los argumentos

⁶⁵. Pruebas: Resumen ejecutivo de la visita conjunta a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de expresión en México dos mil diez, de siete de marzo de dos mil doce, y Dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de cinco de agosto de dos mil seis (páginas 221 a 223, 594).

⁶⁶. Ídem, nota 25, pp. 132, 263-274.

⁶⁷. Ídem, nota 25, pp. 136, 307-316.

⁶⁸. Ídem, nota 25, p. 155. De acuerdo con el TEPJF las notas periodísticas “generalmente son redactadas y dadas a conocer por profesionales de la materia, cuyas fuentes no necesariamente son confiables, amén de que cabe la posibilidad de que sean producto de la interpretación e investigación personal de su autor, lo cual no puede convertirse en hecho público y notorio”.

⁶⁹. Ídem, nota 25, pp. 133, 274-277.

⁷⁰. Ídem, p. 134, 287-298. Véase también CG337/2011. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/octubre/CGex201110-11/CGe-111011ap7.pdf>

dados por el IFE advirtiendo que en ningún momento los Lineamientos fueron impugnados por el Movimiento Progresista. Entendiendo la autoridad que la no impugnación se convierte *de facto* en un silencio positivo y por tanto en una aceptación no sólo del Acuerdo que aprueba los Lineamientos, sino también de su posterior aplicación. En consecuencia, la Sala Superior afirmó que los agravios esgrimidos eran infundados porque “no pudieron ser entendidos como pautas coercitivas para los medios de comunicación, si no que se trató de guías orientadoras que pretendían encauzar un comportamiento y no de imponer una conducta determinada, en reconocimiento a la libertad de expresión”.⁷¹ Finalmente se concluyó reconociendo que el Consejo General cumplió con su obligación legal, en cuanto a los referidos Lineamientos, sin que le resulte exigible o reprochable la observancia y realización de alguna actuación adicional.

La conclusión nos parece desafortunada porque contraviene visiblemente lo estipulado por la propia normativa electoral que a la letra señala: “son atribuciones de la presidencia y del secretario del Consejo General vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo”.⁷² El IFE está facultado para establecer los medios idóneos para verificar el cumplimiento de las pautas⁷³ de transmisión que se aprueben en materia de radio y televisión por lo que puede asistirse de tecnología, instrumentos o mecanismos adecuados para el efecto, como es la grabación de las tras-

⁷¹. Ídem, nota 25, p. 215.

⁷². Artículo 119, numeral 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷³. Conforme con la normativa electoral aplicable es la orden de transmisión, en que se establecen los esquemas de distribución en cada día de transmisión, especificando la estación de radio o canal de televisión, el periodo, las horas de transmisión, el partido político a que corresponde cada mensaje y las franjas horarias de transmisión para los mensajes del Instituto y otras autoridades en la materia. En ese sentido, acorde con el artículo 6, es atribución del Consejo General del Instituto Federal Electoral disponer el alcance y ordenar la operación e instrumentación de monitoreos para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio y televisión. Asimismo, ordenará lo conducente respecto del monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/glossary/3/letterp>

misiones denominada “testigos de grabación”,⁷⁴ que tiene valor probatorio pleno tal como lo recuerda la jurisprudencia⁷⁵ del TEPJF. En consecuencia es al menos cuestionable la no consideración de estos testimonios en la etapa probatoria del juicio.

Recordemos que el IFE es un organismo público, autónomo y permanente encargado de organizar las elecciones. Es un órgano independiente en su funcionamiento y en la toma de decisiones, con facultades para emitir Acuerdos que deben ser respetados y cumplidos.⁷⁶ A pesar de ello, con frecuencia los actores políticos suelen poner en “tela de juicio” la vinculación de los Acuerdos del IFE sosteniendo que son meras sugerencias de la contienda electoral, incluso el mismo TEPJF así lo reconoció afirmando que los Lineamientos sobre monitoreo de espacios de contenido noticioso fueron pautas orientadoras.

A nuestro entender, esta conclusión poco ayuda al respeto, observancia y fortalecimiento institucional, especialmente del IFE. No es posible ignorar Lineamientos que dan certeza a un aspecto que en la práctica genera muchos problemas y que la ley no resuelve. El Acuerdo que aprueba los Lineamientos es el resultado de un consenso entre autoridades electorales, partidos políticos y especialistas, por lo que no puede dejarse en manos de la caprichosa voluntad política el cumplimiento de asuntos de tal envergadura. De lo contrario, sería ocioso y excesivamente caro acordar ante el Consejo General reglas complejas sobre aspectos trascendentales, si no se tiene el verdadero ánimo de llevarlas a cabo.

En términos generales, podemos concluir que el principal argumento que desvirtúa los supuestos agravios del recurso presentado se condensa en la falta de acreditación de las pretensiones dado que no se pudieron probar fehacientemente las cuestiones formuladas.

⁷⁴. Tesis XXXIX/2009, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 68 y 69. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1268

⁷⁵. Jurisprudencia 24/2010. Cuarta Época. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 28 y 29. Monitoreo de Radio y Televisión. Los ‘testigos de grabación’ del Instituto Federal Electoral tiene, por regla, valor probatorio pleno. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1384

⁷⁶. Artículo 119, inciso c), j) y k), 125, 141, 152 numeral 1, inciso a) y Noveno Transitorio, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. Algunas reflexiones

En el presente documento se estudiaron diversos conceptos de libertad de información afirmando que dicha prerrogativa permite buscar, recibir y difundir información de carácter político-electoral y que puede perseguir un fin individual (obtener información para la toma de decisiones —voto—) o social (obtener información de interés general —participación ciudadana—). Se ha reiterado que la veracidad no es otra cosa que “el deber de diligencia en la búsqueda de la información”, que debe facilitar el contraste de los datos recabados. También debe contribuir a la realización de todas aquellas actividades inherentes al quehacer periodístico para poder obtener una “verdad objetiva”.

En segundo lugar, abordamos la veracidad como elemento constitutivo de la libertad de información. En la doctrina del Tribunal Constitucional español el «test de la veracidad» es un instrumento de interpretación constitucional que permite identificar si efectivamente el periodista realizó las diligencias exigibles para transmitir como «hechos» información que previamente ha sido contrastada con datos objetivos. También se utiliza para dilucidar la problemática que plantean ciertas notas periódicas que pueden llegar a vulnerar algún derecho de la personalidad. A nuestro juicio, no parece disparatada la idea de introducir el criterio del «test de la veracidad» para dilucidar controversias electorales relacionadas con información de contenido noticioso. Consideramos que encuadra en la labor de interpretación que el juez electoral debe realizar, a fin de evitar una excesiva regulación electoral y posibles contradicciones legislativas.

En tercer lugar, como ya se advirtió, la elección presidencial de México 2012 fue altamente controvertida especialmente en materia de información de campañas y precampañas en radio y televisión que se difundió en espacios de contenido noticiosos. Por lo que podemos concluir brevemente afirmando que:

- Los Acuerdos emitidos por las autoridades electorales tienen una indudable fuerza vinculante necesaria para hacer efectivas las atribuciones conferidas al IFE. Se prevé que será el propio Consejo General⁷⁷ quien velará por su cabal cumplimiento. Los Acuerdos

⁷⁷. Artículo 119, inciso c), j) y k), 125, 141, 152 numeral 1, inciso a) y Noveno Transitorio, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

aunque no tienen el carácter de ley o reglamento son decisiones consensuadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación⁷⁸ que son creadas para dar solución a una problemática puntual. Por lo tanto, no podemos negarle validez a las decisiones tomadas por el IFE aun cuando se subestime su eficacia denominándolos —sugerencias, recomendaciones o lineamientos—. Si los Acuerdos que dicta el IFE fueran meras pautas orientadoras la ley no contemplaría, como lo hace, un recurso para garantizar su cumplimiento.⁷⁹

- En el intento de separar la libertad de expresión de la libertad de información el juez electoral ha llegado a confundirlas y aplica indiscriminadamente criterios que, en ocasiones, son inadecuados para la solución de la controversia. Es importante tener presente que la libertad de expresión se refiere a ideas, juicios de valor y opiniones, y el derecho a la información a hechos relevantes.
- La información que difunden los noticieros en materia electoral debe ser objetiva y por ende requiere ser analizada desde la perspectiva del derecho a la información, porque no están en juicio opiniones o valoraciones subjetivas, si no la reproducción de datos recopilados por los profesionales de la información. En este sentido es deseable que el canon del «test de la veracidad» sea utilizado como criterio de interpretación por el juez electoral. A nuestro juicio es una alternativa adecuada ante la problemática que plantea la publicidad en los noticiosos. Dicho criterio permitirá en primer lugar, identificar claramente si efectivamente estamos en presencia o no de propaganda electoral encubierta o ante el genuino derecho de libertad de la información que ejerce habitualmente el informador. En segundo lugar, confirmar que dicha información sea veraz, es decir, que el profesional de la información realizó todas las diligencias necesarias para allegarse de la información. En tercer lugar, con esta información el juez podrá sancionar de conformidad con la normativa electoral, es decir, aplicando los criterios de equidad e imparcialidad.

⁷⁸. Artículo 117, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷⁹. Artículo 103, numeral 1, inciso d), fracción VII, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En nuestro caso la evaluación de las consecuencias de determinada información electoral y la noción de responsabilidad política se engarza con el ámbito deontológico de la comunicación. De este modo, el deber de la veracidad en la información, desde nuestra perspectiva, está condicionado a principios básicos relacionados con: la moral, la diligencia, la probidad, el no causar malicia o negligencia, a buscar el bien común, etc. Reconocemos que estas aspiraciones escapan al derecho electoral, pero confiamos en que al menos nos inviten a reflexionar.

·PARTE SÉPTIMA·

EXPERTOS INTERNACIONALES

reflexiones sobre
·DERECHO ELECTORAL·



EXPERTOS INTERNACIONALES

José Alberto Aguilar Iñárritu

AVENTURAS CENTRALISTAS DE LILIPUTIENSES Y LA DESAPARICIÓN DE LOS TRIBUNALES ESTATALES ELECTORALES

“Unir sin fusionar y diferenciar sin dividir...”

Liliput

Al noroeste de la entonces llamada Tierra de Van Diemen, actual Tasmania, a 30° 2' de latitud sur, se ubica Liliput una isla de 5,000 blustrugos (17,312 km) de circunferencia, habitada por personas diminutas, de unos 15 centímetros de alto. En uno de sus límites colinda con Blefuscu otro imperio vecino y rival, también habitado por gente pequeña. Un canal de 700 metros de ancho separa a unos de otros.

Su capital de Liliput, construida en un cuadrado perfecto de 170 metros de lado, se llama Mildendo. En ella viven medio millón de liliputienses bien comunicados con otras varias ciudades y pueblos que se conectan entre sí.

Liliput y Blefuscu están permanentemente en guerra, principalmente por una disputa acerca de cómo cascar los huevos hervidos. Los liliputienses defienden la postura de que deben ser cascados por el lado más angosto, mientras que los blefuscuenses creen en cascarlos por el lado más grueso. Los partidarios de cascar los huevos por el lado angosto son llamados “Little-enders (finalangosteros), mientras que sus enemigos son llamados “Big-enders” (finalgrueseros).¹

Los liliputienses, enanitos congruentes, ven todo en chiquito, si algo o alguien se sale de ese tamaño no le comprenden, le temen e inmediatamente tratan de achicarlo para poderlo controlar.

En México viven varios emigrantes de Liliput, los hemos podidos ver de cerca en muchas decisiones políticas que han impactado nuestras vidas cotidianas.

Reconocerlos no es difícil, basta seguir sus huellas y ubicar su rastro...

¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Lilliput>

El planteamiento del debate

El jueves 11 de marzo de 2010, el Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República presentó una iniciativa con proyecto de decreto que tenía por objeto reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.² Fue denominada Reforma Política y entre otros aspectos proponía:

- Establecer una sola ley electoral para los ámbitos federal y local;
- Que esta ley fuera aplicada y vigilada por el IFE como único responsable de organizar las elecciones tanto federales como locales;
- Que el Tribunal Estatal del Poder Judicial fuera el único tribunal competente para resolver las controversias que se susciten en materia electoral; y
- Que los delitos electorales fueran exclusivamente del fuero federal, por lo cual solamente el Congreso de la Unión podrá legislar sobre los mismos.

Desde entonces ese debate se ha vuelto recurrente con adeptos, detractores y voceros en los partidos políticos, en el ámbito de los funcionarios electorales y judiciales, entre los especialistas y entre la opinión pública en general.

Desde un principio muchas voces autorizadas se pronunciaron en contra de lo que se considera una propuesta que desnaturaliza, incluso agrede, el principio federalista que nos convoca como nación,³ sin embargo el espíritu del planteamiento sigue vigente y resulta de interés público analizarlo y preguntar ¿qué motiva esta posición?, así como comenzar a responder examinando algunos datos duros, a saber:

En primer lugar es pertinente recordar que el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye que *el Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas*, por lo que una modificación como la propuesta por

² Diario de los Debates. SEGUNDO PERIODO ORDINARIO. LXI LEGISLATURA JUEVES, 11 DE MARZO DE 2010. DIARIO 12: INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=61&ano=1&id=25927>

³ "TEPJF defiende a institutos electorales". *El Universal*. México. Marzo 12, 2010 <http://www.eluniversal.com.mx/notas/665561.html>

el PAN tendría indudables y complejas consecuencias distorsionantes en el fuero interno de las entidades federativas y también en el federal.

En segundo término, conviene revisar la cifras de eficacia jurídica de los tribunales estatales electorales que, de acuerdo con el Análisis del Informe Anual de Labores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizado por Gonzalo Julián Rosa Hernández,⁴ correspondiente a 2008-2009 y 2010, es decir los años que contextualizan la fecha de presentación de la iniciativa del PAN en comento, "...sólo 20% de las resoluciones dictadas por tribunales electorales locales, fueron recurridas ante la autoridad jurisdiccional federal y de ellas sólo el 5% fueron revocadas o modificadas".

Es decir, se puede afirmar que la mencionada eficacia jurídica de las instituciones jurisdiccionales electorales locales presenta una media favorable de entre el 80 y el 85% en sus resoluciones.

En tercer lugar, y desde luego no es por ello menos relevante, hay que apuntar sobre el tema de la independencia de los tribunales electorales locales, aspecto en el que a decir del trabajo de PNUD-FLACSO sede México, sobre la calidad de las elecciones a nivel subnacional,⁵ también resultan bien calificados. A continuación, me permito transcribir algunos párrafos de sus conclusiones:

"Un aspecto a resaltar es que, salvo dos casos, todos los estados mexicanos se ubican por encima de la mitad de los posibles valores del indicador de Independencia (0.5), lo cual significa que, en términos generales, se puede señalar que los TEE's tienen, en cuanto a su diseño institucional, condiciones favorables para un desempeño imparcial en relación a los conflictos electorales".

"...en el nombramiento de los magistrados de los TEE's de 23 entidades federativas participan al menos dos de los tres poderes del estado, siendo la principal tendencia el envío de propuestas de ternas por parte del ejecutivo o del judicial, y la toma de la decisión final por parte del legislativo. En el resto de casos predomina el modelo en el que los partidos proponen los nombramientos y el congreso los define. De cualquier manera, es de resaltar que al menos en lo que se refiere al diseño institucional, no se aprecia un dominio determinante del ejecutivo en el acceso al cargo de magistrado en estos tribuna-

⁴ Autoridades Electorales Jurisdiccionales en las Entidades Federativas: Justificación y Permanencia. Gonzalo Julián Rosa Hernández, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/6/ens/ens17.pdf>

⁵ Informe General del Proyecto "La Calidad de las Elecciones a Nivel Subnacional en México" 2010-2011. Coordinadores: Dra. Irma Méndez de Hoyos y Dr. Nicolás Loza Otero. Proyecto PNUD-Flacso sede México.

les electorales. Es más, es el legislativo el que mayor poder de decisión tiene al respecto. Sin embargo, existe la posibilidad de que el ejecutivo tenga un peso preponderante en los nombramientos si su partido cuenta con mayoría absoluta en el congreso estatal”.⁶

“Una constante en las entidades federativas es que en ninguna de ellas se otorga al ejecutivo la facultad de remover a los magistrados electorales. Esto implica que en todos los casos sean los otros poderes los que tienen esta decisión en sus manos. En la mayoría de los estados es el congreso el que puede destituir a los titulares de los TEE’s, lo que muestra que este tema es muy delicado y se intenta llegar a una determinación relativamente plural. Esto revela, además, la naturaleza política de estas instituciones. De cualquier forma, nuevamente vemos una tendencia en el diseño que hace más probable un desempeño imparcial de estos tribunales, al menos en los casos en que un solo partido no domina en el congreso, lo que favorece a la calidad de las elecciones y a la confianza en la forma en que se resolverán los conflictos electorales”.⁷

En materia de costo y siguiendo con el análisis de Gonzalo Julián Rosa Hernández, el presupuesto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ascendió a casi 2,000 millones de pesos en 2009,⁸ mientras que ese mismo año el costo de todos los tribunales estatales electorales fue de aproximadamente 750 millones de pesos, es decir el 37.55 por ciento del primero.⁹

Adicionalmente, el presidente de la Asociación de Presidentes y Magistrados de los tribunales Electorales de los Estados, Reynaldo Lazcano Fernández, calculó en 2011 que si desaparecieran los Tribunales Estatales Electorales el presupuesto federal en la materia, sólo por concepto de contratación de personal emergente, tendría un incremento forzoso de un mil setecientos millones de pesos.¹⁰

Es interesante observar que, en la inteligencia de la anteriores referencias, los recurrentes argumentos sobre la ineficacia de los tribunales locales electorales, su subordinación al Ejecutivo local o su alto costo parecen no tener correlato en la realidad; entonces ¿qué estimula esta posición de impulsar la centralización de la vida jurídica electoral local?

6. *Ibid*, <http://www.flasco.edu.mx/micrositios/informa/images/informegeneralcalidadeleccionesmexico.pdf>

7. *Ibid*.<http://www.flasco.edu.mx/micrositios/informa/images/informegeneralcalidadeleccionesmexico.pdf>

8. Mil 997 millones 800 mil pesos. “Solicita TEPJF presupuesto adicional para 2012”. *El Arsenal: Diario Digital*. Octubre 13, 2011. <http://www.elarsenal.net/2011/10/13/solicita-tepjf-presupuesto-adicional-para-2012/>

9. *Ibid*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/6/ens/ens17.pdf>

10. “Un atropello desaparecer tribunales electorales locales: Magistrados”. *el editorial.mx* de Veracruz. Septiembre 8, 201. www.eleditorial.mx/nota/Nota.php?valor=6229305

No es fácil encontrar otra motivación que no sea de carácter ideológico, político y también electoral. Incluso, pareciera que su origen es consecuencia de la conjugación de al menos cuatro aspectos:

Primero, la fuerte presencia, entre quienes arribaron al poder a partir del año 2000, de una concepción minimalista del Estado que termina siendo tremendamente centralista, castrante e ineficaz.

Segundo, la preeminencia, entre los actores antes referidos y en buena parte de la clase política, de una visión federalista unitaria propia del antiguo régimen que pulula en el México premoderno —como muchos otros fantasmas que no terminan de morir, recurrentemente traídos a la vida por las malas artes de la ineptitud política—, incapaz de impulsar la modernización democrática del país, en este caso de un federalismo renovado en la democracia. No comprenden que gobernar el siglo XXI mexicano exige detonar sin someter, ni dilapidar, toda la enorme reserva y potencial de nuestra rica diversidad regional.

Tercero, el ingrediente adolescente o púber, muy común en las democracias niñas: percibir las cosas del Estado básicamente desde el pequeño mirador de la coyuntura electoral del poder en turno que induce a sus actores a legislar en forma *immediatista*. En este caso, hay una motivación partidista que guía el objetivo propuesto: minar la fortaleza electoral de los gobernadores de oposición, bajo la falsa suposición de que los tribunales estatales electorales están a su servicio —cuestión analizada y clarificada líneas arriba por el documento de FLACSO—, y en consecuencia proceder a intervenirlos mediante las fuerzas federales para convertirlos en una suerte de espada de Damocles del partido en el poder federal, de ese entonces.

Cuarto, la relación autista y disfuncional que se profundizó en el sexenio próximo pasado, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales que dio lugar a una enorme colección de simulaciones en su relación mutua, destinadas a realizar sus propósitos ulteriores: mantener irresponsablemente una agenda propia y diferenciada, fincada en la absoluta discrecionalidad como marco rector de sus decisiones y de sus acciones.

Así, durante los últimos doce años, todos esos factores se entrelazaron para deteriorar seriamente el pacto federal hasta niveles que hacían recordar tristes episodios decimonónicos de la historia nacional o de la etapa caciquil de la Revolución, donde el egoísmo de los apetitos particulares, afianzados en el poder del centro o de alguna de sus periferias se imponían al interés general y agredían a la nación.

Esta licuación de perversidades creó el caldo propicio para que esas malas artes políticas destilaran dos venenos que han lastimado seriamente al federalismo mexicano, porque lo han distorsionado y le han impedido evolucionar cuando era inaplazable que pasara a su etapa democrática. Uno de ellos es el centralismo ideológico y minimalista de los dos últimos gobiernos federales, sustentado en la falsa idea y promesa incumplida de control, eficacia y ahorro —lo mismo para la seguridad que para la economía o, en este caso, para la judicialidad electoral—, y por otro lado una especie de *confederacionismo* irresponsable, opaco y dilapidador de los gobiernos estatales, que han lastimado las finanzas públicas locales y en general debilitado la vida política y civil de varias entidades federativas.

Los gobiernos federales del PAN prefirieron reducir su mirador de país y así poder gobernar centralistamente a partir de lo que consideraban sus prioridades —hacer un México chiquito para poderlo controlar—, en vez de desplegar las capacidades de la política para construir un nuevo y eficaz entramado de relaciones institucionales acorde con las nuevas necesidades del país.

Mientras tanto los gobiernos estatales sobre todo de los otros partidos, pero también del PAN, prefirieron gozar de las mieles que la dejadez del autismo federal les proveía y dedicarse a consolidar un enorme poder de discrecionalidad que ha llegado a niveles devastadores y que es intolerable.

El federalismo en México, además de ser una posición ideológica y política progresista, es ante todo una construcción histórica, es decir forma parte de la esencia institucional que nos permitió ser nación y nos permitirá mantenernos unidos y progresar en esta nueva era. Por ello, no puede ser vista a la ligera y menos bajo argumentos surgidos de la incapacidad política o de endebles versiones de eficientísimo tecnocratismo.

Finalmente, el problema es de fondo y se inscribe como muchos otros en la insuficiente nueva edificación política que requerimos. Sin duda, la renovación institucional es la salida a este tipo de retos para estar en condiciones de solucionar los problemas de la democracia creando cada vez más democracia.

No podremos cursar la ruta de nación ascendente que nos reclama el siglo XXI, si no tenemos definida la forma de gobierno que debemos honrar en el territorio. La cuestión no es irrespetar, dilapidar o desmontar las nuevas instituciones duramente construidas, sino asumir los déficits y decidimos avanzar por la ruta del robustecimiento democrático, lo cual entre otros aspectos exige hacer un replanteamiento cierto del federalismo que sienta nuevas bases competenciales democráticas e impida la realización de experimentos u ocurrencias de coyuntura.

En consecuencia es imprescindible cambiar los términos del debate sobre la desaparición de los tribunales estatales electorales, sustituyéndolos con un reto más sustancioso: definir y asumir la agenda del federalismo mexicano del siglo XXI.

La agenda federalista y el siglo XXI mexicano

Antecedentes

En doscientos años de vida independiente México ha vivido de tres pactos de poder: el de Guadalupe Victoria que nos dio nación, el conformado desde Juárez hasta Díaz que nos dio Estado, y el creado desde Obregón y Calles hasta Cárdenas que nos dio un régimen para gobernar la Revolución, este último terminó su vigencia en 1982 en medio de una profunda crisis fiscal, desde entonces estamos a la búsqueda del cuarto pacto de poder de nuestra historia, que por fuerza es el pacto de poder de la democracia. Hemos avanzado mucho, pero falta concretar, para rencontrar la ruta extraviada de la modernización nacional.

Estamos ante la necesidad de inaugurar la cuarta era de la República,¹¹ la República de la Democracia, para poder ecualizar, con plena libertad, legalidad y legitimidad, todos los intereses particulares en función de restituir el interés general de la nación como norma fundamental de nuestra convivencia y base de un proyecto de nación mayoritariamente compartido que cimiente de nuestra unidad en lo fundamental.

Todas las sociedades políticas conviven con poderes fácticos, México no es la excepción, ni ahora, ni nunca. No es su inexistencia lo que define la certeza del interés mayoritario de la nación, sino la fortaleza de la República como poder superior a todos los parciales que forman parte de ella, en el consenso y en la eficacia jurídica de la Ley.¹²

¹¹ Ver: "El Cuarto Pacto de Poder", J. Alberto Aguilar Iñárritu. Colaboración para el libro: *Constitucionalizar es Democratizar*. Editorial Porrúa/Facultad de Derecho, UNAM/COPUEX, Noviembre 20, 2009.

¹² "... la conformación del acuerdo político nacional o pacto de poder mayoritario, que funde y soporte a la democracia como nueva época de la nación... un gran concierto de voluntades entre todos los segmentos plurales de poder o al menos entre su mayoría absoluta... un pacto mayoritario de minorías activas, donde se convienen las líneas básicas del rumbo nacional. Ver 2012: "La última elección del siglo XX", J. Alberto Aguilar Iñárritu, Págs. 5, 6 y 7. *La sucesión Presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué cómo y cuándo?* Editorial Porrúa/Facultad de Derecho, UNAM/COPUEX. Diciembre 12, 2011.

El federalismo mexicano es una pieza esencial del primero de los tres grandes pactos de poder que han soportado nuestra vida independiente, el de Guadalupe Victoria, que condensado en la Constitución de 1824 es actualizado por Mariano Otero en 1847 mediante una definición fundante que, con algunas modificaciones, habrían de retomar las constituciones de 1857 y de 1917.

Otero aporta un criterio conocido como “facultades residuales” que toma forma normativa en el artículo 124 constitucional, a su vez denominado “cláusula residual” y que expresa: *Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados*. La naturaleza de esta definición “residual” rescataba en esencia las posiciones que diferentes diputaciones provinciales —como las de Jalisco,¹³ Yucatán, Veracruz y Querétaro—, habían defendido en los debates en torno a 1824 y como tal resultó ser una solución bastante aceptable.

Su sentido original apelaba a que los titulares de los derechos de soberanía eran los estados miembros del pacto federal, quienes cedían a la federación parte de ellos para conformar sus atribuciones exclusivas, quedando la titularidad de todo lo no atribuido a la federación para el disfrute de los estados, es decir, la aplicación de una suerte de libertad negativa.

13. Manifiesto de 1823 “sobre el derecho y conveniencia de su pronunciamiento en República Federada, emitido por la diputación provincial de Jalisco, que atribuía al sistema federal la bondad de dejar a cada estado en libertad de gozar ‘sus bienes y derechos privativos’, y, al mismo tiempo, de resolver no ejercer, sino de común consentimiento, ‘ciertos atributos de la soberanía, sobre todo la que concierne a su mutua defensa contra los enemigos de fuera’”. Fueron esas posiciones políticas, entre otros factores, las que justamente llevaron al Constituyente a expedir, en enero de 1824, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. La Constitución de ese mismo año, al establecer el régimen federal, otorgó, en su artículo 50, facultades a los Poderes de la Unión sin excluir la participación de los Estados, al mismo tiempo que a éstos los facultó a ejercer las suyas de forma complementaria, a fin de que unos y otros fueran competentes para fomentar la prosperidad de la Nación e inculcar la ilustración de su población. Ver: DICTAMEN DE LAS COMISIONES DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL, DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL, DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE FEDERALISMO. Entre otros intervinieron los Senadores: César Camacho Quiroz, por las comisiones, para fundamentar el dictamen, quien presentó propuestas de modificación. César Jáuregui Robles, PAN. David Jiménez González, PRI. Raymundo Cárdenas Hernández, PRD. Jesús Galván Muñoz, PAN. Juan José Rodríguez Prats, PAN. Manuel Bartlett Díaz, PRI. Carlos Madrazo Limón, PAN. Dulce María Sauri Riancho, PRI. Oscar Luebbert Gutiérrez, PRI. Alfredo Reyes Velázquez, PAN. Juan José Rodríguez Prats, PAN. Jorge Zermeño Infante, PAN. Jueves 27 de Abril de 2006. Tercer Año de Ejercicio. Segundo Período Ordinario.

Por su claridad al respecto, me permitiré transcribir la fundamentación del antes mencionado Dictamen del Senado del 27 de abril de 2006, presentado por varias comisiones, sobre reformas constitucionales en materia de federalismo:¹⁴

Durante los trabajos del Congreso de 1847, el dictamen de la mayoría se pronunció por el retorno a la vigencia lisa y llana de la Constitución de 1824; sin embargo, Mariano Otero, en su célebre voto particular que al final fue aprobado, se refirió a la distribución competencial del régimen federal del siguiente modo:

“¿Cuáles son los límites del poder general y del poder de los Estados? y una vez conocidos éstos, ¿cuáles son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de forma que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades?”.

Para evitar cualquiera de ambos escenarios, él mismo propuso un esquema de distribución:

“Los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción”.

Este criterio, incluido sin discusión a la Constitución de 1857, sigue vigente, pues tampoco en 1917 fue objeto de debate ni sufrió modificaciones respecto a la propuesta de Carranza, quedando asentado en el artículo 124, que a la letra dice: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Tal principio de distribución debía conducir a un gobierno federal con pocas facultades expresas en la Constitución pues, en palabras de Otero, ellas derivaban de “poderes excepcionales y limitados”. A pesar de ello, el último cuarto del siglo XIX se caracterizó por un incremento de las facultades de la Federación, que, en aras del progreso, se impuso a la distribución competencial original. El proceso comenzó con la minería y el comercio, prosiguió con la industria, los bancos y la moneda, también con la explotación de los recursos naturales y la red ferroviaria. La república era administrada desde el centro, en tanto que la autoridad local fue sometida a un mayor control que, aparte de político y militar, se tornó económico y financiero.

Con el triunfo de la primera revolución social del siglo XX, la concentración de los recursos dio paso a la centralización de las políticas. El nuevo régimen se hizo cargo de la reconstrucción nacional, convirtiendo el mandato constitucional de 1917

¹⁴. *Ibidem*. Dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Federalismo y Desarrollo Municipal, de Salud y Seguridad Social, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, sobre reformas constitucionales en materia de federalismo. Jueves 27 de Abril de 2006. Tercer Año de Ejercicio. Segundo Período Ordinario.

en un programa social de gobierno con énfasis en la educación, la tenencia de la tierra, el trabajo, la seguridad social, la defensa de la propiedad pública y de los bienes de la Nación. (Hasta aquí la transcripción)

En efecto, con el arribo del nuevo régimen político revolucionario, y después de sucesivas reformas al artículo 73 de la Constitución realizadas a partir de 1917, análogas a la consolidación del presidencialismo omnipotente propio del régimen de partido hegemónico que se edificó, paulatinamente los gobiernos locales fueron siendo avasallados por un creciente centralismo que a su vez los estados reprodujeron en su relación con los municipios.

De esta manera se consolidó entonces el denominado por algunos autores *federalismo unitario* cuya principal característica es que su soberanía es superior a la suma de los estados.¹⁵

Ejemplo de ello es el caso del territorio del Estado mexicano, mismo que se conforma por los territorios de las entidades federadas, quienes, a su vez, en virtud del pacto federal, acuerdan ceder una porción de él para establecer la residencia de los poderes federales o para propósitos de interés general. Con los años esta concepción correcta, en razón de la mudanza que hacia lo unitario ha tenido del federalismo mexicano, ha sufrido una seria desviación que ha incubado la percepción de que la federación es la titular de los derechos de todo el territorio y permitido que en los hechos así actúe.

Un aspecto emblemático de lo anterior se encuentra en la aberrante redacción vigente del artículo 48 constitucional:

Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la fe-

^{15.} El federalismo unitario: Su origen y sostén fue el presidencialismo propio del régimen de partido hegemónico; no obstante el arribo de la alternancia, éste sigue vigente, lo cual comprueba que no se ha profundizado la democracia, ni se han actualizado en consecuencia sus instituciones; su principal característica es que la soberanía de éste es superior a la suma de los estados; su forma de operación es introducir un ordenamiento administrativo piramidal por el cual los órdenes estatal y municipal quedan subordinados y dependientes del nivel federal central. Superar esta forma añeja de federalismo resulta inaplazable, toda vez que sin un esquema que otorgue una mayor soberanía a los estados y a los municipios y no simplemente una mayor desconcentración administrativa, éstos no podrán constituir los agentes activos del desarrollo que necesita México para aprovechar a cabalidad y potenciar las ventajas competitivas de todos, de cada uno de ellos, y de sus posibles grados de asociación, en el entorno global. Ver: *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*. Ricardo Monreal Ávila. Ed. Porrúa. México. 2004.

*deración, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.*¹⁶

Como una paradoja más del inconcluso cambio democrático que sufrimos, la llegada de los gobiernos de la alternancia no sólo no desmontó ni corrigió esta distorsión centralista del federalismo mexicano, sino que la reforzó. Un ejemplo de ello son las estrategias del gobierno del presidente Felipe Calderón de combate al narcotráfico y sus intentos de formar una policía única, propia de un Estado centralista, para intervenir las regiones.

Se hizo a un lado la decisión correcta de fortalecer a los estados y a los municipios como base de la solidez de la nación y se perdió de vista que *México no necesita de un gobierno central imponente* que a final achica no sólo el tamaño y el potencial del país, sino su viabilidad misma. Lo que se requiere es un Estado soberanamente fuerte y éste resulta del reparto equitativo y sustentable de atribuciones y competencias entre sus partes.

No se contempló que para lograr soluciones nacionales efectivas con el concurso de la mayoría de los mexicanos, lo deseable es que en el nivel local se atiendan los asuntos locales, con plena flexibilidad y sin más restricciones que las explícitamente pactadas en el acuerdo federalista. Lo cual evidentemente exige fortalecer esas capacidades regionales atrofiadas durante muchos años por el centralismo de hecho, que sigue sufriendo el federalismo mexicano.

El equilibrio competencial en las relaciones intergubernamentales constituye la médula federalista de esta forma de Estado que nos dimos los mexi-

¹⁶. La jurisdicción de las islas, cayos e islotes del territorio nacional, es un tema debatido desde los constituyentes de 1917 y aún no está resuelto correctamente. Se trata de un territorio tan amplio que podrían caber en él varios estados de la República y tan rico y estratégico que su adecuada gestión fortalecería el desarrollo nacional. Sin embargo, es un asunto básicamente atendido por la Secretaría de Marina en lo que a su perímetro corresponde, pero desatendido a nivel de una oficina menor de la Secretaría de Gobernación, que todavía está contando sus elementos para conocer su número. Es un territorio de la nación que normalmente sólo conoce de actos de gobierno, cuando éstos son ejercidos por los Estados que paradójicamente ahí carecen de jurisdicción. Esto debe ser motivo de reforma al artículo 48 de la constitución —como muchos lo hemos propuesto—, al menos respecto de aquellas demarcaciones marinas situadas a 200 millas náuticas del litoral de los Estados. Ya es tiempo de arreglar ese asunto y que su jurisdicción sea competencia de las entidades federativas, diría de todas ellas, porque como resultado de arreglos de “recámara” o paralelos, que se dieron en la negociación de 1917, se acordó entonces hacer la “...excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados”. Este artículo 48 fue reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de enero de 1960, se necesita volver a reformar para hacer valer aquello de que el territorio de la federación se integra a partir del territorio de los Estados miembros y son estos también quienes otorgan el territorio para la residencia de los Poderes de la Federación.

canos, donde distintas esferas de competencia conviven en un solo orden jurídico. Su óptima funcionalidad requiere que los estados y los municipios cuenten con amplios espacios de autonomía frente al gobierno central para poder gestionar de acuerdo con su diversidad la resolución de sus asuntos; estimular la cooperación y la coordinación como fórmula de la relación entre el gobierno nacional y cada gobierno local; y también para hacer lo propio entre los gobiernos locales, de manera horizontal.

No sólo se necesita estimular la creación de nuevos núcleos de desarrollo y la interacción de políticas regionales, sino abrir la puerta a la creación de más niveles de gobierno —es el caso de impulsar la creación de un cuarto nivel de gobierno—, para gestionar adecuadamente, potenciar y aprovechar las ventajas competitivas de las cuencas regionales y de las áreas metropolitanas y comarcales del país, tanto a nivel del mercado interno, como del mercado global. De ahí que, en el marco de la nueva constitucionalidad democrática que requerimos, sea necesario modificar en este sentido los artículos 115, 116, 117 y 122 constitucionales, para permitir las alianzas o asociaciones entre estados y entre municipios, aspecto vital para desarrollar a México desde sus regiones.¹⁷

Así, mediante un federalismo robusto y cooperativo, debemos propiciar gobiernos locales fuertes y eficaces como base de una nueva estatalidad de responsabilidades compartidas que reconozca, respete y asuma las diferencias para determinar sus políticas públicas. Finalmente, el propósito debe ser cumplir en sus términos los preceptos del artículo 41 constitucional:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

17. Un dato duro sobre los males del modelo federalista unitario es el hecho de que en doscientos años de vida independiente, ahora está a punto de nacer el primer eje transversal de comunicación regional con la terminación de la carretera Matamoros-Mazatlán que unirá al noreste con el noroeste del país. El otro eje concebido desde hace muchos años sigue en espera de ser resuelto para unir al Pacífico con el Golfo de México, a través de los Estados de Oaxaca y Veracruz, en el Istmo de Tehuantepec. Para dimensionar este ejemplo, baste recordar que a finales de la década de los años 60 del siglo XIX, los Estados Unidos lograron conectar la comunicación trasversal de ese país y conquistar el “salvaje” oeste mediante la conclusión de su primer ferrocarril transcontinental, que fue inaugurado en la famosa ceremonia del “Golden Spike”, lo cual constituyó un gran detonador del mercado interno y también de la conectividad de esa nación con internacionalización económica del mundo de entonces.

También en esta materia, un camino cierto para avanzar en el todo es comenzar por resolver la parte y una prioritaria es la fiscal, una reforma que con razón ha sido llamada *la madre de todas las reformas*. Por ello, para implantar el nuevo federalismo que necesitamos, debemos comenzar a dinamizar el cambio, demandando la revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el marco de una nueva Convención Nacional Hacendaria.

¿Qué federalismo para el siglo XXI?

El federalismo de la democracia mexicana necesita ser reorganizado a partir de cuatro criterios: *subsidiaridad, coordinación, compensación y transparencia*, para superar el vetusto ejercicio actual que a nadie satisface y que priva a la nación del usufructo de sus mejores y mayores ventajas competitivas.

Se deben explorar con racionalidad las posibilidades de las facultades concurrentes de las entidades federativas en la materia y asumir de manera compartida y responsable el esfuerzo por el desarrollo nacional a partir del regional, entre todos los miembros del pacto federal.

Estos cuatro principios son también el antídoto indicado para neutralizar los dos venenos antes expuestos que emponzoñan al federalismo. Es la hora de ponerle fin al *centralismo burocrático* justificante de los déficits de gobernabilidad del Ejecutivo y a esa suerte de *gestión confederada* de gobernadores que han llegado a asumir conductas propias de *baronatos y cortesanías*, ahí donde es menester refrendar republicanamente las obligaciones y los derechos de los estados federados en el destino nacional.

Para lograrlo es necesario comenzar por precisar los alcances de la famosa cláusula residual de Otero que ha sido tan distorsionada, a partir de realizar un amplio ejercicio legislativo que señale la participación federal y local en múltiples materias y atribuciones con vistas a hacer mejores políticas públicas.

En este sentido, un interesante ejercicio que debe ser retomado es el ya mencionado **Dictamen** del Senado presentado el 27 de abril de 2006, con el objeto de realizar varias reformas constitucionales en materia de federalismo¹⁸

¹⁸. Ver: Dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Federalismo y Desarrollo Municipal, de Salud y Seguridad Social, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, sobre reformas constitucionales en materia de federalismo, entre otros intervinieron los Senadores: César Camacho Quiroz, por las comisiones, para fundamentar el dictamen, quien presentó propuestas de modificación. César Jáuregui Robles, PAN. David Jiménez Gonzá-

y así modernizar el federalismo mexicano para honrar su objetivo inicial: *unir sin fusionar y diferenciar sin dividir*, como ahí mismo se documenta.

En fin, el nombre del juego es *volver a hacer política de Estado* para reorganizar el sistema federal del país de acuerdo con criterios propios del interés general y así alejarlo de su actual parcialidad favorable a unos cuantos intereses particulares, en detrimento de los demás.

El principio de subsidiaridad...

Entre los especialistas del tema¹⁹ destaca la propuesta de transitar hacia un *federalismo subsidiario* donde *la resolución de los asuntos públicos debe ser realizada por la autoridad que se encuentre más cerca de cada problemática*.²⁰

Se trata de contribuir a la profundización de la democracia a través de su eficacia y la promoción de la horizontalidad en el ejercicio del poder en el territorio *versus* la verticalidad heredada del siglo XX. Es decir, anular las limitantes autoritarias que impiden decidir localmente con plena libertad en todo lo relacionado con el régimen interior de los estados y del municipio libre.

Se trata de dotar al orden constitucional estatal con las garantías de flexibilidad necesarias para tomar sus decisiones, particularmente en lo referente a una amplia variedad de asuntos concurrentes, como la educación, la salud, el desarrollo económico regional, urbano y vivienda y rural, el turismo, las comunicaciones y el transporte, la protección civil y del medio ambiente, la seguridad pública, la cultura, el deporte y la recreación, entre otras.

De igual forma sucede en lo relativo a otras materias coincidentes como la transparencia y el acceso a la información pública o en el caso del

lez, PRI. Raymundo Cárdenas Hernández, PRD. Jesús Galván Muñoz, PAN. Juan José Rodríguez Prats, PAN. Manuel Bartlett Díaz, PRI. Carlos Madrazo Limón, PAN. Dulce María Sauri Riancho, PRI. Oscar Luebbert Gutiérrez, PRI. Alfredo Reyes Velázquez, PAN. Juan José Rodríguez Prats, PAN. Jorge Zermeño Infante, PAN. Jueves 27 de Abril de 2006. Tercer Año de Ejercicio. Segundo Período Ordinario.

19. Ver: *El federalismo mexicano del siglo XXI, expresión de una nueva constitucionalidad*. César Camacho Quiroz. biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/6.pdf

20. Asunto de razón más que evidente en esta época de la globalización, donde alianzas modernas tan importantes como la Unión Europea se basan en el *principio de subsidiaridad*, que arroja luces respecto de qué hacer para una mejor gobernanza global, que implica por ejemplo relativizar los formidables intereses del capital financiero, en la toma de decisiones mundial, respecto de los intereses de la humanidad en su conjunto, al impulsar por vía de una suerte de federalismo planetario la perpetuación de los mismos.

derecho penal, donde las competencias pueden ser acordadas con la Federación en términos análogos, mas no impuestas, y de esta manera respetar los ritmos, tiempos y diferencias de cada parte de la nación y darles un correcto cauce soberano. No se está en contra de promover la homogeneización de causas y de normas, sino a favor de evitar su implantación autoritaria castradora de la diversidad.

Dotar de mayores grados de autonomía a las entidades federativas es adelantar más en la modernización nacional, aceptando que muchas cuestiones en el ámbito local han ido —o pueden ir— a la vanguardia de la Federación, tanto en el debate constitucionalista, como en la norma.

Ejemplo de lo anterior lo constituyen temas tan relevantes como la reelección legislativa y de alcaldes, las candidaturas ciudadanas, el reconocimiento a partidos políticos regionales, la consulta popular, la iniciativa legislativa popular, o las acciones colectivas y de tutela. También en este tenor se inscriben los derechos humanos de nueva generación, donde por ejemplo los avances del Distrito Federal en materia de laicidad constituyen un ejemplo de evolución muy superior a lo alcanzado en el ámbito federal.

De igual forma, en materia de nueva constitucionalidad, hay estados que ya decidieron adoptar un nuevo texto magno como Guerrero y Durango, mientras en la federación eso ni siquiera tiene la forma de un debate en firme. Entidades como Zacatecas o Chiapas han realizado reformas importantes al régimen de gobierno y a la reorganización judicial de las entidades federativas, cuando en la Federación son todavía temas de estudio. Es el caso de la implantación del Consejo Económico y Social, que existe en Jalisco o en Tlaxcala, pero no a nivel federal.

El federalismo subsidiario en la globalidad...

Por otro lado, la lógica misma de la globalización ha proyectado exponencialmente el número y la diversidad de actores que determinan las relaciones internacionales. Hoy las entidades federativas y los municipios son agentes estratégicos en materia de cooperación e influencia global, sin por ello vio-

lentar las restricciones constitucionales en los asuntos explícitamente reservados al gobierno federal en la materia.²¹

Éste es un muy importante campo de desarrollo para el nuevo federalismo, donde el potencial es todavía enorme para un país como México, parte de América del Norte y poseedor de una de las mayores diásporas del mundo. Las acciones interregionales y locales a nivel global merecen ser apoyadas y fortalecidas con nuevos instrumentos jurídicos y mecanismos deliberativos binacionales y multinacionales, así como con el soporte de la Cancillería.

De igual forma sucede con relación a los mecanismos de participación ciudadana, en particular en el ámbito municipal, donde se debe contar con plena flexibilidad para favorecer el concurso social no sólo en la expresión de las demandas, sino en la resolución y auditoría de la mismas a partir de instrumentos, figuras e instituciones como los presupuestos participativos, la transparencia y rendición de cuentas, la auditoría social, la acción popular de inconstitucionalidad, la revocación de mandato o el juicio político, el plebiscito y el referéndum, entre otros. Este capítulo resulta imprescindible para consolidar el *federalismo subsidiario*.

El nuevo federalismo y la inaplazable reforma fiscal...

El federalismo hacendario es otra materia que reclama atención inmediata como parte de la inaplazable reforma fiscal ya anotada. Los estados y municipios están obligados a realizar un mayor esfuerzo fiscal para cubrir sus presupuestos y la Federación a abandonar el paternalismo sojuzgador en materia de participaciones. Eso no significa relajar o inducir alteraciones graves en materia de disciplina fiscal, ni tampoco es cuestión de llenar de dobles tributaciones o alcabalas al país, pero sí de romper el cerco recaudador actual que por un lado irresponsabiliza a los gobiernos locales y por el otro perfila abusos federales, propiciando una enorme ineficiencia recaudatoria que a nadie favorece.

²¹. Existen numerosos foros birregionales, entre otros, la Conferencia de las Californias, Arizona-Sonora, la Conferencia de los Estados del Golfo, los Acuerdos Tabasco-Petén para el Desarrollo Fronterizo Integral, así como múltiples hermanamientos y asociaciones culturales, comerciales y de mutuo apoyo entre áreas metropolitanas, municipios y ciudades de México y sus pares a nivel mundial. Una buena parte de los Estados mantienen “Casas” en Estados Unidos para la atención de sus asuntos comerciales y sobre todo de los paisanos migrantes que, oriundos de esas entidades federativas, residen allá.

La articulación inversa del actual federalismo mexicano...

Finalmente, todo se resume en la necesidad de superar el problema histórico del federalismo mexicano: su verticalidad *a contrario sensu* del espíritu que motivó la norma. Es decir, como resultado de la tradición autoritaria del federalismo mexicano, las atribuciones de las entidades federativas son desprendidas de las que asume el poder central, a contracorriente de su sentido fundacional que presupone que son éstas, las entidades federativas, las que se desprenden de facultades para conferir las al poder central.²²

No es posible en este nuevo siglo global de retos asociativos, continuar gobernando México desde un centro que ni siquiera ha resuelto la compatibilidad de su coexistencia en la autonomía interior de la Capital de la República, es decir, con las demandas democráticas de una de las ciudades más grandes, cosmopolitas, estratégicas y complejas del mundo. Asunto que otras naciones ya han solventado respecto de sus capitales, como es el caso de Berlín o Buenos Aires.

El país no puede despegar, ni volar con un motor central y treinta y dos que operan a medio gas; con 56 áreas metropolitanas donde vive casi el 60 por ciento de la población que no cuenta con los instrumentos necesarios para su gestión, ni un marco legal que las articule y coordine su desarrollo. Tampoco trayendo a remolque 11 ciudades de más de un millón de habitantes, 21 ciudades medias de hasta un millón de habitantes y cien ciudades estratégicas donde se acomoda la población mexicana. Ello sin profundizar por ahora en la problemática rural de la mayoría de los 2,445 municipios del país, ni en la megaurbana de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

El federalismo sustentable...

México necesita caminar en favor de la articulación democrática de todas sus partes, propiciando la explosión autónoma y a la vez coordinada de sus capacidades en un federalismo renovado del siglo XXI. Debemos caminar

22. De nuevo, es un diseño que reduce el potencial de desarrollo nacional, no fomenta la relación entre las entidades federativas, ni la posible constitución de niveles intermedios de gobierno que otorguen eficacia a la gestión de áreas complejas como las metropolitanas, ni facultades expresas que tiendan a la creación de cuencas regionales para potenciar su desarrollo, como ya fue comentado.

hacia lo que un especialista llama el *federalismo sustentable*,²³ basado en principios de *subsidiariedad, compensación, coordinación y participación ciudadana*.

Se trata de instituir un federalismo cuya lógica *subsidiaria* implique que “la distribución de funciones y responsabilidades de gobierno, parta de los órdenes locales hacia los niveles centrales” y que por medio de la *compensación*, trabaje en “orientar, equilibrar, igualar y resarcir las diferencias y desventajas relativas de desarrollo social y económico entre los integrantes del pacto federal”.

Que a través de la *coordinación*, palabra mágica para la operatividad de una federación, se induzca una relación igualitaria entre ámbitos distintos de poder y se genere una mejor “negociación, cooperación y gestión del conflicto intergubernamental”. Finalmente, donde la *participación ciudadana* constituya el “anclamiento del sistema federal de gobierno en la sociedad, y lo convierte en su principal contrapeso y referencia”.²⁴

Ciudadanía, transparencia, rendición de cuentas...

En síntesis, es indispensable relanzar al federalismo mexicano y para ello es menester hacer avanzar la democracia en los estados y municipios, y sobre todo fortalecer los sistemas de transparencia y rendición de cuentas. La Ley Federal de Transparencia y la creación de los órganos garantes en la materia a nivel federal, se expidió en 2001, y en 2007 se incorporaron a la Constitución sus principios rectores. Hoy todavía muchas entidades federativas —incluso el legislativo federal—, no han cumplido con el mandato de adecuar sus nor-

23. Monreal hace varias propuestas para que funcione el denominado federalismo sustentable: redistribución de facultades constitucionales entre los órdenes de gobierno para la corresponsabilidad de estados y municipios en materias como combate al narcotráfico, políticas medio ambientales, administración y aprovechamiento de las fuentes de energía, infraestructura carretera y portuaria, entre otros; una nueva Ley de Coordinación Hacendaria; reelección inmediata de presidentes municipales y diputados locales; reconocimiento a partidos regionales y candidaturas independientes; eliminación de senadores plurinominales; constitución de tribunales de plena legalidad y de última instancia en los estados de la República; creación del amparo local; Bicameralismo legislativo a nivel estatal; creación de un “cuarto orden de gobierno”, que funcionaría a través de órganos de mando territorial, para resolver con eficacia los líos por la conurbación de dos municipios o dos estados; conformar cinco nuevos estados de la República; realizar una profunda modernización administrativa; garantizar la transparencia y la rendición de cuentas; transferir poderes de decisión, evaluación y fiscalización a los sectores de la sociedad civil y a las comunidades. Ver: *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*. Ricardo Monreal Ávila. Ed. Porrúa. México. 2004.

24. *Ibíd.*

mas e instituciones de garantía a los parámetros fijados desde la carta magna en la materia. Es necesario presionar en las legislaturas locales para que se culmine esa tarea inconclusa. Ésa debe ser una exigencia ciudadana irrenunciable como condición para alcanzar un *federalismo sustentable*.

Adicionalmente, las legislaturas de los estados deben contar con *entidades estatales de fiscalización*, cuya acción debe ser inmediata, del corte de las reformas que se proponen para garantizar la eficacia jurídica de la Auditoría Superior de la Federación. Igualmente, se requiere establecer, para los tres órdenes de Gobierno, la obligación de informar sobre uso y destino de los recursos públicos y en esa ruta fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para evaluar la rendición de cuentas.

El municipio libre...

Por último, así como es claro que sin avances tangibles en materia de transparencia el nuevo federalismo no podrá progresar, tampoco lo hará si no se resuelve de manera congruente con el espíritu de la ley, la regateada plenitud del municipio libre.

El municipio es una institución clave en el régimen federal, cuyo papel como *entidad política originaria de los estados federados* no se reconoce de manera suficiente. Esta carencia impide diseñar el Estado mexicano del siglo XXI, porque como ya se estableció, *sólo una autoridad local fuerte genera un estado fuerte y socialmente eficaz*.

Para que eso suceda se necesita dar un mejor reconocimiento constitucional al municipio y a su autonomía, así como otorgar a los estados la capacidad de crear nuevos municipios. Los municipios, además de organizaciones de base territorial con competencias administrativas, deben tener atribuciones legislativas y de dirección política. Los cabildos deben aprobar leyes y reglamentos, revisar la cuenta pública y el plan municipal de desarrollo, así como los convenios que suscriba el ayuntamiento, para generar mayores pesos y contrapesos al interior de la organización política municipal.

El nuevo rol de municipio en el federalismo del siglo XXI exige realizar cambios importantes para mejorar la calidad y la operación de la representación política municipal en la salvaguarda de la ciudadanía. Entre otros, se debe comenzar por derogar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional para eliminar la prohibición de no reelección inmediata de los funcionarios municipales.

Además, se requiere normar que la elección de regidores sea independiente de la de presidente municipal, que no se realice por planilla sino por el cargo de elección popular en específico o, en su caso, desarrollar un sistema más parlamentario que garantice la representatividad plural de esas posiciones deliberativas en el ayuntamiento. Al menos se requiere instituir un servicio civil de carrera y ampliar el periodo constitucional de los ayuntamientos, así como impulsar órganos de planeación autónomos de carácter ciudadano, cuya dirección se elija con independencia y a contra ritmo de los tiempos de renovación electoral de las autoridades municipales.

El municipio libre de los pueblos indios...

Esta revisión no podría estar completa si no se establece en la transformación propuesta el tema de la autonomía de los pueblos indios como parte del reconocimiento constitucional de la diversidad municipal. Se deben incorporar en el nuevo diseño federalista, la noción de municipio indígena y la autonomía en el manejo de sus recursos naturales, así como la transversalidad de las políticas y presupuestos públicos que atiendan a los pueblos indígenas.

Conclusiones

Es hora de partir del futuro para decidir sobre el México de hoy, es hora de asumirnos como el país que podemos ser, y comprendernos por lo menos como la quinta economía de mundo en 20 o 30 años.

Es hora de partir de lo que queremos ser en materia de justicia, seguridad, democracia, igualdad y, en consecuencia, crear el consenso mayoritario que necesitamos para lograrlo.

Sin reformadores no hay reformas, sin modernizadores no hay modernidad, y tampoco sirve de nada contar con ambos contingentes, si éstos se encuentran desorganizados y sin alianzas. Es hora de consolidar el pacto mayoritario de minorías activas que requiere México para asir las riendas de nuestro destino en este nuevo siglo y liberarnos de ataduras y actores que en su arcaísmo no nos permiten avanzar.

Son múltiples las materias donde hay que trabajar en razón del cambio institucional, pero algunas resultan prioritarias por su potencial para impulsar la transformación en otras muchas más. Es el caso del federalismo.

El sexenio que este año terminó fue pródigo en lecciones de lo que no se debe de hacer, entre ellas sus intentos de reedición centralista de la vida nacional. Nunca en la historia de México la ideología centralista rindió buenas cuentas, todo intento en este sentido terminó descarrilado por su inviabilidad en un país cuya naturaleza tiene el sello indeleble de la diversidad.

Si esto fue así antes del advenimiento de la democracia, plantearlo ahora resulta francamente una necedad. Es momento de cambiar los términos del debate en favor de discutir cómo solucionar los retos de la democracia a partir de su profundización.

Necesitamos caminar en el sentido de la redefinición de las relaciones intergubernamentales como eje para rediseñar al federalismo en México. Debemos estar conscientes de que la distribución y equilibrio del poder es uno de los principios fundamentales de la democracia y por tanto tenemos que asumir que el fortalecimiento del federalismo es una posibilidad real de fortalecer el régimen democrático.

Es menester eliminar las torceduras perceptivas y operativas del régimen federal mexicano que concibe las facultades reservadas a las entidades federativas, además de lo concerniente a su régimen interior, en una lógica de vinculación con el poder federal.

En consecuencia, es primordial precisar las facultades que corresponden a cada orden de gobierno y explicitar de nuevo sus competencias, así como aclarar los alcances de las facultades concurrentes y las hipótesis en las que las mismas se presentan. Hablamos de una amplia redefinición de atribuciones que otorguen una base legal específica y al mismo tiempo estimule la realización y determinación de políticas públicas de alcance municipal, estatal, regional, metropolitano y comarcal.

Restituir en las capacidades del Estado la decisión y la acción en favor del desarrollo regional, proscritas por el neoliberalismo, es sin duda un tema vital para el sistema federal y en consecuencia para el bienestar de la nación.

Es fundamental poder realizar e impulsar programas regionales de desarrollo a partir de una base constitucional y legal cierta, que supere la actual dependencia que todos los proyectos de esa naturaleza tienen de la voluntad del Ejecutivo Federal cuando ésta tiene a bien coordinarse en el ámbito local.

Los gobiernos locales necesitan contar con una previsión constitucional que los estimule a actuar en función de sus requerimientos y prioridades a partir de proporcionarles una mucho mayor y mejor certeza jurídica para acordar lo que puedan realizar.

En fin, el desarrollo integral de la nación desde todas y cada una de sus regiones es una razón de ser del federalismo, impulsarla es un asunto de compromiso democrático con México y de voluntad política manifiesta.

Es momento de poner nuestra atención en una buena imagen de futuro apoyada en lo mejor de nuestra historia, para ahí colocar nuestra energía y dejar de dilapidarla en los debates de Lilliput...

EXPERTOS INTERNACIONALES

Raúl Ávila Ortiz

ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y JUSTICIA ELECTORAL. SUP-JIN-359/2012: UN ANÁLISIS DESCRIPTIVO, CRÍTICO Y PROYECTIVO

Sumario: Introducción, 1. Análisis descriptivo, 1.1. Antecedentes, 1.2. Considerandos, 1.3. Puntos resolutivos, 2. Análisis crítico, 2.1. Fortalezas, 2.2. Debilidades, 3. Análisis proyectivo, 4. Conclusiones y reflexiones finales. 5. Fuentes citadas y consultadas.

Introducción

En este trabajo presento un análisis de la sentencia, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/TEPJF, relativa al juicio de inconformidad en que se sustanció y resolvió la demanda de nulidad de la elección presidencial del año 2012, y que fue identificado como SUP-JIN-359/2012.

Se trata de una aproximación que he denominado descriptiva, crítica y proyectiva, dado que, dividida en tres partes, primero: analiza y reseña las decisiones y razonamientos formulados por la Sala Superior (la Sala) del TEPJF en relación con las pretensiones, pruebas y argumentos planteados por las partes actuantes en el juicio; segundo: ofrece un balance sobre las fortalezas y debilidades identificadas en estructura y contenidos de la resolución; y, tercero: pondera algunas opciones de política legislativa y jurisdiccional que en el futuro podrían coadyuvar al perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos para “calificar” la elección presidencial en sede judicial.

Me permito aclarar que en el texto no se aborda el estudio del documento denominado “Cómputo final, calificación jurisdiccional de la elección, declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos

Mexicanos”, emitido por la Sala con fecha 31 de agosto de 2012, y que contiene, propiamente, la calificación de la elección presidencial. El trabajo que presento se enfoca sólo en aquella Resolución pues sus contenidos fueron determinantes para la confección de este último documento. Si el juicio de inconformidad hubiera prosperado, entonces el sentido de este último documento habría sido distinto.

El trabajo que presento porta un primer acercamiento analítico a una de las resoluciones más relevantes que se hayan producido en los últimos años en el ámbito de la justicia electoral internacional. Dada la riqueza de sus contenidos y significados, estimo que debería ser objeto de estudios más exhaustivos, especializados e interdisciplinarios. Al hacerlo, la comunidad jurídica y científica del país, así como la comunidad interpretativa electoral internacional, contribuirían a fortalecer la cultura democrática, en general, y la cultura de la justicia constitucional electoral, en particular.

Al dedicar mi contribución a Monitor Democrático, a estudiar la citada Resolución, dejo de lado por ahora el enfoque ampliado, de tipo histórico-institucional contextualizado, que aporté al volumen al que convocó COPUEX al practicar una evaluación sobre la elección presidencial del año 2006. Consideré justificado dicho giro dada la extensión e importancia de la sentencia y la percepción de que, según advirtió la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa durante el más reciente Congreso Nacional de Derecho Constitucional, celebrado el pasado mes de octubre de 2012 en la Ciudad de México, pocos la han leído o analizado completa. A ello debo añadir que, en contraste, el proceso electoral federal 2012 en su conjunto, sobre todo en el terreno de la administración electoral, ya ha sido objeto de diferentes informes y reportes evaluativos nacionales y externos, en particular por parte de organizaciones de observadores (véanse, por ejemplo, www.ife.org.mx y www.undp.org.mx).

De antemano, me parece de la mayor trascendencia dejar apuntado un aspecto ausente o poco sopesado en dichos informes: que las reformas introducidas al sistema de justicia electoral federal mexicano en 2007-2008, que precisó la posibilidad normativa de anular la elección presidencial vía el juicio de inconformidad, así como la histórica reforma nacional del 11 de junio de 2011, que por fin fijó la garantía del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad en el ámbito de los derechos humanos bajo el principio “pro persona”, generaron un cambio significativo en el régimen jurídico relevante aplicable a la materia electoral, al menos en comparación con la

forma en que se aplicó en 2006. Por tanto, modificaron o ajustaron las epistemologías judicial y doctrinal pertinentes para litigar, sustanciar y resolver, por una parte, y estudiar y comprender, por la otra, el juicio de inconformidad en tanto medio impugnativo para anular la elección presidencial. Dicho cambio fue observable, por ejemplo, en la posición institucional y el papel procesal del órgano jurisdiccional, así como en las cargas probatorias asignadas a las partes, o bien, en la fijación de los criterios de demostración y verificación de la verdad fáctica y la verdad jurídica o la prueba de los hechos para unos y otros. En tales cambios, sobre cuyo sentido se aprecia una divergencia de fondo entre operadores jurídicos y académicos, o bien no han sido suficientemente entendidos o debidamente aplicados, se encuentra —desde mi particular punto de vista— buena parte de la explicación de la forma en que el TEPJF abordó la llamada, al menos por la doctrina, “calificación de la elección presidencial”. Especialmente, me refiero al método con que fueron tratados los agravios o causas de nulidad o invalidez, la argumentación judicial y los puntos resolutivos plasmados en la sentencia.

Por todo ello, me pareció que era a partir del análisis de la resolución, es decir, desde un punto de vista interno al Derecho, y no desde una mirada externa, es decir, desde su contexto sociopolítico, que resultaría más útil ofrecer una valoración sobre la contienda presidencial y su desenlace jurídico, cuya constitucionalidad y legitimidad, adelante desde ahora, está fuera de duda, esto último, desde luego, sin perjuicio de mis observaciones críticas y proyectivas a la resolución analizada y su marco jurídico.

Para facilitar este primer análisis e imprimirle más eficiencia, he aprovechado el magnífico y muy pedagógico esfuerzo de la Sala, que elaboró, y ha difundido de manera amplia en www.trife.gob.mx, (micrositio “Elección presidencial 2012”), los flujogramas de los rubros principales de los agravios, su calificación y consideraciones esenciales de la Sala, que vertebraron los puntos resolutivos del juicio de inconformidad. He constatado la consistencia de tales flujogramas con los contenidos considerativos de la resolución y los he hallado coherentes y útiles. No obstante, dado que los contenidos de la resolución son, por mucho, más ricos que aquéllos, sólo he utilizado los flujogramas como refuerzo de los pasajes que estimé trascendentes para que, en todo caso, pudieran ser mejor comprendidos. Asimismo, he tenido en cuenta los debates académicos previos y posteriores a la resolución, pero admito que pude no tener presente todos los que deberían ser valorados en respaldo o en contra de mis propios razonamientos y conclusiones.

Agradezco, una vez más, a Luis Molina Piñeiro y a Fernando Ojesto Martínez-Porcayo, su amable invitación tanto a compartir el seminario realizado en Madrid, a inicios de noviembre de 2012, en que se discutieron los temas convocados por Monitor Democrático, cuanto a colaborar en este volumen académico. Reconozco al Centro de Investigaciones Jurídico Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala su respaldo al facilitarme los medios para acudir a dicho seminario. Y, un año más, aprecio a Patricia Nava por su estupendo apoyo como Secretaria Técnica de COPUEX.

1. Análisis descriptivo

La resolución relativa al juicio de inconformidad, fechada el treinta de agosto del 2012, quedó registrada bajo el número de expediente SUP-JIN-359/2012 (JIN359). Como actora, se anotó a la Coalición “Movimiento Progresista” (CMP); Tercera Interesada, la Coalición “Compromiso por México (CCM)”, y como autoridades responsables, “El Consejo General del Instituto Federal Electoral” (CGIFE) y otra.

La estructura general de la resolución, desplegada en 1,366 páginas, incluidos sus anexos, comprende un apartado de Antecedentes, otra de Considerando, y una más de resolutivos.

1.1. Antecedentes

En la sección de Antecedentes, la Sala Superior (la Sala) colocó 16 puntos:

i. Refirió que el siete de octubre de 2011, el CGIFE declaró el inicio del proceso electoral federal ordinario para elegir Presidente de la República, diputados y senadores; ii. Que el 25 de junio de 2012, la Sala, por unanimidad de votos, integró la Comisión Instructora (la Comisión) para elaborar el proyecto de resolución sobre la calificación jurisdiccional y, en su caso, la declaración de validez de la elección y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos; iii. Que el 1° de julio de 2012 se celebró la jornada electoral; iv. Que entre el 4 y el 7 de julio, los consejos distritales del IFE efectuaron los cómputos de dicha elección; v. Que el 8 de julio, el Secretario Ejecutivo del IFE informó a su Consejo General el resultado del cómputo por partido político y por candidato, relativo a dicha elección; vi. Que el 12 de julio, la

actora presentó demanda de juicio de inconformidad controvirtiendo la elección presidencial “Por la nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando la declaración de no validez de esta elección por violación a los principios constitucionales de elecciones auténticas y sufragio libre y por la cancelación del registro del candidato al C. Enrique Peña Nieto por rebase de topes de campaña”; vii. Que el 17 de julio fue recibido en la Sala el expediente respectivo, integrado por el Secretario Ejecutivo del CGIFE, mismo día en que fue turnado a la Comisión, la cual acordó el 20 de julio su radicación y el 26 de julio el reconocimiento de tercera interesada a la Coalición “Compromiso por México”, este mismo día admitió a trámite la demanda y reservó la admisión y desahogo de pruebas ofrecidas por la actora, lo mismo que otros escritos presentados por terceros interesados, a la vez que acordó abrir cajas y paquetes que contenían las pruebas ofrecidas por las partes y la autoridad administrativa. viii. Se consigna que el 23 de julio la CMP presentó una excitativa de justicia a efecto de que la Sala acordara la tramitación y resolución de procedimientos sancionadores que aquélla planteaba que estaban relacionados con el juicio en trámite; que el día 30 de julio la Comisión ordenó abrir un cuaderno incidental para resolver estos últimos planteos de la CMP; que el 1º de agosto, la Sala, a propuesta de la Comisión, resolvió que no había lugar a la excitativa de justicia aduciendo que es el IFE el competente para resolver sobre la apertura de un procedimiento extraordinario de fiscalización, que dicha figura procesal no está prevista en el ámbito federal electoral y que no existe relación jerárquica-orgánica entre el Tribunal y el IFE, lo que no equivale a la lógica de control jurisdiccional de sus decisiones, prevista en el sistema de medios de impugnación, ix. Que el 1º de agosto, la Sala resolvió que no había lugar a reconocerles carácter de terceros interesados a diversos representantes de medios de comunicación y de una “coalición de candidatos a la Presidencia de la República” aduciendo que la ley no confiere a los ciudadanos acción jurisdiccional alguna para defender intereses colectivos o difusos, en ninguna modalidad, y que en el juicio en curso no por el hecho de haber sido mencionados en el escrito de demanda se justificaba un interés legítimo o derecho incompatible con el defendido por el actor, x. Que el 15 de agosto, la Sala, a propuesta de la Comisión, resolvió no reconocer como coadyuvante en el juicio al C. Andrés Manuel López Obrador, candidato presidencial por la CMP, quien el ocho de agosto, en esa calidad, había ofrecido pruebas supervenientes, bajo la justificación de extemporaneidad de su pretensión y la proposición de que a la

actora le corresponde aportar las pruebas respectivas; xi. Que el 29 de agosto, la Sala, igualmente, resolvió no reconocer el carácter de tercero interesado ni de coadyuvante, dado que no se surtían los presupuestos legales para tal efecto, a un ciudadano que el 16 de agosto presentó vía el Consejo Local del IFE en Puebla una serie de expresiones relativas a la nulidad de la elección presidencial, xii. El 29 de agosto, la Sala declaró infundada la pretensión de la actora de admitir a 283,451 ciudadanos como comparecientes, dada su falta de legitimación procesal y la extemporaneidad de su escrito, presentado con sus respectivas firmas, vía los representantes de la actora, el 22 y 28 de agosto; xiii. En diversas fechas, entre el 19 de julio y el 28 de agosto, la actora ofreció pruebas supervenientes; xiv. El 27 de agosto, la Comisión requirió diversa información a la Procuraduría General de la República, a la Comisión de Quejas y Denuncias del CGIFE, a su Secretario Ejecutivo y su Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, la cual fue recibida por la Sala el 28 y 29 de agosto, xv. El 29 de agosto, la actora presentó sus alegatos, xvi. El 29 de agosto, la Comisión cerró la instrucción y "...puso el asunto en estado de dictar sentencia" (Cfr. pp. 10-22).

1.2. Considerandos

En el apartado de "Considerando", la Sala incluyó ocho puntos, en el entendido de que el punto sustancial, el octavo, fue, a su vez, desglosado en ocho subapartados, uno por cada agravio formulado por la actora, técnica que aquí también he decidido seguir. Asimismo, agregó un punto noveno, en el que concentró sus conclusiones finales.

i. En el Primer Considerando, la Sala fijó su competencia invocando los artículos 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEPUM); 186, fracción II, primer párrafo, y 189, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), y 50, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (Cfr. p. 23).

ii. En el Segundo Considerando, la Sala abordó varias causales de improcedencia.

Primero, las esgrimidas por el tercero interesado, la CCM: por una parte, trató dos en conjunto, una, sobre no idoneidad de la vía e inoportunidad procesal, vinculada a diferencias numéricas en la votación, que se argumen-

taba debió combatirse vía juicio de inconformidad ante la autoridad responsable del cómputo en los plazos previstos, y otra sobre el concepto de “cosa juzgada” y no idoneidad de la vía procesal, en relación con presunta adquisición encubierta en medios, temas ya juzgados o aun “sub judice”, vía procedimiento administrativo sancionador y su respectiva apelación, las cuales la Sala declaró infundadas por ser parte del motivo del agravio y, por tanto, atendibles en el fondo del asunto en tanto inaceptable de escindir dado el riesgo de producir una resolución incompleta; por otra parte, una más, consistente en improcedencia de la vía para intentar implementar un procedimiento extraordinario de fiscalización y resolución de diferentes quejas en materia de fiscalización, la que la Sala declaró infundada en atención a que ya había sido resuelta vía incidental en sentido negativo cuando denegó la “excitativa de justicia” presentada por la actora.

Segundo, las formuladas por la autoridad responsable, el CGIFE, consistente en la inviabilidad de la supuesta ampliación de la demanda, dado que la actora presentó un escrito “en alcance” a su demanda inicial, dentro del plazo de interposición del medio impugnativo, de modo que la Sala decidió desestimarla al no haber operado la figura de la preclusión del derecho de acción y dado que, incluso, tratándose de hechos o pruebas supervenientes —lo que, reiteró, no se actualizó en este caso— opera la ampliación de la demanda (Cfr. pp. 23-31).

iii. En el Tercer y muy significativo Considerando (Véanse pp. 31-68), la Sala vertió algunos razonamientos generales sobre la pretensión de anular la elección presidencial debido a la violación de principios constitucionales. Al hacerlo, también alertó que requería “...precisar algunos elementos básicos relacionados con su competencia en el marco del conjunto del sistema jurídico vigente” (p. 32). Esto, en esencia, se traduciría en justificar su interpretación orientada a no limitar su competencia si se adoptara una apreciación literal del mandato legislativo conducente a anular elecciones sólo por causas expresamente establecidas en la ley, el cual, como se sabe, fue introducido al artículo 99 de la CPEUM en 2007. En un pasaje clave de su argumentación, la Sala consideró que

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, así como en atención a los derechos y principios fundamentales previstos en los tratados internacionales de derechos humanos que derivan en obligaciones concretas de respeto y garantía de los mismos, puede válidamente declarar la invalidez o nulidad de

la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por conculcación de determinados principios constitucionales o por la vulneración de ciertos valores fundamentales e indispensables para considerar una elección como libre, auténtica y democrática, siempre que se encuentren plenamente acreditadas (sic) irregularidades graves, generalizadas o sistemáticas y resulten determinantes para el resultado de la elección. (p. 32)

Lo anterior —léase “esta competencia”—, estimó la Sala, se deriva no de facultades específicas previstas en la legislación electoral sino de principios y valores constitucionales, así como de derechos fundamentales previstos en la CPEUM y los tratados internacionales de derechos humanos en que se reconocen los derechos político-electorales. Acto seguido, la Sala desarrolló la justificación de su posición interpretativa mediante los siguientes enunciados argumentativos sobre el marco jurídico vigente: el nuevo modelo mexicano de control de constitucionalidad y convencionalidad, interpretado incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el 14 de julio del 2011, al resolver el expediente 912/2010 (caso Radilla), dejó en claro que el ordenamiento jurídico nacional se ha constitucionalizado y convencionalizado —es decir, interpretativa y aplicativamente, se ha re-parametrizado en clave constitucional, formal y sustancial, sistemática, funcional y supranacional en favor, lo más amplia y eficazmente posible, de las personas—, ratificó las resoluciones y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Interamericana) como fuentes del Derecho Constitucional mexicano y obligó, por tanto, a la propia Sala a atender sus prescripciones. Por ello, la Sala se dio a la tarea de listar —de manera enunciativa y no limitativa— los principios/valores constitucionales electorales, ahora imprescindibles y vinculantes para validar una elección, inferidos del marco jurídico constitucional y convencional aplicable, que por su trascendencia cito resumidos en el mismo orden: los derechos fundamentales a votar, ser votado, de asociación y de afiliación, pues cuentan con la estructura de principios; acceso de todos los ciudadanos, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país; elecciones libres, auténticas y periódicas; sufragio universal, libre, secreto y directo; maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el debate público que precede a las elecciones; partidos políticos con elementos equitativos para realizar sus actividades; equidad en el financiamiento público; prevalencia de éste sobre el financiamiento privado; organización de elecciones mediante orga-

nismo público dotado de autonomía e independencia; principios rectores de la función estatal electoral; principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, tutela judicial electoral efectiva; definitividad en materia electoral; equidad de la competencia entre partidos; y nulidad de elecciones sólo establecidas por la ley —invocación, esta última, que parecería, a la postre, contradecir el enfoque ulterior de la Sala en el caso estudiado—. Tales principios, agregó la Sala, refiriéndose a criterios de la Corte Interamericana, son sinérgicos con los incorporados en la Carta Democrática Interamericana, lo son con la obligación convencional de promover oportunidades efectivas para su ejercicio, ya mediante normas, ya a través de la organización institucional y la infraestructura básica electoral, que incluye desde el padrón hasta la logística electoral; enseguida, al interpretar el marco jurídico aplicable, la Sala precisó tanto su propia competencia como el sentido judicializado de la calificación de la elección presidencial, es decir, las causales de nulidad y el orden con el que debía actuar. Este orden consistió, primero, en sustanciar y resolver el juicio de inconformidad, segundo, proceder al cómputo final de la elección, y, finalmente, “en su caso” —expresión introducida por el legislador en 2007, tendente a clarificar la opción de la invalidez o nulidad—, declarar su validez y de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido la mayoría de los votos. Dicho enfoque interpretativo —se acotó—, adquirió mayor legitimidad a través de ulteriores reformas legislativas a los numerales 85 y 99 constitucionales en materia de toma de protesta y sustitución presidenciales. La Sala concluyó que su papel consistía en “...aquilatar la calidad de la elección presidencial, teniendo en cuenta el resultado de las impugnaciones” (p. 54). Más todavía, la Sala pasó a reforzar su posición sobre la prohibición de la anulación de elecciones por causas no previstas expresamente en la ley, y lo hizo invocando sus propios precedentes, en este caso el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-165/2008, en que la Sala estudió irregularidades no previstas como causales expresas de nulidad pero sí violatorias de principios constitucionales. Elaborando sobre dicho caso, reiteró que semejante prohibición no la limita —en general a las salas del tribunal— “...para que puedan analizar si una elección, como proceso en su conjunto, es violatoria de normas constitucionales”, dado que son garantes tanto de la legalidad como de la constitucionalidad de las elecciones, la ley no es la única fuente para efectos de las nulidades o “...vía para controlar la regularidad constitucional de las elecciones a un cargo de elección popular”, sino que también derivan de la

conculcación de principios o valores fundamentales —materia “...de tutela judicial inmediata...” por los tribunales constitucionales— y debido a “...la consecuencia indeseable de inaplicar determinados mandatos constitucionales, al supeditar su eficacia a que el legislador ordinario recoja en la ley inferior la violación constitucional como causa de nulidad de una elección” (pp. 61-62). Pero, a la vez, la Sala advirtió que, para los efectos de construir la nulidad de una elección por violación de principios constitucionales, el principio de definitividad en materia electoral no podía ser obviado. Esto es, los sujetos procesales legitimados debían depurar el proceso o procedimiento electoral durante su transcurso, conforme a sus diversos derechos, obligaciones, facultades e intereses, si es que habrían de pretender, en su momento, lograr la invalidación de la elección respectiva.

Luego, la Sala, invocando la revisión constitucional contenida en SUP-JRC-604/2007, asentó cuatro elementos o condiciones indispensables de un escenario jurídico de invalidez por violación de principios constitucionales:

- a) Que se aduzca el planteamiento de un hecho que se estime violatorio de algún principio o norma constitucional, o parámetro de derecho internacional aplicable (violaciones sustanciales o irregularidades graves), b) Que tales violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas, c) Que se constate el grado de afectación que la violación al principio o norma constitucional o parámetro de derecho internacional aplicable haya producido dentro del proceso electoral, y d) Que las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección. (p. 65)

En consecuencia, la Sala recordó que corresponde a la actora exponer y probar fehacientemente la violación alegada si es que se aspira a lograr la declaración de invalidez de la elección.

En seguida, la Sala pasó a tratar los elementos valorativos de una irregularidad, en particular su carácter de “determinante”. En principio, reiteró que la nulidad depende de que la violación sea grave, generalizada o sistemática, y desde luego determinante, de tal suerte que “...trascienda al normal desarrollo del procedimiento electoral o al resultado de la elección...”, es decir, que la magnitud del efecto “...haya afectado el resultado electoral definiendo al candidato ganador” pues de otra forma no se garantizarían ni autenticidad y libertad del sufragio y de la elección ni la certeza de los actos válidamente celebrados. Reducido al absurdo, cualquier irregularidad, por leve que fuere —puntualizó la Sala— provocaría la nulidad de la elección

dando al traste con la institucionalidad democrática electoral en su conjunto (Cfr. pp. 65-67). En cuanto a la “determinancia”, la Sala citó su propia tesis relevante XXXI/2004 al reiterar que las irregularidades pueden ser cuantitativas o aritméticas y cualitativas o sustanciales, estas últimas, especialmente,

...atendiendo a la finalidad de la norma jurídica o del principio constitucional o de Derecho en general que se considera vulnerado, así como a la gravedad de la falta y las circunstancias particulares en que se cometió (p. 67), y

...las consecuencias de la transgresión o la relevancia del bien jurídico tutelado que se lesionó con la conducta infractora; así como por el grado de afectación del normal desarrollo del procedimiento electoral, respecto a la garantía de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad...
...circunstancias plenamente acreditadas... (p. 68).

iv. En el Cuarto Considerando, no menos relevante (Véanse pp. 68-85), la Sala disertó sobre la carga y estándar de la prueba. Allí, el órgano jurisdiccional fijaría parámetros conforme a los cuales verificaría los medios de prueba y el acervo probatorio aportado por la actora, tendente a acreditar plenamente las irregularidades causantes de la pretendida invalidez de la elección presidencial. La Sala inició fijando el marco jurídico aplicable: Artículo 41, Base VI, de la CPEUM (sistema de medios de impugnación constitucionalizado y legalizado, garante de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales); artículo 25 de la Convención Americana (Convención Americana) sobre Derechos Humanos (derecho a recurso sencillo, rápido y efectivo ante la jurisdicción competente a efecto de tutelar sus derechos); y los artículos 41, 60 y 99 de la CPEUM (regulación de los medios de defensa respectivos). Continuó explicando que el sistema de medios impugnativos protege las garantías del debido proceso plasmadas en los artículos 14, 16 y 17 de la CPEUM (legalidad, audiencia, acceso a la justicia, tribunales previamente establecidos), armónicos con el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana (derecho a audiencia, garantías debidas, plazo razonable, juez o tribunal competente, independiente, imparcial y establecido por ley previo al hecho, al sustanciarse cualquier acusación o para la determinación de derechos y obligaciones de cualquier índole). La Sala enfatizó que el derecho a la tutela judicial efectiva, en particular

...el acceso al proceso, se debe ejercer por los causes (sic) legales creados por el legislador, de modo que han de seguirse las formalidades previstas en la ley adjetiva de la materia, y cumplirse con los requisitos y presupuestos legalmente establecidos para cada uno de los medios de defensa, de manera que quien promueve un medio de impugnación en materia electoral debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMMIME o ley adjetiva). (pp. 70-71)

La Sala detalló los requisitos exigidos por ésta al promoverse algún medio impugnativo, incluido el sistema probatorio y sus reglas para el actor, coadyuvante y tercero interesado, con acento en el vínculo entre "...hechos alegados objeto de prueba en el litigio y pruebas aportadas" (pp. 72-73), sobre todo el principio: "el que afirma está obligado a probar", previsto en la citada ley adjetiva, así como el relativo a la "aportación de medios de prueba idóneos a cargo de la parte actora", y el de "facultades directivas del juez para mejor proveer", incrustados en dicho ordenamiento y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), cuyo ejercicio no debe romper con el equilibrio procesal, y, además, las cargas legales probatorias de las partes en el proceso (p. 74). Para la Sala, citando doctrina reconocida en la materia, dado que mediante un juicio se verifica la corrección de las afirmaciones de las partes sobre hechos ocurridos que deben ser demostrados mediante pruebas necesarias, idóneas y oportunas, entonces resulta indispensable que el actor delimite los hechos que deberán ser objeto de prueba y exprese, de forma clara y precisa, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que acaecieron, tanto para legalizar la contradicción y la contraprueba como para relacionarlas con la controversia y facilitar al juzgador su examen, valoración y consecuente decisión final. Así pues, la demostración del llamado "nexo causal" o relación vinculante entre causa y consecuencia resulta crucial, a la vez que los medios para probarla deben ser relevantes o lógicamente conectados con la "Litis", pues de no serlo demeritan la convicción del juzgador, sobre todo cuando la controversia no se constriñe a puntos de derecho sino a elementos o situaciones fácticas. Luego, pruebas lícitas, vinculadas a hechos concretos y referidas a circunstancias específicas equivalen a carga probatoria racional y proporcionada, no sustituible por la simpleza de una gran masa probatoria —agregó la Sala— en el entendido de que hechos complejos exigen incluso la presentación de pruebas indirectas o aquéllas de las que se infieren otros hechos vinculados a la trama

principal (Cfr. pp. 76-80). Dada esta última advertencia, la Sala anunció que valoraría todos los medios existentes en el acervo probatorio, orientados a probar irregularidades graves vulneradoras en forma generalizada de principios constitucionales electorales, pero "...considerando que las hipótesis sobre un mismo hecho pueden ser distintas en la perspectiva de las partes" (p. 81). Tal operación supondría un grado determinado de la aceptación de la prueba del hecho secundario y otro de la inferencia sobre dicha prueba, cuyo criterio fundante debe ser lo más preciso y seguro posible para ser más aceptable (p. 82). Asimismo, la Sala advirtió que atendería la lógica probatoria conocida por la doctrina como "evidencias en cascada" o inferencias, así fueren de diversa intensidad, lógicamente conectadas y no contradictorias entre unas y otras, para producir verdad jurídica y convicción judicial.

v. En el Considerando Quinto, igualmente importante (Véase pp. 85-103), la Sala reflexionó sobre la violación a la libertad del sufragio por compra o coacción del voto. Al respecto, dada la transversalidad con que la parte actora planteó el hecho en términos de irregularidad generalizada y determinante, causante de la posible invalidez de la elección presidencial, la Sala estimó conveniente referirse a tres aspectos jurídicos conceptuales útiles para fijar parámetros conducentes al análisis y resolución del caso.

Primero, se refirió a "la democracia representativa en tanto principio fundamental del Estado Mexicano", sostenida en soberanía popular traducida en forma de gobierno republicana, representativa, democrática y federal, a su vez basada en derechos político electorales y elecciones libres, auténticas y periódicas mediante sufragio universal, libre, igual, secreto y directo; exento, por tanto, de presión, coacción o manipulación sobre las convicciones, libertad o idiosincrasia del votante. Elecciones libres y equitativas que suponen la periodicidad del sufragio efectivo garantizado, sin influencia ni coacción que afecte la formación de una opinión independiente, lo que incluye la limitación de los gastos en campaña o que su desproporción no favorezca a algún candidato o partido. Supone, además, que los resultados de elecciones auténticas deben respetarse y ponerse en práctica. Compra y coacción devienen, por tanto, en conductas irregulares contrarias a la libertad del sufragio, especialmente si tienen como soporte la necesidad imperiosa presente en sectores vulnerables y si es producto de actos de violencia física o moral que afectan la conducta del votante. Tal es la racionalidad del artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), cuando previene a partidos y candidatos a conducirse conforme a

los principios del Estado democrático respetando los derechos de los ciudadanos. Ese tipo de conductas debe ser inhibida e incluso paralizada.

Segundo, abordó el tópico del “proceso electoral, campañas políticas y propaganda electoral” para dejar sentado que esta última, en campañas modernas, y conforme a la ley, es instrumento privilegiado de la comunicación política de partidos y candidatos con el electorado a efecto de dar a conocer su oferta política y conquistar la preferencia y el voto ciudadanos, así como desalentarlos respecto a otras ofertas político-electorales. La propaganda incluye, conforme al artículo 229 del COFIPE, la llamada “propaganda utilitaria”, términos que, ante la ausencia de definición legal, la Sala procedió a interpretar gramaticalmente asignando el significado de

...cualquier artículo que tenga un valor de uso, cuya finalidad consista en persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o candidato que lo distribuye, en tanto lleva incorporada la difusión de la imagen de éstos y, en su caso, de las propuestas de gobierno; por tanto, debe contener imágenes, signos, emblemas y expresiones a través de los cuales se pueda advertir una plena identificación con el partido y sus candidatos, para que entonces válidamente se pueda afirmar que se distribuyó con la finalidad de promover dichas candidaturas y persuadir a la ciudadanía para que sufragaran en su favor. (p. 99)

Su entrega a los electores no está prohibida por la ley y no genera su infracción, salvo que se pruebe que ella estuvo condicionada a sufragar por el candidato o partido que la distribuye, pues ello está prohibido por el artículo 403, fracción VII, del Código Penal Federal, equivaldría a sacrificar convicciones políticas y afectaría la dignidad humana del votante fracturando el sistema democrático basado en elecciones libres y auténticas (Cfr. pp. 100-101).

Tercero, la Sala se refirió a la “presión sobre los electores”, que junto con la coacción está prohibida por el artículo 4, párrafo 3 del COFIPE. Reiteró que el órgano jurisdiccional estima que la presión surge del uso de la violencia física que afecta la integridad corporal o de la coacción que afecta la integridad psicológica o moral de las personas, orientada a provocar conductas que impacten en los resultados de la votación y la elección, ya sea mediante la inhibición o desviación de la preferencia del votante en un ambiente hostil, lo que torna ineficaz la votación así emitida, lo cual es más grave aún si tales conductas son provocadas por partidos, candidatos, militantes o simpatizantes. La Sala fue categórica al advertir que tales conductas fácticas debían ser probadas

...de manera fehaciente y objetiva, así como plenamente evidenciadas las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se soporta la irregularidad invocada, porque de no ser así se podría afectar el bien que se pretende proteger: el ejercicio del voto activo de los ciudadanos. (pp. 102-103)

vi. En su Sexto Considerando (pp. 103 y sigs.), la Sala, justificada en el hecho de su conexión con los planteamientos presentados por la actora, discurrió de manera abundante y profunda en torno al tema de “los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática”. En dicho apartado, apoyada en legislación y criterios nacionales y supra-nacionales, la puso de relieve como derecho humano fundamental que debe ser garantizado y potenciado, con limitaciones interpretadas restrictivamente, en una sociedad democrática. Distinguió, conforme al artículo 6° de la CPEUM, entre derecho a la libertad de expresión y derecho a la libertad de información; sus dimensiones individual y colectiva; su relevancia para el debate y la formación de la opinión pública, la transparencia y fiscalización de la gestión gubernamental; su importancia en el ejercicio de la ciudadanía, los procesos electorales y la competencia política; sus diversas protecciones jurídicas específicas y su carácter no absoluto; su transversalidad en relación con otros derechos y, en particular, con los derechos político-electorales y la calidad de la democracia representativa. Subrayó que sus restricciones deben ser expresas, limitadas y establecidas por vía legislativa o jurisprudencial, la que, con frecuencia, delimita los significados de dichas restricciones construidas con lenguaje legislativo que remite al juez conceptos jurídicos indeterminados y, por ende, vagos, ambiguos o imprecisos, tales como “honor”, “seguridad nacional”, “orden público” o “salud y moral públicas”, que obliga a la ponderación en su aplicación concreta y justificada mediante “...criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”, de modo que “...a través de la verificación de dichos criterios se debe demostrar que las limitaciones son imprescindibles para proteger otros principios, valores o bienes jurídicos de una mayor entidad” (p. 116).

vii. En el Considerando Séptimo, la Sala colocó la “metodología para el estudio de fondo” del asunto en cuestión. En este apartado, aclaró que la actora formuló cinco agravios y diversas manifestaciones, sobre irregularidades en distintas etapas del proceso electoral, que estimó justificaban en términos constitucionales y legales la nulidad de la elección presidencial, además de que en escritos ulteriores a su demanda inicial tocó diferentes

aspectos relativos a irregularidades cometidas y sobre los medios probatorios en orden a acreditar su pretensión. La Sala, atendiendo a la doctrina y la práctica aceptadas en el supuesto de demandas complejas, y a efecto de estudiar la sustancia de agravios y conceptos de nulidad planteados, los dividió en ocho apartados tematizados; advirtió que, en su caso, hechos y pruebas serían valorados por separado o en conjunto, y que supliría las deficiencias u omisiones en los agravios si así procediera conforme a la ley.

viii. El Considerando Octavo contiene los ocho apartados tematizados (Véanse pp. 119-1340). El método aplicado por la Sala consistió, en cada tema, en analizar los planteamientos de la actora, exponer los argumentos presentados por la autoridad responsable en el informe circunstanciado y hacer lo propio con las consideraciones expresadas por la coalición tercera interesada, para proceder, de inmediato, a la calificación del agravio correspondiente y justificar su decisión interpretativa. En adelante, salvo excepciones, me concentraré en la argumentación de la Sala, que sintetiza las expresiones de las partes, vierte las razones que le condujeron a declarar infundados los agravios o conceptos de nulidad planteados por la parte actora y que, a la postre, le llevaron a justificar la validez de la elección presidencial.

Los ocho apartados temáticos fueron los siguientes: Adquisición encubierta de tiempos en radio y televisión y medios impresos, desglosado en varios acápites (a), Uso indebido de encuestas como propaganda electoral (b), Financiamiento encubierto por conducto de Banco Monex, S.A. (c), Conceptos de agravio relacionados con tiendas Soriana (d), Gastos excesivos en campaña electoral y aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil (e), Intervención de gobiernos federal y locales (f), Compra y coacción del voto antes, durante y después de la jornada electoral (g), Irregularidades ocurridas durante los cómputos distritales (h).

De la lectura de los contenidos de tales apartados se desprende, significativamente, lo que sigue:

De entrada, debe decirse que todos los agravios o conceptos de nulidad fueron declarados infundados. Es importante hacer notar que en la página electrónica del TEPJF, según se advirtió en la introducción de este trabajo, se halla un micro-sitio, dentro del cual se puede acceder a los flujogramas que describen de forma práctica las razones básicas de cada una de tales declaraciones. Ahora bien, y naturalmente, el texto de la sentencia es mucho más rico en diversos razonamientos y desarrollos judiciales que, en adelante, he tratado de iluminar.

Así, en relación con (a), en que la actora cuestionó supuesta “adquisición encubierta” “...mediante menciones en noticieros, gacetillas e infomerciales sin distinguirlos ante la audiencia de la programación ordinaria y espacios noticiosos, con el propósito de posicionar la imagen de Enrique Peña Nieto (EPN) y demeritar la imagen de sus adversarios políticos...” hechos ocurridos desde 2006 y hasta 2012 durante la campaña presidencial, lo que habría afectado “...el derecho a la información de los ciudadanos y presionó a los electores, además del uso ilícito de recursos públicos porque la fuerza organizada y el poder del capital influyeron en el electorado”, la Sala consideró:

(a.1) Que la supuesta indebida fundamentación y motivación del Acuerdo del CGIFE y las doce respuestas (de mayo de 2012) a otras tantas peticiones presentadas por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), en febrero de este año, relativas, en síntesis, a supuestas omisiones y exigencia de emprender diversas acciones para impedir la vulneración del principio de equidad, fue resuelta en SUP-JDC-1695/2012, del 27.06.2012. Tales respuestas y aquel Acuerdo fueron confirmados en sus términos (irreparabilidad de dilación de respuesta del IFE y, en general, motivación y fundamentación suficiente sobre inexistencia de programas preventivos; auditorías concomitantes; método para evaluar sesgos electorales de programas sociales; compra y coacción; monitoreo informativo y propaganda gubernamental). En particular, la cuestión de la difusión de resultados de monitoreo sobre programas noticiosos había sido resuelta en favor de la actora en SUP-JDC-136/2012 y perfeccionada vía incidentes de inejecución (entre marzo y mayo), por lo que se convirtió en “cosa juzgada” cuyo reexamen, al existir identidad de parte y materia enjuiciada, implicaría renovar la instancia judicial y quebrantaría principios de seguridad y certeza jurídica, además de que su afectación al proceso electoral no está argumentada y el efecto no reparador y corrector de tales sentencias no está alegado o demostrado (pp. 200 y sigs). Aquí cabe destacar la referencia de la Sala al “principio depurador del proceso electoral” —por cierto no listado en su marco conceptual—, “...lo cual de forma genuina se alcanza con los medios de impugnación”, conforme al cual “...se corrigió y reencauzó la actuación omisa de la responsable y que ello no puede ser objeto de un nuevo examen”, criterio que emanó del SUP-RAP-17/2006, de 05.04.2012, en donde se determinó que

la autoridad debe ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral federal, a fin de asegurar que sea libre

auténtico y periódico, a través del voto universal, libre, secreto y directo, en que se preserve la voluntad popular cuando exista la posibilidad de reorientar o reencauzar las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionatorias o anulatorias. (pp. 209-210)

(a.2) Que el Acuerdo CG291/2011 del IFE, del 14.09.2012, que aprobó el Proyecto de sugerencias de Lineamientos generales aplicables a los noticieros, no fue impugnado en su momento y por tanto quedó firme, aunado al hecho de que la actora no probó haber requerido al CGIFE realizar los actos correlativos y fue demostrado que el IFE realizó debidamente los actos prescritos por el COFIPE, dicho acuerdo no es vinculante y su sentido se orienta a promover una competencia electoral transparente y equitativa (p. 214), además de que la actora no argumenta y menos demuestra la afectación de tales hechos con respecto al proceso electoral (p. 220).

(a.3) El IFE sí refirió y probó el estado que guardaba el trámite de las quejas presentadas por la actora por concepto de rebase de topes de campaña, basado en el Acuerdo CG301/2012, mediante el cual se adelantó, desglosado, el proceso de fiscalización de gastos de campaña de la elección presidencial (acto aprobado mediante Acuerdo CG301/2012) y no impugnado en sí mismo ni en acto de aplicación alguno, además de que el referido Acuerdo CG320/2012 fue validado, en lo conducente, a través del JDC-1696, y no hay argumento ni prueba de la “determinancia”.

(a.4) Que la supuesta inequidad en la asignación de tiempo a la CCM en pautas oficiales de radio y televisión, contenido en el Acuerdo ACRT/032/2011 y otros, del 30.11.2012, alegada porque aquélla fue considerada por el IFE una coalición parcial y no total, y por tanto el tiempo correspondiente al 30% igualitario fue repartido por separado a PRI y PVEM, era insostenible dado que dicho Acuerdo fue confirmado en SUP-RAP/578/2011 y, más aún, el concepto de “coalición parcial”, inferido por exclusión del texto del artículo 96 del COFIPE, motivo del RAP-540/2011, era válido, de modo que se trataba de “cosa juzgada”, no obstante que el actor impugnante en este caso era diferente. La Sala insistió en que “no se puede desconocer la autoridad de una sentencia ejecutoria (imperium) que, por sí misma, es definitiva e inatacable y su eficacia (inimpugnabilidad, inmutabilidad y su carácter vinculante)” (p. 234).

(a.5) La presunta adquisición encubierta de tiempo en radio y televisión, así como en revistas, por parte de Enrique Peña Nieto (EPN) a Grupo Televisa y otras empresas, motivo de una queja presentada el 09.06.2012 por el PRD ante el CGIFE, sobre cuya gestión el IFE no había informado un mes después, relativa a la contratación de un paquete de publicidad entre aquéllos, fue resuelta por el CGIFE el 16.08.2012, de modo que atraerla al expediente del juicio en que se actuaba era injustificado, máxime que fue impugnada y a su vez confirmada en RAP-427/2012, del 28.08.12, y la Comisión agregó copia certificada al expediente del JIN-359/2012. Ello, además de que otras imputaciones conexas en el sentido de que EPN fue promocionado desde 2005 y, en particular, desde el 19.08.2011, fueron resueltas en el RAP/354/2010 (caso quinto informe de gobierno de EPN), y el RAP/2011 y acumulados. Aún si de alguna entrevista a EPN se pudiera inferir adquisición encubierta, esto no era fehaciente, no se deprendía entendimiento alguno entre los sujetos involucrados y no sería suficiente para acreditar la “determinancia”. Nuevamente, la Sala reiteró que la materia del concepto de nulidad ya había sido objeto de estudio en la Apelación y había operado el principio de definitividad, así que no podía ser materia de un medio de impugnación diverso (artículo 25, párrafo 1, de la LGSMIME) y dado el riesgo de debilitar y desacreditar la resolución precedente, así como de emitir criterios diferentes y contradictorios (p. 255). Similar imputación en relación con Grupo Fórmula carecería de pruebas conducentes y administradas para evidenciar una operación encubierta, a la vez que la exigencia procesal de correlacionar y asignar sentido causal al acervo probatorio —audio de diversas entrevistas— no podía ser suplido por la Sala so riesgo de vulnerar el equilibrio procesal. Otro tanto se apreció en relación con la presunta cobertura especial favorable y abundante que la Organización Editorial Mexicana habría realizado a EPN, contrastada con la diversa, negativa y menor, ofrecida a AMLO, pues la Sala no halló alegación sobre violación al marco legal de la libertad de expresión y en el material documental probatorio no se encontró “...evidencia suficiente de que se alteró la equidad en la contienda electoral”, de modo que no se violentó el marco jurídico electoral (p. 264). En todo caso, dada la protección especial de tal derecho en el marco del proceso electoral, varios instrumentos legales cautelares, preventivos, reparadores y punitivos estaban disponibles y no se usaron, sumado a lo cual no se adujo y menos se probó la “determinancia” (pp. 265-270). Algo similar se estimó en torno a la “Revista Quién”, cuya línea editorial es coherente con la publicidad de aspectos privados y familiares de personajes públicos y no entraña infrac-

ción a disposición electoral alguna, y tampoco se infiere "...situación irregular o maliciosa y que implique un fraude a la Constitución y la ley, o bien, que implique una aportación encubierta, máxime cuando constan datos que evidencian que no se trata de una situación de privilegio o extraordinaria" (p. 276). En los casos de estos tres últimos medios —agregó la Sala— el carácter de figura pública de EPN justifica la exposición que éste alcanza, al tiempo que lo justifica el sentido de aquella protección jurídica especial (esto es, sobre el discurso público y asuntos de interés público; y sobre servidores públicos en funciones y candidatos a ocupar cargos públicos) en beneficio de la democracia. En torno a este tópico, la Sala se extendió largamente para concluir en que tal calidad corresponde, precisamente, al caso de EPN y su biografía política y familiar reciente aclarando que lo extraordinario sería que la prensa no le concediera tan intensa cobertura. Insistió en que si hubiera publicidad encubierta o promoción personal y propaganda gubernamental ilícita, entonces existían los instrumentos legales para combatirla y no había evidencia de que esto se hubiera realizado (pp. 276-286). En el tópico relativo al sesgo informativo favorable a EPN, según el monitoreo realizado por la UNAM, la Sala calificó como error retrotraer esa tendencia al año 2006, especialmente en noticieros de Radio Fórmula y Grupo Imagen Radio, aduciendo que equivaldría implícitamente a asumir que se podría tratar de actos anticipados de campaña, lo que no se denunció oportunamente por otras vías, y no había prueba de su proyección y "determinancia" en relación con el proceso electoral 2012, además de que la impugnación giró sobre aspectos técnicos-cualitativos de las entrevistas a EPN (de manera genérica y subjetiva, en que se proponía que la Sala debía acopiar y examinar las pruebas, incluidas las entrevistas a AMLO, a efecto de proceder a la comparación respectiva, y no la actora) y no cuantitativos (aspecto, este último, en que el monitoreo reveló, por cierto, que EPN recibió el doble de impactos que AMLO, y no obstante ello no fue objeto de la impugnación) (pp. 286-297). Otro aparente sesgo informativo, éste sobre la cobertura del evento ocurrido en la Universidad Iberoamericana el 11 de mayo de 2012, se motivó en que los videos aportados por la actora resultaron editados para justificarlo y como prueba técnica tienen un carácter unilateral o parcial, por lo que, si bien podrían generar leve convicción de un manejo sesgado en noticieros, resultaba muy débil para afectar de manera sistemática el conjunto del proceso electoral (pp. 297-306). En cuanto al no monitoreo de las barras de opinión, quedó claro que diversos acuerdos correlativos del CGIFE, ninguno de ellos impugnado, tenían por objeto sólo espacios noticiosos, en tanto que la

Sala disertó ampliamente sobre la pertinencia de que, en favor de los derechos político electorales, libertad de expresión y derecho a la información vinculados a la democracia pluralista, las barras de opinión no fueran objeto de monitoreo, de tal forma que si, hipotéticamente, tales acuerdos hubieran sido combatidos, la impugnación no habría prosperado (pp. 306-315). Sobre la relación directa entre el desequilibrio informativo y el resultado de la votación, que la actora retrotrajo a difusión de noticias pagadas de 2005 a 2010 en favor de EPN y en contra de AMLO, cuestionamiento apoyado en dos documentales privados que contenían proyectos de análisis comparativo de impacto, ambos atribuidos a la entidad “sgresearch analytics”, la Sala atajó que no tenían valor probatorio suficiente, los dos documentos no se relacionaban entre sí, no hubo adminiculación de pruebas, revelan indicios leves sobre la existencia auténtica de tales documentos pero resultaban ineficaces y no causaban convicción, pues incluso, luego de ser analizada su metodología, devenía inconducente a efecto de probar mayor presencia de EPN en noticieros y mucho menos el vínculo causal con su mayor votación (pp. 315-321). En relación con la situación de los medios de comunicación y la libertad de expresión en México, sobre lo cual la actora aportó una amplia descripción, basada en fuentes oficiales e internacionales, de su incoherencia con una democracia pluralista y sus efectos perjudiciales para la equidad en la competencia electoral, la Sala puntualizó que no se circunstanciaban hechos que incidieran en el proceso electoral y sus resultados; los informes de los relatores internacionales sobre libertad de expresión abarcaban hasta 2010, de modo que tendría que probarse, al menos, que tales circunstancias se mantuvieron vigentes en 2011-2012 y demostrar su efecto vulnerador de los principios y valores del proceso electoral, además de que no se refieren a los derechos político-electorales y su sistema de garantías normativas, incluso tan sólo en el segmento del nuevo modelo de comunicación política, cuyos términos centrales la Sala repasó (pp. 321-327). La supuesta falta de reglamentación del derecho de réplica fue fácilmente remontada por la Sala al recordar que esa laguna fue superada desde 2009 mediante criterios administrativos y judiciales de las autoridades electorales mexicanas, que la conectaron al procedimiento especial sancionador, desarrollo jurisdiccional que la Sala se detuvo a reseñar, contrario a la posición de la actora, que no aportó un solo caso práctico en que se le hubiera denegado dicho derecho (pp. 327-351).

En relación con (b), en que la actora planteó el uso indebido de encuestas y estudios de opinión como propaganda electoral por parte de algunas

empresas de comunicación dada la falta de regulación sobre su uso reiterado, que habría facilitado la opacidad de quienes las contrataron y los fines que persiguieron, derivando en inducción del voto vulneradora del derecho a la información del electorado y de principios constitucionales de objetividad, equidad y certeza, la Sala precisó que

La causa de pedir se basa en la difusión reiterada de encuestas preelectorales en medios de comunicación con resultados marcadamente diferentes a los obtenidos en la elección presidencial, lo que evidenciaría la manipulación de las mismas, al rebasarse, por mucho, el margen de error aceptable según criterios científicos y metodológicos para este tipo de ejercicios. Ello se traduciría en una inducción indebida del voto de la ciudadanía, aunado al hecho de que los resultados de las encuestas fueron utilizados en algunos promocionales de los partidos políticos y por algunos líderes de opinión. (p. 378)

Al respecto, la Sala se preguntó sobre límites normativos a la realización de encuestas y su uso por los medios; si la vulneración de esos límites constituye propaganda encubierta, y si tal hecho había ocurrido durante la elección presidencial advirtiendo que, aún si la respuesta fuere afirmativa, tendría que acreditarse plenamente que se trató de irregularidad grave, generalizada, sistemática y determinante.

En este tema, la Sala optó por plasmar aspectos teóricos sobre concepto, naturaleza, finalidades, efectos y marco de la regulación de encuestas; sus probables impactos (variables, difusos, no cuantificables) en los electores (que suelen ser afectados por factores diversos), el sesgo, margen de error y precisión externa, derivando que "...los resultados de las encuestas no son adecuados ni suficientes para deducir el comportamiento final del elector... pues no deben ser equiparados como predicciones de eventos futuros" (p. 390), aunque —hizo notar—, desde luego suele darse su difusión indebida en medios con propósitos propagandísticos, manipulación y "guerra de encuestas", cuando deberían más bien manejarse en forma responsable en una sociedad democrática; su marco legal en México, en donde reseñó la actuación legal del IFE al emitir los acuerdos respectivos, mismos que fueron transcritos en su integridad, en los que dicha autoridad administrativa electoral fijó "...lineamientos, criterios y directivas específicas para la realización y publicación de encuestas por muestreo con fines electorales" (p. 407). Advirtió que tales acuerdos no fueron impugnados y que, de conformidad con los informes quincenales difundidos por el IFE, se cumplieron en sus

términos, de modo que la carga de la prueba se revirtió a la impugnante; citó su propio precedente en JRC-63/2009, cuyas acotaciones sobre metodología, supuestos y deberes de los sujetos involucrados (no entregar información al IFE, existencia de sesgos evidentes en el muestreo, manipulación de cuestionarios, difusión como estrategia de propaganda electoral más allá de la libertad de expresión o resultados muestrales falseados o manipulados), fijaron supuestos de prueba. Y también citó con amplitud criterios de la SCJN y la Corte Interamericana en materia de encuestas, libertad de expresión y derecho a la información, y la importancia de su objetividad, veracidad y profesionalismo, en particular en el caso de afirmaciones relativas a hechos, que, diferente al caso de las simples opiniones, debe ser imparcial, todo lo cual está garantizado en los acuerdos del IFE, incluida su difusión, la cual puede ser objeto de control social, idóneo, necesario y proporcional pues, sin censura previa, la información-base está abierta al público para su consulta e incluye, en el caso estudiado, los elementos y requisitos exigidos por tales acuerdos (pp. 410-420). Si bien algunos de tales acuerdos fueron cuestionados por los partidos en su momento, también fueron confirmados por la Sala en SUP-RAP-429/2012. La Sala procedió a examinar los hechos acreditados para saber si la manipulación estaría demostrada por la forma en que las encuestas fueron realizadas y la manera en que fueron difundidas. Transcribió resultados electorales y de las encuestas y las analizó a partir del Informe que al respecto presentó en su momento el Secretario Ejecutivo del IFE, el 08.07.2012 y una nota explicativa adicional. Encontró diferencias entre resultados de las siete encuestadoras señaladas por la actora, las que publicaron encuestas los últimos días de campaña y fueron monitoreadas por el IFE, y los resultados de la elección en todas ellas pues los estimaron con una diferencia oscilante entre 4.38%, la más baja, y 13.48%, la más alta, cuando la diferencia entre primero y segundo lugares fue de 6.62% en favor de EPN sobre AMLO (pp. 425 y sigs.). Así pues, las encuestas mostraron imprecisión en cuanto al porcentaje asignado al ganador, hecho que por sí mismo no acredita manipulación alguna y en el entendido de que la actora no aportó argumentación técnica para desautorizar su metodología. La Sala abordó, en particular, el caso de la encuestadora Milenio-GEA-ISA, cuestionada por la actora de manera directa por la difusión del seguimiento diario que reiteró una ventaja desproporcionada del primer lugar y, por tanto, habría inducido al electorado. Esto se pretendió probar con diversas documentales de orden periodístico y videgrabaciones en que, entre otras cosas, luego de cono-

cidos los resultados oficiales de la elección, *Ciro Gómez Leyva* reconoce el error editorial (no error metodológico alguno, subrayó la Sala) por la notoria disparidad y ofrece disculpas públicas, pero estimó que, por una parte, la encuestadora sí cumplió con su obligación de entregar sus criterios al IFE, y, por la otra, la evidencia y la argumentación aportadas por la actora no fueron conducentes a probar la manipulación denunciada. La Sala arribó a esta conclusión luego de examinar la evidencia documental ofrecida, tales como artículos de opinión en *La Jornada*, *Reporte Índigo* y *El Universal*, impresiones de páginas internet de *Parametría*, *Mitofsky* (sobre la cual, incluso, la Sala advirtió que contenía datos metodológicos analizables en respaldo de los planteamientos de la actora), y alguna otra, así como videgrabaciones, sobre todo lo cual la Sala concluyó, siempre basada en los informes del Secretario Ejecutivo del IFE, que "...las personas morales precisadas por la coalición actora, adoptaron los criterios aprobados en el citado acuerdo" y luego procedió a citar y describir las partes conducentes de esos informes (pp. 446 y sigs., 470 y sigs. y 480-483). Destaca que, de todos los casos, sólo en una encuesta levantada por *Mitofsky*, ésta no cumplió con los criterios científicos pues no informó sobre la población objetivo, ni el procedimiento de estimación y tampoco la calidad de la encuesta, la cual, sin embargo, daba a EPN en tercer lugar con 3.9% debajo de AMLO (pp. 448-449); *Parametría* no lo hizo en dos encuestas pues no informó sobre "la tasa general de rechazo general de la entrevista" (p. 451), *Covarruvias y Asociados* en dos casos (p. 457), de tal guisa que se trató de hechos aislados, no generalizados y mucho menos sistemáticos en favor o perjuicio de alguno de los contendientes (pp. 451-459). La Sala agregó que no existe prohibición alguna que impida difundir ejercicios muestrales y que, de existir "...debería estar basada en fines legítimos y ser necesaria y proporcional respecto del ejercicio de los derechos mencionados" (p. 469), lo que no prejuzgaba sobre la forma en que se difunden los resultados de la encuesta, sobre todo si no van acompañados de su metodología, de modo que dejó abierta la posibilidad futura de que este aspecto sea mejor regulado y monitoreado, pero en el entendido de que su sola difusión, frecuencia, complejidad, costo o fuente financiera son insuficientes para probar la manipulación o siquiera indicarla (pp. 470-473). Finalmente, la Sala insertó subrayados adicionales para destacar la importancia que las encuestas, opiniones conexas y su difusión alcanzaron en el proceso electoral 2011-2012, lo que conduce —apuntó— a ponderar opciones de regulación y responsabilidad social futuras (pp. 498-499).

En relación con (c), sobre Financiamiento encubierto por conducto de Banco Monex, S.A., en que el concepto de invalidez radicó en presuntas conductas graves desplegadas por la coalición que afectaron "...la libertad del sufragio y la equidad en la contienda, por haber utilizado durante la campaña electoral, financiamiento encubierto, paralelo, de procedencia desconocida y prohibido por la ley..." (p. 500), a partir de determinados hechos, distantes unos y otros en el tiempo y el espacio, y cuyas conexiones habría que probar para fijar sus interrelaciones causales y luego su "determinancia" para efectos del proceso electoral (p. 508), la Sala procedió de la siguiente forma: Primero, apuntó que examinaría los planteos de la actora a partir de pruebas ya existentes en el expediente y otras más derivadas de procedimientos en tramitación intentando fijar el vínculo causal entre hechos y pruebas; segundo, describió el bloque de constitucionalidad aplicable en relación con el debido proceso legal y lo proyectó al marco jurídico del juicio de inconformidad para justificar que "...la finalidad de este medio impugnativo, entonces, se relaciona con la tutela respecto de la regularidad constitucional y legal de los procesos electivos" (pp. 501-506), de tal suerte que le aplican las reglas del debido proceso (audiencia, prueba, contradicción, defensa, publicidad, etcétera) y, tercero, pasó a determinar bloques de hechos por separado —contratación con Frontera Televisión Networks durante la precampaña—, de un lado, y lo relativo a Banco Monex, S. A., de otro, buscando enseguida su enlace lógico y su correlación con la compra y coacción.

En apretada síntesis: la Sala encontró disparidad entre el dicho de la actora y la prueba de los hechos referidos. Así, no encontró prueba firme, más allá de un proyecto de contrato no firmado, de que éste hubiera sido suscrito (por un monto cercano a los 56 millones de dólares) entre determinadas empresas y GM Global Media para difusión de la imagen de EPN en los Estados Unidos y tampoco de que se hubiera concretado la transferencia bancaria de dicha cantidad. Sólo obra en el expediente —según la Sala— un contrato entre Intelimedia y Servicios Integrales del Sector Agropecuario del Sector Civil, por 15 millones de dólares, para prestación de servicios entre tales empresas, que no es suficiente para probar el planteo de la actora (Cfr. pp. 509-542 y Flujograma Tema 3). En cuanto al financiamiento a través de Banco Monex vía Inizzio y Efra (dos empresas relacionadas), se acreditó que fueron entregadas tarjetas de ese banco a 32 representantes priistas (uno en cada entidad federativa) y varios miles de ellas en Guanajuato (para efectos de viáticos y prestación de servicios), en tanto que en otras cinco entidades

federativas la distribución se redujo a prueba indiciaria y, en general, no se entregaron a la ciudadanía y no se demostró que hubieran sido usadas para la compra y coacción de votantes (Cfr. Flujograma Tema 3 y pp. 594-608 y 616 a 623). A fin de establecer la conexión entre personas físicas (Rodrigo Fernández Noriega) y morales (Grupo Koleos, Grupo Tiguan y Comercializadora Atama), relacionadas con las operaciones financieras con banco Monex, presuntamente por 250 millones 500 mil pesos, de los cuales casi 71 millones habrían sido destinados, vía Inizzio y Efra, a tarjetas de prepago para representantes partidarios priistas en Guanajuato, la Sala no encontró más que pruebas indiciarias fundadas en notas periodísticas de páginas de internet, llamadas telefónicas del Gobierno del Estado de México, Banco Monex y Fernández Noriega a una línea cuyo domicilio coincide con el de Inizzio, lo mismo que estados de cuenta a nombre de dicho gobierno estatal pero sin vínculo con el caso Frontera Television Network y con Banca Monex (Cfr. pp. 623 y sigs., y Flujograma Tema 3) Para llegar a sus conclusiones probatorias, que negaron la identificación del nexo causal entre bloques de hechos y entre pruebas ofrecidas y narrativa de la actora, la Sala relacionó en forma detallada el inicio, evolución y estado procesal de dos procedimientos sancionatorios en trámite ante el IFE, virtud a denuncias formuladas por el Partido Acción Nacional y por la CMP, relativas a rebase de topes de campaña en el caso Frontera Television Networks e ilicitud del origen y destino de los recursos en el caso Monex, procedimientos en los que se levantó el secreto bancario y se recibieron múltiples elementos probatorios, incluidas constancias que la propia Sala recabó vía facultades directivas del juez (cfr. p. 549 y sigs.). En un apartado especial, la Sala consignó sus conclusiones probatorias finales reiterando que no se acreditó que las tarjetas de prepago Monex se hubieran entregado a ciudadanos o que hubieran sido destinadas para financiar activismo o movilización política y que, por lo tanto, si conforme al estado de tales indagatorias no se probó la compra y coacción tampoco se demostraba el influjo o la presión al elector para decidir el destino de su voto y la consecuente vulneración grave y plenamente acreditada de principios constitucionales de autenticidad y libertad del voto, en el entendido de que si los recursos involucrados tuvieran una procedencia ilícita, el TEPJF no era competente para conocer del hecho (pp. 637-649).

En cuanto a (d), sobre conceptos de agravio relacionados con Tiendas Soriana, consistentes en presuntos hechos que vulneraron la autenticidad y libertad del voto, así como otros principios electorales, mediante compra y

coacción del voto en todo el territorio nacional, vía la distribución de tarjetas Soriana, lo que implicó cuatro tipos de irregularidades: “a) Coacción y presión en los electores, b) aportaciones indebidas por parte de empresas mercantiles, c) intervención de gobiernos locales y d) rebase de tope de gastos de campaña, las cuales considera plenamente acreditadas y determinantes para el resultado de la elección” (pp. 650-652), la Sala procedió así: Primero, a relacionar las pruebas ofrecidas por la actora (pp. 652-663), las manifestaciones de la autoridad responsable —en esencia, la queja administrativa estaba aún en sustanciación ante el IFE por lo que las presuntas irregularidades no podían tenerse por probadas ni el cuestionamiento del valor de los medios probatorios (p. 663)— y las expresiones de la tercera interesada —negación de vínculo entre PRI y Tiendas Soriana más clasificación, relación y demérito específico de pruebas consistentes en documentales públicas y privadas, notas periodísticas y pruebas técnicas (pp. 663-668)—. Enseguida, la Sala pasó a estudiar el fondo de la controversia reiterando su método para analizar la posible violación a principios constitucionales:

1. La exposición de un hecho que se considere violatorio de algún principio o precepto constitucional; 2. El análisis normativo y conceptual del principio constitucional que se considera vulnerado; 3. La comprobación plena del hecho que se reprocha, mediante la descripción y valoración de las pruebas y en su caso se analizarían los puntos siguientes; 4. El grado de afectación que la violación al principio o precepto constitucional ha producido en el desarrollo del procedimiento electoral, y 5. Demostración de que la infracción es, cualitativa o cuantitativamente, determinante para invalidar la elección de que se trata. (pp. 669-670)

Luego, la Sala desahogó el orden previsto:

Sobre el punto 1, los hechos habrían consistido en la distribución nacional de diversos tipos de tarjetas de Soriana para adquirir bienes con fines electorales a cambio del voto en favor de EPN, existencia de relación contractual de Soriana con diversos gobiernos locales priistas y consecuente intervención de éstos en la elección federal, la correlativa aportación de empresas de carácter mercantil y, por ende, rebase de topes de campaña (Cfr. p. 670 y Flujograma Tema 4).

Sobre el punto 2, la Sala se limitó a subrayar la inexistencia en el sistema jurídico mexicano de norma específica que prohíba la entrega de aquel tipo de tarjetas, a la vez que a precisar que estudiaría las expresiones sobre su distribución y presunto efecto en violaciones a principios constitucionales, cuya carga de la prueba correspondía a la actora (p. 671).

Sobre el punto 3, analizó los hechos acreditados con base en todas las pruebas integradas, directa o indirectamente, al expediente, ya fueran las aportadas por la actora, o bien las remitidas por la Unidad de Fiscalización del IFE virtud a procedimientos de tramitación de quejas; procedió a identificarlas y describirlas sintéticamente en sus diversas especies y mediante varias modalidades (pp. 671-729), así como a valorarlas en sus méritos y conforme a la técnica jurisdiccional de motivar circunstanciadamente y fundar en Derecho —legislación más criterios interpretativos— dicha operación en cada caso específico (pp. 729-770).

Sobre el punto 4, la Sala concluyó, en síntesis, que se acreditó la existencia de 5,720 tarjetas Soriana pero no que su distribución tuviera cobertura nacional ni que implicara presión o coacción al electorado por estar su entrega condicionada a votar a favor de EPN, sin que para ello se tuviera como prueba fehaciente —salvo su valor indiciario— el video en que se pretendió evidenciar una “compra de pánico” ante el rumor de que las tarjetas serían desactivadas, toda vez que dicha prueba técnica no fue debidamente circunstanciada y autenticada; que no se acreditó la relación contractual entre la CCM y Tiendas Soriana para la distribución de tales tarjetas, no obstante el convenio celebrado con el PRI en Nuevo León en julio de 2011 para beneficiar a 500 mil militantes en ese Estado con tarjetas de descuento y no de prepago; no se acreditó la intervención de gobiernos locales en la elección federal ya que si bien en apariencia hasta nueve estados y un municipio otorgaron contratos a dicha empresa, éstos tenían como objeto adquirir despensas o alimentos pero no tarjetas ni condición al voto, en tanto que otros catorce gobiernos locales negaron haberlo tenido en el periodo 2011-2012, lo que generaba una reversión de la prueba que la actora no satisfizo debidamente; y no se acreditó, por tanto, desvío de recursos públicos para beneficiar al PRI y a EPN, en el entendido de que resultó irrelevante estudiar, por todo lo anterior, el planteo del rebase de topes de campaña mediante tarjetas de prepago —lo que condujo a no abordar el punto 5—, sin perjuicio de la indagatoria que con motivo de las quejas interpuestas se siguiera y concluyera en el IFE (Cfr. pp. 770-795 y Flujograma Tema 4).

En relación con (e), inherente a Gastos excesivos en campaña electoral y aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil, la Sala, teniendo como común denominador el agravio de la vulneración del principio de equidad, en virtud de la estructura de la demanda, abordó sus contenidos de la siguiente forma: Primero, los agravios. Debido a gastos excesivos de la

Coalición “Compromiso por México”, relativos a publicidad y propaganda hasta por un monto total de casi 1,900 millones de pesos (sólo por concepto de propaganda electoral y actos de campaña cuantificables), cuando el tope oficial era de 336,112,084.16 millones de pesos, sin que el IFE hubiera resuelto las quejas respectivas (e.1). Debido a gastos, hasta por 12, 739,200 millones de pesos, para financiar actos relacionados con un evento deportivo en el “Estadio Azteca”, en rigor, una supuesta movilización priista del ocho de junio de 2012 para agredir a integrantes del movimiento “somos#132”, quienes se manifestaron en contra de EPN en el marco de un partido de fútbol (e.2). Debido a aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil a través de la tarjeta “Premium Platino”, por 400 millones de pesos correspondientes a cuatro millones en tarjetas telefónicas, en apariencia ya acreditado en expediente de queja ante el IFE, de modo que la actora solicitó a la Sala requerir al IFE a emitir la resolución respectiva antes de la calificación de la elección presidencial (e.3); y a través de la tarjeta telefónica identificada como “La Tamaulipeca”, vinculada al Estado de Tamaulipas, todo lo cual importaba una cantidad casi equivalente a los 4 mil 600 millones de pesos (e.4.), con lo que “...se cometieron en forma generalizada violaciones sustanciales que están plenamente acreditadas, mismas que fueron determinantes para el resultado de la elección...” (pp. 796-807). Segundo, la enumeración de las pruebas de la actora, en particular, instrumentales de actuación o expedientes en tramitación ante el IFE por quejas y denuncias correlativas a propaganda de diverso tipo, gastos operativos y difusión radiotelevisiva, incluso las supervenientes, consistentes en tres tarjetas identificadas como “Premium Platino” que no fueron admitidas por la Comisión debido a carencia de justificación de su naturaleza (pp. 807-811). Tercero, las consideraciones de la tercera interesada, en el sentido de que las cifras citadas eran producto de la imaginación de la actora y que las pruebas no eran siquiera indiciarias, además de la crasa confusión entre tarjetas de prepago y tarjetas de auxilio o descuento (las Premium Platino) con logo impreso del Partido Verde Ecologista de México (su aliado) como forma de propaganda electoral, casos que además estaban “sub judice” en el TEPJF (pp. 811-817). Cuarto, el estudio de fondo de la controversia, en que la Sala configura la Litis en torno a dos rubros: gastos excesivos de campaña y aportaciones de empresas mercantiles a la CCM y al candidato EPN con el propósito de invalidar la elección presidencial por violación a los principios que deben regir una elección libre, auténtica y periódica.

Sobre el primer rubro, la Sala desarrolló un marco conceptual (topes como límites al gasto para preservar equidad) y normativo (fijación legal de criterios para determinar esos límites en las campañas, sus formas de control y sanciones por su incumplimiento, estructura y modalidades del financiamiento, prohibiciones y sistema de fiscalización), en particular las restricciones en materia de gastos de propaganda, operativos de la campaña, en diarios revistas y otros medios impresos, y en gastos de producción de mensajes radiotelevisivos, así como el supuesto aceptado de su violación como motivo de invalidez de una elección por vulneración del principio constitucional de equidad; el análisis de hechos y valoración de pruebas para evaluar tal hipótesis conforme a los criterios anunciados por la propia Sala —determinación del hecho, su comprobación plena, etc. (pp. 817-830)—. En consecuencia, pasó a tratar el agravio arriba identificado como (e.1), sobre el cual precisó que si bien rebasar el límite de gastos en el ámbito federal sólo constituye una infracción administrativa electoral, se consideraría el argumento de que se estaba violando el régimen de financiamiento de los partidos y ello actualizaba la invalidez. Así, glosó el referido agravio para ratificar que se trataba del exceso del límite de gastos previsto y que tenía que probarse tal irregularidad de manera plena; luego refirió las pruebas presentadas con la demanda (tanto documentales públicas como privadas) para evaluar si se produjo la violación aducida, antes de lo cual explicó el procedimiento para el control y supervisión de gastos de campaña por parte de la Unidad de Fiscalización del IFE, cuyo dictamen tendría valor probatorio pleno, pero en el caso en cuestión el procedimiento no se había agotado y no se contaba con tal dictamen que se estaba tramitando conforme a los plazos legales, y el Acuerdo del IFE CG301/2012 del 16.05.2012, relativo al programa de fiscalización anticipada de la elección presidencial que fijó tres etapas: de mayo a inicios de junio, la primera, de junio a inicios de agosto la segunda, y de agosto a finales de enero (esto último de 2013), la tercera, para rendir el dictamen final consolidado (de las tres elecciones incluso: diputados, senadores y presidencial), éste sí, de carácter vinculante, en tanto que la información recogida en el transcurso quedaría reservada (pp. 830-861). De tal suerte, la Sala advirtió que en materia de fiscalización “...existen cuestiones técnicas que precisan de un conocimiento especializado, el respeto de los plazos legales y las formalidades esenciales del procedimiento de fiscalización para que la revisión y en su caso, la investigación sea eficaz”, así que el dictamen no sólo acreditaría la existencia de la violación sino su trascendencia sobre

el resultado de la elección (pp. 861-862). Las quejas que motivan procedimientos sancionadores se tramitan en procedimientos ordinario y especial, así como el relativo a financiamiento y gasto de los partidos, según los casos, y en este último, la sustanciación y las facultades directivas están a cargo de la Unidad de Fiscalización conforme con principios y reglas jurídicas a tono con su complejidad técnica, de modo que la información de tales procedimientos, sometidos a formalidades esenciales en curso, no eran susceptibles de ser considerados para probar el rebase de topes de campaña pues si la Sala operara en forma directa para hacerlo podría representar una calificación anticipada o un control *ex ante*,

...extemporáneo e ineficaz, una suerte de prejuicio, porque una valoración prematura y ajena a la investigación, además de que adolecería de falta de exhaustividad y dilucidación fiscalizadora, incidiría en la actuación de la autoridad que aún está inconclusa; ante la ausencia de una decisión final de improcedencia, sobreseimiento o de fondo (ya que considerando que se demostró el hecho y quedó comprobada la responsabilidad del infractor, o bien, que no se acreditó el hecho y mucho menos la responsabilidad de algún sujeto), lo cual sólo es competencia del Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos especializados. (pp. 862-871)

Enseguida, la Sala pasó a precisar qué hechos sí se hallaban acreditados, para lo cual identificó y describió las pruebas ofrecidas por la actora —en esencia, las actuaciones integradas a los expedientes de los procedimientos incoados ante el IFE (pp. 871-905)—, procedió a valorarlas, operación de la cual se derivó —lógicamente— su insuficiencia e ineficacia para acreditar las irregularidades (pp. 905 y sigs.). Es decir,

Debe señalarse que en la especie, la actora se abstiene de señalar elementos de prueba específicos para acreditar los hechos constitutivos del supuesto rebase al tope de gastos de campaña, pues básicamente se remite a las constancias que integran los expedientes de queja antes aludidos, con lo cual incumple con la carga probatoria prevista en el artículo 9, párrafo 1, incisos e) y f) de la ley adjetiva electoral federal sin que esta Sala Superior pueda llevar a cabo pesquisa alguna para acreditar lo aseverado por la enjuiciante.

Lo anterior, provoca que al no haber sido aportados los elementos probatorios idóneos en el expediente del juicio de inconformidad que se resuelve, a fin de acreditar los hechos aducidos, existe imposibilidad jurídica para tenerlos por demostrados.

Tal conclusión se sustenta en que, como quedó explicado al aludir a las reglas de fiscalización, para verificar los gastos de los partidos políticos existen circunstancias técnicas que precisan de un conocimiento especializado, el respeto de los plazos legales y las formalidades esenciales del procedimiento de investigación para que la revisión y en su caso, la investigación sea eficaz... (pp. 917-918)

La Sala, en líneas subsecuentes, precisó que tal era el valor del dictamen consolidado, el cual dependía del informe final de gastos de campaña, cuyo plazo vencía hasta el ocho de octubre de 2012. Dado que una lógica similar reinó en torno al resto del material probatorio analizado, integrado a diverso expediente de queja, se llegó a idéntica conclusión y se negó la pretensión de haber probado el rebase de topes de campaña que traería como consecuencia la cancelación del registro del candidato presidencial postulado por la CCM —dado que dicho expediente fue iniciado en abril de 2012, en Quintana Roo (p. 919-923)—, pero dijo que ello sería posible, en casos extraordinarios, en que el hecho se acreditara fehacientemente, supuesto tal en que "...este órgano jurisdiccional podría analizar la posible existencia de una violación a los principios constitucionales y proceder como correspondiera",—alertó la Sala—, en la inteligencia —agregó— de que los casos ordinarios sólo se hacen merecedores a multas, en términos legales (p. 924).

Luego, sobre (e.2, caso Estadio Azteca), aplicando la misma metodología (hechos, prueba de los hechos, valoración de pruebas y conclusiones), y bajo las mismas condiciones pues el expediente se hallaba en sustanciación ante el IFE, la Sala derivó insuficiencia probatoria para vincular a sujetos denunciados con montos de erogaciones relacionadas con la campaña para la elección presidencial, en relación con los hechos objeto de la denuncia "...ni se evidencia que la Coalición denunciada, los partidos que la integran o su entonces candidato Enrique Peña Nieto, manifieste haber efectuado ese tipo de erogaciones, es decir, un hecho reconocido por el denunciado...", sin que haya plena certeza sobre los hechos irregulares aducidos por la actora y tampoco sobre el pretendido rebase de topes de campaña (pp. 924-937 y Flujograma Tema 5).

Sobre (e.3 y e.4), englobados en el rubro Aportaciones de empresas mercantiles, la Sala procedió con el mismo orden. Sobre el caso Tarjeta "Premium Platino", fijó el marco conceptual y normativo precisando la prohibición de aportaciones o donaciones de tales personas morales en favor de la equidad y la exigencia de que la irregularidad fuere grave si es que iba a motivar la

nulidad de la elección presidencial; refirió los hechos y valoró las recibidas concluyendo que, además de que la actora no señaló qué sujetos habrían realizado las aportaciones o al menos su calidad jurídica de empresas mexicanas, existe insuficiencia probatoria, incluida la denuncia que motivó el expediente en sustanciación en el IFE en la materia, que no podrá valorarse sino hasta que se emita el dictamen respectivo. Asimismo, determinó que el PVEM había sido sancionado con multa, confirmada por la propia Sala en SUP-RAP-353/2012, por la impresión de su propaganda electoral en una tarjeta de descuento, promocionada en periodo prohibido de intercampana, y que de la respectiva queja no se advirtió la celebración de un acto jurídico de aportación o donación en dinero o en especie al partido político sino la contratación de un servicio por parte de éste, aclarando que la materia de aquellas impugnaciones versaba sobre actos anticipados de campaña (pp. 937-968 y Flujograma Tema 5). Sobre el diverso caso, “la Tamulipeca”, el examen de las constancias incluidas en el expediente de la queja respectiva, ofrecida como prueba, sólo acredita que se presentó la denuncia por supuesta entrega por parte del PRI de artículos promocionales a efecto de influir en las preferencias electorales, pero la investigación está en curso y de las constancias si acaso se puede inferir indiciariamente la existencia de las tarjetas pero no aportación o donación hecha por personas morales a algún partido político, lo que también trajo a tierra la imputación del rebase exorbitante topes de campaña (pp. 968-975). Finalmente, la Sala abordó el rubro “Supuestas omisiones del Instituto Federal Electoral”, relacionadas con la Tarjeta “Premier Platinum” y el caso “Estadio Azteca”, en que la actora le solicitó requiriera al IFE a resolver de inmediato y antes de la calificación de la elección presidencial (es decir, vía excitativa de justicia), por parte de la propia Sala, los procedimientos en curso, solicitud cuya improcedencia, recordó este mismo órgano, se resolvió oportunamente vía incidental aduciendo la inexistencia de relación jerárquica entre la autoridad administrativa y jurisdiccional, además de la vigencia de las formalidades esenciales del procedimiento y el sistema de medios de impugnación (pp. 975-978).

En relación con (f), tocante al tema de la Intervención de gobiernos federal y locales en el proceso electoral 2011-2012, la Sala pasó de inmediato a relatar los agravios expresados por la actora: Bajo el rubro “Intervención de funcionarios federales” (f.1.), se adujo una expresión ilegal del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (FCH) en reunión de consejeros del Grupo Financiero Banamex en el sentido de que la candidata de su partido se encontraba

a cuatro puntos porcentuales de EPN, lo que vulneraba el principio de equidad por circunscribir la contienda a sólo dos candidatos; declaraciones de FCH vía twitter, luego del segundo debate presidencial, el 08.06.12, sobre costo de la burocracia de su gobierno, cuando la contienda es entre candidatos; y expresiones del Secretario de Hacienda en el mismo sentido, en los tres casos sin aportar pruebas. Bajo el rubro “Intervención de gobernadores emanados del PRI, a partir de una reunión en el Estado de México” (f.2.), del 12.06.12, se habría acordado una estrategia y comprometido acciones entre diversos funcionarios para incidir usando diversos medios, incluido el tema de las tiendas Soriana, en movilización de recursos para favorecer a EPN. Bajo el rubro “Operativo Ágora” (f.3.), se planteó una estrategia operativa, contenida en el documento titulado “Sistema digital de Activismo y Movilización Alternativo”, orquestada por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para acarrear y coaccionar hasta 5 millones de votantes (usando “call centers”, telefonía celular y entrevistas) durante la jornada electoral a favor de EPN, lo que importaría más de ochenta y seis millones de pesos, priorizando los estados de Aguascalientes, Chiapas, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas, y en particular el Estado de México, todo lo cual había sido denunciado ante la Comisión Permanente del Congreso por el senador Ricardo Monreal, el 26.06.12, de lo que aportó pruebas. Bajo el rubro “Uso ilegal de recursos públicos del gobierno de Zacatecas” (f.4.), se habrían vulnerado los principios de equidad e imparcialidad mediante el uso de recursos del erario público, por un monto superior a 151 millones de pesos, para diversas operaciones de presión y coacción del voto a favor de EPN, sobre lo cual aportó pruebas. Bajo el rubro “Presión y compra de votos atribuida al gobierno de Chihuahua” (f.5), se refirió el uso de vehículos oficiales para repartir propaganda y el uso del programa social Chihuahua Vive para compra y coacción en zonas indígenas, sin pruebas. Bajo el rubro “Presión y coacción del voto por parte del gobierno de Durango” (f.6), se dijo que se habría aprovechado la sequía en este estado, se habrían distribuido bienes y efectivo, y detenido vehículo oficial con urnas y boletas electorales, de lo que se allegaron pruebas. Bajo el rubro “Presión y coacción del voto por elementos policiacos” (f.7), se refirió que éstos habrían presionado, coaccionado y violentado a ciudadanos denunciantes de delitos electorales, en diversas partes del país, de lo que aportó pruebas y solicitó vincular la denuncia ya presentada ante el IFE. Bajo el rubro “Uso ilícito de una bodega de la Secretaría de Educación Pública del gobierno de Veracruz” (f.8), se habrían

acopiado diversos bienes alusivos al PRI y a EPN, con una sola prueba (Cfr. pp. 978-998). Enseguida, la Sala glosó las consideraciones del informe circunstanciado del IFE, en el cual básicamente se objetó la debilidad del acervo probatorio consistente en documentales privadas y pruebas técnicas, con valor indiciario (pp. 998-1003), y otro tanto se hizo con los argumentos de la tercera interesada, la que también demeritó el caudal probatorio, además de objetar el escrito en alcance a la demanda inicial de la actora (pp. 1003-1005). En el “Estudio del tema”, la Sala optó por recordar, primero, su propia doctrina jurisdiccional forjada en los últimos cuatro años en materia de imparcialidad en materia de uso de recursos públicos y su relación con equidad en la contienda (por ejemplo, autoridades gubernamentales responsables de su rectitud, conforme a reglas del servicio público fijadas por el Poder Legislativo, y al margen o neutrales respecto al proceso electoral, sin que deban difundir mensajes y condicionar su acción pública o afectar el uso de los recursos públicos a su disposición con intenciones electorales); y, segundo, la respectiva normatividad reglamentaria aprobada por el IFE, tal como el Acuerdo CG247/2011, publicado en DOF el 05.09.2011, que modificó el diverso CG193/2011 en acatamiento a la resolución contenida en SUP-RAP-147/2011, valioso en particular —agregó la Sala— dada la oportunidad de su reajuste previo al inicio del proceso electoral (pp. 1005-1009). Al respecto, la Sala volvió a recurrir a la técnica de preguntarse, esta vez: ¿cómo verificar en sede jurisdiccional una conducta no imparcial de un servidor público en perjuicio de la equidad electoral y qué premisas examinar para determinar la causalidad entre irregularidad y decisión de invalidar una elección? A lo que respondió, citando doctrina internacional, primero, que se trataba de una constatación de hechos mediante una “...operación estrictamente argumentativa-fáctica, limitada a la comprobación de la realidad objetiva de los acontecimientos” (p. 1010), que involucraba la práctica ya de un “test de existencia”, y/o un “test de veracidad” y/o un “test de valoración” de las circunstancias fácticas y la forma en que éstas se han verificado, contrastado o ponderado a través de los relatos de las partes en juicio; y, segundo, que la presunción de legalidad, en materia electoral, correspondía a la presunción de inocencia en materia penal, de modo que quien impugna está obligado a probar. A partir de tales coordenadas, la Sala procedió a declarar infundados, de entrada, cada uno de los conceptos de nulidad esgrimidos: sobre (f.1) porque, aunque carente de pruebas pero dado que se refería a hechos notorios, correlacionó casos juzgados en RAP-206 y 247-2012 (acu-

mulados), del 27.06.2012, en que se determinó que el relato de la actora fue inexacto pues FCH no posicionó a la candidata de su partido ni le otorgó su apoyo para influir en el electorado sino que mostró, entre otras, una gráfica que confirmaba, según afirmó, una contienda competida entre varios candidatos, y que aun cuando tuvo lugar en periodo de intercampanías, no se expuso plataforma electoral, promovió a algún candidato, no se utilizaron tiempos en radio y televisión, y no hubo promoción del voto, de modo que el hecho no configuró una conducta electoral; porque el mensaje en “twitter” de FCH, si bien existió, no tuvo contenido expreso de índole electoral, lo cual puede ser producto de la inferencia de cada receptor del mensaje, sino en relación con su administración, y ello no obstante haberlo emitido en su carácter de Presidente de la República pero sin que se aplicaran recursos públicos en forma imparcial; y porque las expresiones conexas del Secretario de Hacienda, ponderadas bajo la misma lógica argumentativa, rendían similar conclusión, y más bien, por el contrario, porque esta última expresión contribuía a enriquecer los referentes de los votantes para tomar una decisión racional y libre (pp. 1012-1028). Sobre (f.2), porque la “cadena de inferencias” para probar el hecho principal requería la existencia de cuatro eslabones fácticos (reunión de gobernadores en Toluca en cierta fecha, con el fin de establecer un convenio o acuerdo entre funcionarios estatales y EPN, cuyo contenido era una cuota o cantidad de votos por estado en favor de éste, y que para ello se utilizaran recursos públicos estatales), de los cuales se estimó probado el primero mediante tres documentales privados de carácter periódico cuya calidad indiciaria se vio robustecida por su certeza, precisión o univocidad, y pluralidad, pero imposible de inferir los restantes tres eslabones a partir de esa sola probanza, al menos sin afectar la racionalidad y proporcionalidad exigidas por la propia doctrina jurisdiccional en la materia, además de la inexistencia de constancias probatorias complementarias, y en el entendido de que la alegada correlación con el caso de las tiendas Soriana, según se había ya examinado y se volvió a evaluar, carecía de pruebas consistentes (pp. 1028-1045). Sobre (f.3), Operativo Ágora, porque el principio reconocido “quien afirma está obligado a probar” obligaba a la actora a presentar las constancias probatorias correlativas y éstas no se hallaron en el expediente, de modo que los hechos referidos no pudieron ser constatados. Sobre (f.4) porque las pruebas aportadas en relación con presuntas actuaciones del gobierno de Zacatecas resultaron en indicios muy simples, débiles y desvinculados para constatar los hechos atribuidos y no aptas para valorar

su sentido, incluidas las denuncias penales y quejas agregadas al expediente, e incluso, en aspectos específicos, eran contrarias a sus pretensiones, y, más aún, al pretender extrapolar irregularidades supuestamente probadas de Zacatecas a toda entidad federativa gobernada por el PRI, en rigor, "...se trata de una argumentación que incurre en la falacia conocida como la generalización apresurada, muestra sesgada o *secundum quid*" (pp. 1046-1081). Sobre (f.5) porque en relación a conductas atribuidas al gobierno de Chihuahua, no se aportaron pruebas y no se trata de hechos notorios, así que la Sala no podía sustituir a la actora en la adquisición de las probanzas. Sobre (f.6), caso Durango, por inexistencia, o bien, debilidad de pruebas (pp. 1081-1104). Sobre (f.7), por improcedencia, legalmente establecida en la LGSMIME, al no expresar hechos y agravios en la demanda, y por insuficiencia e ineficacia de pruebas documentales y técnicas en torno a supuesta acción ilegal de policías en varias partes del país (pp. 1104-1110). Sobre (f.8) porque los cuatro videos aportados como pruebas técnicas, si bien cobraban cierta fuerza debido a su interrelación, se debilitaban por la ausencia, entre otros aspectos, de circunstancias de tiempo y lugar en que se supone se encontraba, en una bodega oficial, la aludida propaganda utilitaria (pp. 1110-1115). En un apartado final, titulado "Conclusión del estudio del tema", la Sala recapituló sintéticamente sobre las consideraciones aquí descritas para consolidar el carácter infundado de los agravios (pp. 1115-1119).

En relación con (g), inherente a "Compra y coacción del voto antes, durante y después de la jornada electoral", en que la actora planteó que tanto PRI como PVEM realizaron actos orientados a inducir la voluntad ciudadana mediante compra y coacción del voto ofreciendo diversos bienes y recompensas entregando tarjetas telefónicas y de descuento, así como operativos diversos, con lo que se vulneraron los principios de elecciones libres y auténticas, y sufragio libre, la Sala precisó en tales términos el concepto de nulidad, glosó el informe de la autoridad responsable (que demeritó las pruebas ofrecidas y refirió a quejas correlativas en trámite), y sintetizó la respuesta de la tercera interesada que objetó las pruebas, negó los hechos, en todo caso no generalizables, graves y determinantes, y advirtió que algunas probanzas, a lo más, tendrían un valor indiciario (pp. 1119-1123). La Sala, al estudiar el tema, produjo Consideraciones Previas, en que recordó la condición legal indispensable de la prueba plena sobre irregularidades cualitativas, admitió ciertas pruebas supervenientes y desechó la mayor parte, advirtió que la impugnación sobre nulidad de votación recibida en casilla o por errores

en las actas de cómputo distritales era improcedente por extemporánea y, no obstante, pasó a examinar los diversos planteamientos de la actora (pp. 1123-1128). En síntesis, desestimó el agravio en torno a la supuesta entrega de dádivas, en particular tarjetas telefónicas y dinero en efectivo, ya porque las quejas administrativas continuaban en trámite y su valor probatorio era limitado, o bien porque no se relacionaron probanzas y hechos, o que las dádivas fueran condicionadas al votar por un candidato, y tampoco su cantidad o número, o bien, se trató de pruebas técnicas o imágenes y video reproducidos en diversos soportes o discos compactos e inconducentes pues no tienen conexión con los hechos o no concluyentes, pues no portan elementos objetivos para corroborar los hechos de referencia, todo lo cual fue reseñado y evaluado de manera específica, incluido el reporte de Alianza Cívica en torno a compra y coacción en 21 entidades federativas y sobre todo en cinco de éstas, ya que su relacionado boletín de prensa tiene apenas un valor indiciario en tanto documental privada no administrada a otras probanzas (pp. 1128-1186). Hizo lo mismo con el agravio relativo a Robo de material y documentación electoral, dado su carácter genérico y sin pruebas, salvo un video alusivo que sólo alcanzó un valor indiciario de la supuesta transportación en Jalisco, previo a la jornada, de material electoral federal en vehículo oficial del gobierno del Estado (pp. 1186-1190). Hizo otro tanto con el agravio sobre diversos actos de compra y coacción en el Estado de Jalisco pues hechos y pruebas carecieron de "circunstanciación" en diversos aspectos (modo, tiempo, lugar), resultaron inconducentes y, por tanto, no acreditaron existencia del hecho ni el nexo causal (pp. 1190-1207). Lo mismo con el diverso agravio sobre compra y coacción en Durango pues la entrega de utilitarios sin condición al votante no la configura y no se demostró lo contrario, de modo tal que el acervo probatorio, en general, fue desestimado (pp. 1207-1226). Otro tanto sobre compra y coacción el día de la jornada electoral, ya porque las pruebas técnicas ofrecidas no fueron aportadas, o bien, no fueron circunstanciadas (por ejemplo, sobre el tópico Casas Amigas y operación Bingo para comprobar efectividad de voto comprado con entrega de tarjetas telefónicas en Yucatán) (pp. 1226-1235). Lo mismo sobre llamadas telefónicas y mensajes a teléfono celular vía "call center", dada la ausencia de pruebas (caso Halconcitos o niños observadores de votantes pro-PRI) o su carácter indiciario sobre mensajes de texto enviados el día de la jornada pero sin acreditar el nexo causal, acarreo de votantes en dos comisarías de Yucatán (pp. 1235-1245). Igual sobre Robo de material y documentación elec-

total por integrantes de cuerpos policiacos durante la jornada electoral (pp. 1246-1247) e Irregularidades ocurridas en entidades federativas, ya en Jalisco (incluidas las supuestas centenas de incidentes —no impugnados en su momento— en casillas especiales), ya en otras entidades federativas, como Chihuahua, Durango (en que la denuncia vinculada seguía en trámite en el IFE), o bien el señalamiento de votación atípica superior al cien por ciento (lo que no correspondió a la realidad y, en su caso, pudo ser combatido oportunamente) (pp. 1247-1306). La Sala reiteró sintéticamente sus apreciaciones en un apartado conclusivo (pp. 1306-1308).

En cuanto a (h) o irregularidades ocurridas durante los cómputos distritales, traducidas en supuesta “falta de certeza en las actas objeto de recuentos e inconsistencias numéricas en las actas de casillas, y los resultados de las actas de cómputo distrital” (p. 1309), la Sala refirió a la autoridad responsable que advirtió la falta de prueba y especificidad de distritos afectados por la irregularidad, aclaró y detalló el procedimiento de recuento y las actas circunstanciadas respectivas, así como la modalidad de votante sin credencial para votar pero autorizado por el TEPJF mediante resolución, hizo mención del trabajo realizado con 71,671 casillas que mostraban diferencias aritméticas, en tanto que las restantes 71, 419 no fueron impugnadas y quedaron firmes, pero aclaró que aquel número —inexactamente planteado por la actora— corresponde a las de presidente, senadores y diputados en tanto que las de Presidente, detectadas por el sistema para efectos de recuento, equivalieron a 78,034; luego refirió a las expresiones de la tercera interesada, que demeritó los hechos; y pasó a estudiar el tema (pp. 1309-1314). Al hacerlo precisó la insuficiencia de aducir que “...el número de paquetes recontados visible en las actas finales de cómputo distrital, no coincide con el número de constancias individuales por casilla objeto de nuevo escrutinio y cómputo, el cual es mucho mayor, así como la ausencia de actas circunstanciadas por grupo de trabajo, donde se debieron relacionar las casillas recontadas y consignar los resultados por partido y candidato...” (pp. 1316-1317) a efecto de acreditar falta de certeza, puesto que la actora debió precisar en qué distritos ocurrió tal irregularidad, en el entendido de que éstas pudieron ser advertidas y combatidas en las sesiones de recuentos distritales correspondientes y ahora la Sala estaba en imposibilidad jurídica se proceder oficiosamente a realizar la revisión de toda la documentación involucrada en tales actos. Desestimó, por tanto, lo mismo el agravio referido a la diferencia de votación entre elecciones de Presidente, diputados y senadores (explicando las razo-

nes fácticas por las que suelen darse tales diferencias) cuanto el tocante a las diferencias en la lista nominal de electores (sobre lo que detalló el marco jurídico y mecanismos de control del padrón, en los que participan los partidos), y la votación atípica en zonas rurales (carente de prueba, en el expediente, pero cuyo ascenso desproporcionado —en este caso del 7 por ciento— respecto a zonas urbanas —que sólo subió 1 por ciento— suele basarse en la llamada “prueba estadística”, desautorizada por la mayor parte de la doctrina), luego de lo cual la Sala asentó sus conclusiones sobre el tema (pp. 1317-1340).

Finalmente, el Considerando Noveno (Véanse pp. 1340-1345), la Sala estampó sus Conclusiones Generales reiterando que la omisión atribuida al IFE y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) no está acreditada, según las documentales públicas existentes en el expediente, sino más bien el extremo contrario; que se observó el principio de certeza en los cómputos distritales; que no se vulneró el voto libre, y la libertad y autenticidad de las elecciones, mediante supuestos actos de compra y coacción, antes, durante y después de la jornada electoral pues las pruebas no fueron consistentes al efecto; y que no se vulneró el principio de equidad pues no se acreditó el rebase de topes de campaña o la aportación ilícita por parte de empresas mercantiles, de modo que generalidad, gravedad y “determinancia” no tuvieron que ser examinadas.

1.3 Puntos Resolutivos

Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala declaró infundados, por unanimidad de votos de sus siete magistrados integrantes, los planteamientos de nulidad de la elección presidencial expuestos por la CMP y ordenó se le notificara la decisión a las partes (pp. 1345-1346).

2. Análisis crítico

En el ámbito académico, el análisis crítico de un texto comprende la ponderación de sus fortalezas y debilidades o aspectos positivos y negativos. Así procederé en lo que sigue en relación con la resolución descrita.

2.1. Fortalezas

En cuanto a sus fortalezas, encuentro las siguientes:

La estructura de la Resolución está conforme con los documentos de su especie pues fue dividida en Antecedentes, Considerandos y Puntos Resolutivos, y en cada sección se desarrollaron los contenidos correspondientes. Mejor aún, la Resolución cumplió con los requisitos exigidos por la LGSMIME en su artículo 22: Fecha, lugar y órgano o Sala que la dicta; resumen de hechos o puntos de derecho controvertidos; en su caso, análisis de agravios, así como examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes; fundamentos jurídicos; puntos resolutivos y, en su caso, plazo para su cumplimiento.

La estructura y contenidos de la resolución reflejan cuidado extremo de la Comisión y la Sala, en general, en acatar los principios procesales de congruencia, exhaustividad, y debida fundamentación y motivación que le son propios a ese tipo de documentos jurisdiccionales. Lo anterior queda demostrado en la medida en que la Resolución revela no sólo un estudio comprensivo de los contenidos del escrito de demanda y su alcance, presentados por la CMP, sino también del informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable (el CGIFE) y el escrito de la tercera interesada (CCM). Más aún, en la resolución se ordenaron, presentaron y trataron de manera ordenada los agravios, o bien, en este caso en particular, conceptos de nulidad esgrimidos por la parte actora, de tal forma que la complejidad que encerraba su escrito de demanda pudiera ser tratada de manera más eficiente. Es así que fue más fácil para la Comisión y la Sala proceder tanto a calificarlos como a justificar de manera consistente, es decir, cumpliendo con aquellos principios procesales, sus decisiones en relación con cada uno de dichos conceptos de nulidad. Sobre este último punto, es notorio que la Comisión y la Sala identificaron y valoraron al detalle las pruebas ofrecidas y entregadas (o no) por las partes, especialmente el caudal probatorio aportado por la parte actora.

La Resolución muestra rasgos epistémicos, metódicos, técnicos y pedagógicos sobresalientes.

Epistémicos porque la Comisión y la Sala introdujeron en la sección de Considerando de la Resolución un apartado en que formularon muy importantes reflexiones previas en torno a la forma en que se acercarían al problema litigioso a resolver y establecerían la verdad jurídica. Es decir, empeñaron máxima atención en precisar las razones por las que abordarían

de determinada forma el problema en relación con su competencia para conocer, sustanciar y resolver el juicio de inconformidad tendente a anular la elección presidencial; la forma en que se trataría el crucial tema de la carga probatoria y su valoración; y el marco conceptual y normativo sobre cuyos términos y contenidos evaluarían los agravios y sus contradictorios planteados por la actora y las otras dos partes en el juicio (Considerando Tercero).

En ese plano, la Comisión y la Sala precisaron atinadamente, en breve, que la jurisdicción de la Sala Superior del TEPJF es de naturaleza constitucional y que, por tanto, el juicio de inconformidad, a efecto de anular la elección presidencial, no puede limitarse a evaluar causas establecidas expresamente en la ley sino que incluye el examen de irregularidades potencialmente vulneradoras de principios y valores constitucionales en materia electoral. Por lo tanto, si la reforma constitucional electoral de 2007 precisó que a través del juicio —uni-instancial— de inconformidad es viable conseguir la nulidad de la elección presidencial, y si la reforma constitucional de junio de 2011, más los criterios fijados por la SCJN en el “caso Radilla”, estos últimos en lo aplicable, “reparametrizaron” la democracia electoral en términos formales y sustanciales vinculando los derechos político-electorales a un bloque de constitucionalidad intra y supraconstitucional, entonces la fuente jurídica de las nulidades no podía circunscribirse a la legislación nacional sino que ahora también se localiza en los materiales normativos, en particular en los principios, establecidos por el Derecho Internacional.

Precisaron, al mismo tiempo, que si una elección va a ser anulada, se requiere la concurrencia de ciertos elementos o condiciones indispensables: violaciones sustanciales o irregularidades graves de carácter sistemático y plenamente acreditadas, grado de afectación que la violación a principio o norma constitucional “reparametrizada” cause al proceso electoral, y su carácter cuantitativa o cualitativamente determinante para el resultado de la elección. En consecuencia, desarrollaron y advirtieron, de manera congruente con sus propios precedentes, los criterios exigidos para valorar el carácter determinante de una irregularidad hasta el punto en que los principios esenciales de la democracia electoral fueren vulnerados afectando el resultado de la contienda.

En ese mismo plano, la Comisión y la Sala anticiparon sus criterios para arribar a la verdad jurídica en el terreno probatorio. En esencia, asumieron los principios del debido proceso legal aplicables al proceso electoral, especialmente en torno a la presunción de legalidad de los actos y resoluciones electorales, la

carga de la prueba del actor y de las partes, la idoneidad de los medios de prueba, la demostración del “nexo causal” entre verdad fáctica y verdad jurídica, las facultades directivas del juez y la preservación del equilibrio procesal. En este sentido, destaca la cita doctrinal adoptada en cuanto a que un juicio consiste en la verificación de la corrección de las afirmaciones de los litigantes sobre hechos identificados, delimitados y circunstanciados que deben ser demostrados mediante pruebas necesarias, idóneas y oportunas, de tal suerte que todo el caudal probatorio aportado debía ser examinado acuciosamente para corroborar afirmaciones, valorar pruebas y establecer conclusiones.

Epistémicos, sin duda, ya que la Comisión y la Sala describieron, a través de un marco conceptual basado en el marco jurídico aplicable, la correlación entre violación a la libertad del sufragio por compra o coacción del voto, de un lado, y los valores y principios de la democracia representativa en México, los relativos al proceso electoral, campañas políticas y propaganda electoral (en particular el carácter no penalizado de la entrega de propaganda utilitaria sin voto condicionado), y la exigencia de la prueba plena respecto a la presión y coacción al votante, del otro, que debería constatarse para justificar los extremos jurídicos de la nulidad (Véase Considerando Quinto).

Rasgos epistémicos, igualmente, cuando la Comisión y la Sala discurrieron de manera amplia y pertinente, en términos jurídico-conceptuales, sobre los alcances a la libertad de expresión en una sociedad democrática, así como sus complejos equilibrios y márgenes de interpretación, siempre a favor lo más posible de los derechos (Véase Considerando Sexto).

Rasgos metódicos puesto que la Comisión y la Sala especificaron orden y forma en que procederían a estudiar “el fondo” del asunto, de tal manera que los cinco agravios y diversas manifestaciones planteados por la actora sobre presuntas irregularidades ocurridas durante el proceso electoral fueron traducidos en ocho temas que agruparon los respectivos conceptos de nulidad. Además, en cada apartado siguió, en general, una secuencia similar al glosar agravios y razonamientos de la actora, estimaciones y argumentos correlativos de la autoridad responsable y la tercera interesada, fijar marcos jurídico-conceptuales, identificar, describir y valorar medios probatorios, y establecer interpretaciones, argumentos y conclusiones (Véase Considerando Séptimo y Octavo).

Rasgos técnicos, no menos destacables, al tratar determinadas causas de improcedencia propuestas por la autoridad responsable y la tercera interesada (Véase Considerando Segundo), el extenso y complejo material

probatorio, o bien, la motivación y fundamentación, remisión y cita coherente a diversos casos, precedentes y doctrina jurisprudencial aplicables a agravios y argumentos de la actora, así como el delicado tópico de los principios de “definitividad” y de “cosa juzgada” que impidió, en relación con varios conceptos de nulidad, vincular las irregularidades alegadas a la supuesta violación —digamos— generalizada, grave y determinante de principios constitucionales.

Sumado a lo anterior, advierto una deliberada y bien lograda intención pedagógica, que recorre el texto de la sentencia analizada. Me refiero, no únicamente a su estructura, método y técnica, y no sólo a la abundancia de desarrollo jurídico conceptual y advertencia de insuficiencias legislativas que dejan líneas de investigación y difusión bien marcadas para el futuro, como en el caso de las encuestas y estudios de opinión, sino al esfuerzo por manejar un lenguaje ordenado, claro y comprensible, hasta donde esto es dable en una Resolución jurisdiccional especializada. En definitiva, y conforme con mi propia experiencia jurisdiccional, hago notar que se ha progresado mucho en este rubro, ya sin mencionar la elaboración de los flujogramas que facilitan la comprensión de los contenidos sustanciales de la sentencia.

2.2. Debilidades

Por cuanto hace a las debilidades, hago notar las siguientes:

La Resolución es en verdad extensa. Con todo y los esfuerzos metodológicos que permitieron sistematizar agravios y argumentos, es poco probable que sea leída en su totalidad por sujetos y actores no inmediata y directamente interesados en el caso, y no debería ser así. Este aspecto llama a la reflexión en torno a un tema que no es novedoso pero sí importante: las resoluciones jurisdiccionales, en particular las de carácter constitucional, deberían ser sintéticas o breves y esenciales, en tanto que sus anexos deberían contener, *in extenso*, los estudios y valoración probatoria más detallada. Desde luego, esta modalidad debería ser expresamente regulada sin perjuicio de las formalidades esenciales de las sentencias judiciales. Es probable que la Comisión y la Sala, sensibles a tal hecho, hayan por tanto decidido elaborar los flujogramas citados. Ahora bien, éstos podrían diagramar, de manera más completa, quizás en un segundo grado de comprensión: conceptos de nulidad, expresiones de las partes concurrentes al juicio y la calificación

argumentada del órgano jurisdiccional. Esta técnica pedagógica permitiría apreciar todavía mejor los contenidos de la Resolución.

La decisión epistémica de la Sala, al fijar los marcos jurídico-conceptuales y criterios de validación de las afirmaciones sobre hechos y alcance del material probatorio, representó un discurso amplio que ulteriormente obligó a tornarlo coherente con sus aplicaciones específicas en diferentes apartados tematizados, de donde, en principio, debieron surgir mediante una operación inductiva. Dado que bien se sabe que la práctica metodológica es de doble vía o dialéctica: inductivo-deductiva-inductiva, deviene crucial cuidar que cada variable informativa y conceptual concorra en la construcción del marco general. En otras palabras y para recurrir a la técnica de los ejemplos:

Por una parte, la medida en que en la Resolución se fijó, en el Considerando Tercero, a manera de consideraciones previas, una doctrina jurídico conceptual amplia sobre jurisdicción constitucional, parámetros probatorios, y compra y coacción, es la medida en que, dada la extensión del texto de la Resolución, esos pasajes parecen distantes respecto de sus aplicaciones específicas al tratar agravios o valorar pruebas, sin que se haya utilizado un sistema de citas o remisión a ese marco general preliminar. Antes bien, se recolocaron, en los apartados temáticos particulares, marcos jurídico conceptuales específicos relativos al tema del agravio concreto, lo que, por cierto, no pudo dejar de preservar y reflejar la huella especializada de sus respectivos autores originales en tanto integrantes de la Comisión, o bien, de la Sala, pues el tratamiento de agravios y las elaboraciones técnicas muestran diferencias de abordaje y estilo.

Por otra parte, el listado de los principios y valores derivados del análisis de las fuentes jurídicas intra y supranacionales en materia de derechos político-electoral, con toda su riqueza y no obstante la advertencia de su carácter enunciativo y no limitativo, refleja que uno de los principios más utilizados en varios tratamientos específicos de conceptos de nulidad, el muy relevante del “efecto depurador del sistema de medios de impugnación”, no haya sido listado en esa enunciación general y no resultara objeto de un mayor desarrollo central. Desde luego, ello no impacta en la consistencia considerativa de la Resolución pero ésta bien podría haber sido ajustada en beneficio de un mayor rigor metodológico.

En cuanto a aspectos de fondo, me permito en este punto introducir una inflexión.

El debate académico o doctrinal mexicano muestra, desde hace algunos años, cierta divergencia en torno a la epistemología legislativa y, en particular, la epistemología judicial en torno a la naturaleza del Derecho Electoral y la aplicación de la justicia electoral.

De un lado, una corriente de especialistas (Véase Ackerman, 2009, 2011: 1-12, y 2012), viene sosteniendo que el Derecho Electoral Mexicano debería ser delimitado desde su propio “ser”, diferente de otras ramas del Derecho, y reconstruirse integralmente, ya para ampliar su objeto conceptual y, por tanto, de regulación, ya para modificar la relación entre organismos electorales y sujetos del Derecho Electoral, de tal suerte que se evitara su “captura estructural” por los sujetos político-partidario-legislativos, la presencia de la “ley de la selva” entre éstos y frente a aquéllos, su inserción desfavorable en el contexto ampliado de la “lucha social”, y la “naturaleza ambigua de los partidos políticos”, los que entre otros conceptos propician mayor flexibilidad interpretativa y aplicativa en el ámbito electoral. Así, la presunción de inocencia, propia del Derecho Penal, debería ser reemplazada por una especie de presunción de culpabilidad de los sujetos electorales involucrados, en atención tanto al bien jurídico tutelado (respeto a la voluntad popular) como al histórico contexto nacional de la desconfianza electoral. El principio de conservación del acto jurídico, propio del Derecho Administrativo o el Derecho Civil, debería ser sustituido por un principio de duda de su validez. En consecuencia, las cargas probatorias no dependerían del sujeto impugnante sino que se redistribuirían para que la autoridad electoral asumiera un papel proactivo y contundente produciendo un “juicio de validez” o certificador de la legalidad del proceso electoral. Se trataría de revertir el “miedo” a las declaratorias de nulidad de elecciones para que los sujetos electorales y no la autoridad electoral cargaran con él generando así un efecto virtuoso sobre la contienda, que desterrara simulación y fraude, mediante la aplicación de la “pena máxima” (nulidad de la elección), lo que sería incompatible con la desregulación del sistema electoral. Antes bien, se trataría de fortalecer a las instituciones electorales para evitar su captura.

Del otro, según tales especialistas, una corriente alterna (Véase, en particular, Ackerman, 2012), preferiría un modo de regulación débil del Derecho Electoral y una concepción “minimalista burocrática” o no interventora sino más bien moderada o menos visible de la autoridad electoral en los procesos comiciales y equidistante con respecto a los actores políticos, más administradora y menos gobernante, más legalista y con menos “plenitud

jurisdiccional”, o bien, más tendente a la “libre competencia” electoral y menos injerencista, todo ello, según dicho autor, a contra-pelo de la epistemología legislativa de “estricta regulación”, expresada en la reforma electoral 2007-2008 que, con todo y sus lagunas prevalecientes, asignó mayores y mejores facultades al IFE y al TEPJF para garantizar el régimen democrático electoral. En conclusión, digamos, en lugar de la no intervención del Estado en el proceso electoral, preferido por los partidarios de la concepción “minimalista burocrática”, se requeriría que “...en particular, los magistrados del TEPJF...” asumieran su responsabilidad como máximos árbitros electorales y “...poner sus amplias facultades de interpretación e investigación así como su plenitud de jurisdicción al servicio de la democracia”, en un contexto electoral mexicano marcado fuertemente por la operación de instituciones y prácticas informales (Ackerman, 2012: C3, pp. 21-22). Más aún, con el propósito de maximizar su autonomía, la forma del nombramiento de los titulares de los órganos electorales debería depender de la elección popular directa, además de prohibirse el financiamiento privado, regular la publicidad estatal, profundizar la democracia interna partidaria y legitimar procesalmente a los ciudadanos para cuestionar resultados electorales (Cárdenas Gracia, 2011).

Para este último, igualmente experto en la materia, la Resolución de la Sala acusaría deficiencias, precisamente en relación con lo que venimos llamando la base epistemológica, es decir, en torno a sus consideraciones generales relativas a la pretensión de nulidad de la elección presidencial, la carga y estándar de la prueba, la violación a la libertad del sufragio y los alcances de la libertad de expresión en una sociedad democrática (Véase Cárdenas Gracia, 2012). En general, el autor critica la Resolución al sostener que en ésta la Sala no se hizo cargo de su carácter de tribunal constitucional de plena jurisdicción, garante del principio de constitucionalidad y no sólo del principio de legalidad, que no elaboró doctrina judicial consistente con esta perspectiva (ya sobre violación de principios constitucionales como causal de nulidad de elección presidencial, ya sobre distribución de la carga probatoria o sobre pruebas indiciarias tales como la presuncional) y en torno a las consideraciones planteadas, y que no fue contextualmente exhaustiva en el tratamiento de agravios tales como el relativo a la libertad de expresión y derecho a la información en México, en que en normatividad y práctica se observan estructuras contrarias al pluralismo democrático.

Al respecto, por cuanto hace a las elaboraciones doctrinales de carácter conceptual, cabe acotar que la caracterización bivalente o que describe dos corrientes teórico-prácticas opuestas en el ámbito electoral, no corresponde fielmente con el panorama nacional. En efecto, no se trata tan sólo de dos concepciones: una reguladora y otra desreguladora, una iliberal y otra liberal, una intervencionista y otra permisiva, o una maximalista y otra minimalista, referidas a la relación entre Estado y sujetos político-electorales. En este horizonte, caben y conviven posiciones intermedias o mixtas, proclives a regular intensamente algunos sectores del ordenamiento electoral y no otros, así como a lograr, mediante una combinación de instrumentos jurídicos, administrativos y judiciales, mayor eficacia en el cumplimiento de la legislación aplicable. No se trata de una discusión entre nacionalistas y neoliberales, propia de ámbitos economicistas y politológicos. Se trata, más bien, de las estrategias, políticas e instituciones más apropiadas y funcionales para lograr el objetivo de preservar y desarrollar la democracia constitucional en materia electoral. No es, por lo mismo, siguiendo la vía de la reversión del principio de presunción de legalidad o de validez de los actos administrativos, sustituyéndolo por un principio de presunción de culpabilidad, como podría producirse necesariamente tal efecto, lo que sí podría derivar en la dislocación del propio compromiso democrático, por el que se pretende velar de modo pleno e integral. Se trataría, mejor dicho, de conjugar las competencias y facultades, instrumentos y medios para justificar, conforme con los propios principios de constitucionalidad y legalidad, las intervenciones regulares y extraordinarias que los casos específicos plantean. No obstante, tales observaciones críticas tan agudas deben tenerse en cuenta para un ejercicio proyectivo ulterior en la materia.

En relación con las críticas a la Resolución, es claro que ésta no es perfecta. En particular, es dable conceder que la sentencia, desde la perspectiva del análisis crítico, no abordó el desarrollo de una doctrina judicial que hubiera plasmado, así sea en forma hipotética, un ejercicio de ponderación. Pero, éste, en mi opinión, no le fue exigido a la luz de la aplicación de un principio constitucional no menos fuerte, que debe ser asumido en cualquier litigio, incluso y más todavía en el litigio constitucional, y que corresponde al principio del debido proceso legal, en este caso, diría ahora: el debido proceso constitucional. Y es que, aplicado en materia electoral, semejantes principios, tales como el de definitividad, el de “cosa juzgada” y el de las formalidades esenciales del procedimiento, que la Sala desde luego hizo valer antes de que

podiera pasar a realizar el mencionado ejercicio de ponderación, pesan tanto o más que los principios sustanciales (cfr. Comanducci, 2013). Así, por ejemplo, en varios apartados temáticos los conceptos de nulidad fueron declarados infundados en la medida que, al operar el principio de definitividad, que produce un efecto depurador del proceso electoral a lo largo del tiempo en que los actos y resoluciones de la autoridad administrativa van quedando firmes, ya por no haber sido impugnados, ya por haber sido confirmados en la resolución jurisdiccional que recayó a la respectiva impugnación, o bien, por haber sido modificados por la autoridad responsable en atención a la resolución recaída al recurso, el tema devino “cosa juzgada” sin viabilidad jurídica de volver a ser motivo de enjuiciamiento. En otros temas, vinculados a idoneidad probatoria, la ponderación no procedía sin antes evaluar que la presunta evidencia reuniera requisitos mínimos establecidos en las reglas procesales para transportar la verdad fáctica a la verdad jurídica. En otros más, no se advierte una argumentación que en términos causales indujera al juez constitucional a intentar al menos el ejercicio presuncional, aun cuando no le fuera requerido, orientado a evaluar una posible concatenación de indicios y a producir inferencia y generalización suficientes y previas a la valoración del carácter grave y determinante de la violación a principios constitucionales. En mi criterio, los principios constitucionales no se vulneran gravemente aun si la irregularidad es leve. Precisamente, la ponderación consiste en calibrar la proporción en que la maximización u optimización de unos derechos frente a otros, con frecuencia envueltos unos y otros en la forma lingüística de un principio, debe aplicarse con la debida justificación para garantizar de mejor forma un valor protegido por la Constitución. Pero no supone “saltar” sobre las reglas mínimas y esenciales que conforman el debido procesal constitucional en materia electoral para asirse de la libre valoración de hechos frente a principios o derechos. Antes es indispensable cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que también forman parte del bloque de constitucionalidad en su modalidad de derecho a la justicia. Esto ha sido subrayado por magistrados de la Sala (Véase Carrasco Daza, 2012). Luego, se aprecia que si la Sala hubiera procedido de esta manera podría haber incurrido en una violación constitucional tanto o más grave pues desconocería el principio de juridicidad. Si el juicio de inconformidad tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en materia electoral, no puede, para lograrlo, vulnerar la propia Constitución. Otra cosa es que se estime que la Resolución debió desarrollar

una doctrina judicial constitucional más abundante y fina sobre este tema. Y otra, todavía más extrema, que asume el neoconstitucionalismo como ideología, no como epistemología, es que el tribunal constitucional juzgue en equidad o, peor aún, en conciencia. Pero, al menos en el estado actual de la legislación constitucional en esa materia en México, y conforme con el consenso mayoritario teórico-jurídico prevaleciente en el mundo occidental, semejante operación judicial no está autorizada y mal podría aplicarse, aún acudiendo a la más vanguardista técnica interpretativa, que roza con ideas neojusnaturalistas, sin que se agotara la observancia del debido proceso. No se intenta negar la validez y viabilidad de las nuevas directrices interpretativas introducidas a la Constitución del país en años recientes, ni de los criterios correlativos de la propia SCJN, y, por ende, tampoco de ignorar la posible aplicación directa de la Constitución, sólo que la aplicación de tales orientaciones no pueden invalidar el debido proceso constitucional sin que se produzca un daño mayor que aquél que se pretendería evadir.

En cualquier caso, y al igual que en el punto anterior, es pertinente tomar nota de tales críticas para los efectos proyectivos que comporten ajustes al sistema normativo electoral mexicano.

3. Análisis Proyectivo

Se entiende por análisis proyectivo la propuesta de llenado de lagunas y antinomias en el ordenamiento jurídico, o bien, la propuesta de política constitucional, legislativa, administrativa o judicial para fortalecerlo. Es una de las misiones de la ciencia jurídica contemporánea, consustancial y coherente con el ejercicio descriptivo y crítico del propio ordenamiento y de su aplicación por los operadores jurídicos.

En la doctrina reciente, es posible advertir poco análisis y desarrollo sobre la legislación y aplicación jurisdiccional de la llamada “calificación de la elección presidencial”. En general, es proporcionalmente escaso, en relación con otros temas, el abordaje de las nulidades en materia electoral y, en particular, sobre la elección presidencial.

Hasta ahora, bien se sabe que una vez consumado el tránsito al modelo del contencioso electoral plenamente judicializado para la elección presidencial, lo cual fue establecido mediante el histórico parteaguas de la reforma electoral de 1996, tanto en la Constitución como en la LGSMIME y la LOPJE,

apenas un puñado de disposiciones legislativas se refirieron a la vía procesal, sus reglas y su alcance. Esto, al grado de que en 2006, cuando por primera vez se puso realmente a prueba dicho modelo, tanto doctrinal como judicialmente se enfrentaron opiniones divergentes que alcanzaron el grado de polémica. La reforma electoral de 2007-2008 pretendió resolver la duda epistémica legislativa y su aplicación judicial estableciendo que mediante el juicio de inconformidad, en efecto, podría anularse la elección y que del resultado de este medio impugnativo dependería el dictamen o resolución de validez de la elección y de Presidente Electo. Otras reformas constitucionales en materia de sustitución presidencial confirmaron la hipótesis normativa. Sólo que, de nueva cuenta, la falta de certeza que genera la ventana que deja abierta la declaración inscrita en el artículo 99 en el sentido de que las Salas del TEPJF sólo pueden anular elecciones por las causas expresamente establecidas en las leyes, condujo a la Sala a un esfuerzo interpretativo para no bloquear el control de constitucionalidad puesto que, ciertamente, el legislador no puede prever en la disposición legislativa todas las hipótesis fácticas, de un lado, y tales Salas se erigieron en tribunales constitucionales plenos al ser facultadas para inaplicar normas secundarias contrarias a la Constitución, de otro. Más todavía. A partir de junio de 2011, virtud a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, incluidos los derechos políticos, asumidas las premisas precitadas, no hay forma de no incurrir en contradicciones aplicativas judiciales mayores si no se ejerce el control de constitucionalidad y convencionalidad en los términos autorizados por el propio legislador constitucional, de tal suerte que debe reconocerse que la Sala ha actuado en congruencia con el mandato otorgado por la propia Constitución, nada más que sin desmedro del conjunto de sus principios, en última instancia ponderables pero en modo alguno evadibles.

Sin embargo de lo anterior, y más bien debido a la reforma constitucional de junio de 2011, es que la duda epistémica, tanto legislativa como judicial, y por correlación la duda doctrinal, vuelve a emerger e hizo eclosión, anticipada por algunos especialistas, un año después, en 2012.

Así, por ejemplo, en el marco de un ensayo en materia del juicio de inconformidad, una magistrada de Sala Regional, por lo tanto especialista en la materia, recordaba que las hipótesis de nulidad de votación y de elecciones pueden clasificarse en específicas (previstas expresamente en la ley y referidas a una irregularidad en concreto) o aquellas establecidas en los artículos 75, párrafo 1, incisos a) al j), 76, 77 y 77 Bis de la LGSMIME, y en

genéricas (previstas expresamente en la ley pero referidas a irregularidades en lo general, sin especificarlas en concreto) o equivalentes a las establecidas en los artículos 75, párrafo 1, inciso k) y 78 de la LGSMIME, mismas que, en su opinión, no aplica para los comicios presidenciales

...por lo que el legislador tiene pendiente determinar si, en un futuro, se podrá aplicar la nulidad genérica a la elección presidencial, de lo contrario, se corre el riesgo de cuestionarse la validez de esa elección, se opte por tratar de acreditar irregularidades que evidencien la violación a algún o algunos principios constitucionales para lograr con ello la nulidad de la elección presidencial.

También existe la denominada “nulidad de elección por violación a principios constitucionales”, que se actualiza cuando ocurre alguna irregularidad que vulnera los principios que están previstos en la Constitución federal que rigen las elecciones y que se deben de respetar para que los comicios sean considerados democráticos, confiables y válidos...

y que reconoce precedentes en varios juicios de revisión constitucional. (Cfr. Favela Herrera, 2010: 371).

Un año después, un destacado académico y Magistrado de la Sala (Véase González Oropeza, 2011: 192), apuntaba la pertinencia de una reforma legal en la materia, al advertir que

La calificación de la elección presidencial no debe ser abordada como un mero dictamen por parte de la Sala Superior del TEPJF, y que en la ley se deben prever las causales específicas de nulidad, así como un procedimiento contencioso. La calificación de la elección presidencial debe convertirse en un auténtico proceso jurisdiccional y dejar de ser un mero dictamen administrativo.

En la misma línea, en su contribución al más reciente volumen de Monitor Democrático, el citado autor mostró con toda nitidez la forma en que durante el proceso legislativo de la reforma electoral de 2008 la causal genérica de nulidad de elección presidencial fue eliminada del artículo 78 de la LGSMIME, y, por tanto, dejó todavía más evidente la importancia de su regulación (Véase González Oropeza, 2012).

En suma, después de la experiencia de la calificación de la elección presidencial 2012, se puede afirmar que el juicio de inconformidad es la vía para promover su posible nulidad, ésta es sustanciada conforme con principios

y reglas fijados por el legislador y la doctrina judicial vinculante elaborada por la SCJN y la Sala, se trata de un acto complejo que conjuga dicha fase jurisdiccional con el dictamen de carácter constitucional —no administrativo— de la validez o nulidad de la elección, la cual incluye, en su caso, la evaluación general de la elección, la recomposición del cómputo, la verificación de los requisitos de elegibilidad del candidato ganador y, en consecuencia, la declaratoria de validez o de nulidad de la elección y el otorgamiento o no de la constancia de Presidente Electo al candidato que haya obtenido más votos.

Se puede aseverar, al mismo tiempo, que existen debilidades en la epistemología legislativa y la epistemología judicial, que han sido advertidas por la doctrina especializada, en el sentido de que el marco jurídico de la calificación de la elección, vista desde el ángulo del sistema de nulidades, del juicio de inconformidad y del conjunto del acto complejo, requiere perfeccionamiento. Uno de ellos, y uno de los más relevantes, consiste en precisar, hasta donde sea posible, las causales expresas de nulidad de la elección presidencial, por ejemplo, el rebase de los límites de gastos de campaña y alguna otra que se considere grave por sí misma, pero siempre que sea plenamente acreditada, en el marco de las reglas del debido proceso constitucional. Otro, sin duda, radica en dotar de una mejor regulación al juicio de inconformidad especificando los componentes y fases del acto complejo de la calificación. Ello supondrá una serie de ajustes sistémicos a otras disposiciones electorales. Asimismo, será importante tomar nota de que las epistemologías legislativa y judicial del juicio de revisión constitucional en materia electoral, medio impugnativo a través del cual se han anulado elecciones locales, antes mediante configuración de la que fue la llamada “causal abstracta” y ahora por causales genéricas expresas, o bien, por violación de principios constitucionales, no se aviene con el juicio de inconformidad, diseñado, de entrada, para anular votación recibida en casilla o por errores aritméticos en los cómputos. En todo caso, habrá que coincidir en que no se trata de facilitar la vía para anular elecciones presidenciales sino de perfeccionar el régimen integral de medios de impugnación en materia electoral, que haga posible depurar oportuna y eficazmente el proceso electoral en beneficio de su integridad y calidad conforme con principios y reglas constitucionales y legales en la lógica del bloque de constitucionalidad inaugurado en junio de 2011, que proteja plena e integralmente los derechos políticos de los mexicanos y garantice nuestra democracia constitucional en materia electoral.

4. Conclusiones y reflexiones finales

En este trabajo he plasmado un análisis descriptivo, crítico y proyectivo de la sentencia aprobada por unanimidad de la Sala en agosto de 2012 y recaída al juicio de inconformidad, único medio posible para promover la nulidad de la elección presidencial, lo cual fue planteado por la CMP, que accedió al segundo lugar en los comicios de ese año, frente a la CCM, que ganó la contienda por menos de tres millones y medio de votos.

Presenté un texto de síntesis de los principales contenidos de la Resolución, así como consideraciones críticas en torno a sus fortalezas y debilidades, lo mismo que algunas propuestas para perfeccionar el régimen judicial electoral en materia de calificación de la elección presidencial.

En general, la Resolución cumplió con los extremos legislativos constitucionales y legales para los textos oficiales de su especie, pero ha sido cuestionada por expertos vinculados a la parte actora en el referido litigio, en parte no sin razón, pero en mucho y, en el fondo, sin argumentos irremontables.

La Resolución y el debate académico que ha suscitado, en alguna medida como una nueva edición de la controversia experimentada por motivos similares en 2006, revelan que aún hace falta afinar las epistemologías legislativa y judicial en la materia, pero que mucho se ha avanzado en su clarificación y desarrollo.

De cara al futuro, nuevas reformas legislativas y doctrina judicial seguramente confirmarán que, en materia electoral, lo mismo que en prácticamente todos los sectores del ordenamiento jurídico, la reforma definitiva no existe, simplemente porque la construcción de nuestra democracia constitucional y la constitucionalización del orden jurídico seguirán encontrando pisos renovados, más que antiguos techos.

Fuentes citadas y consultadas

Alanís Figueroa, María del Carmen, "Sistema de nulidades en las elecciones", en *La reforma a la justicia electoral en México. Reunión Nacional de Juzgadores Electorales*, México, TEPJE, 2008.

Ackerman, John (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (www.juridicas.unam.mx Biblioteca Jurídica Virtual), 2009.

- _____ (coord.), *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (www.juridicas.unam.mx Biblioteca Jurídica Virtual), 2011.
- _____, *Autenticidad y nulidad. Por un Derecho Electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (www.juridicas.unam.mx Biblioteca Jurídica Virtual), 2012.
- Cárdenas Gracia, Jaime, "Cinco propuestas en materia electoral", en Ackerman, John, *Autenticidad y nulidad...*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
- _____, "Crítica a las consideraciones generales de la sentencia derivada de la elección presidencial", en *Quid Iuris*, Año 7, Volumen 19, Diciembre 2012-Febrero (en www.bibliojuridica.org) 2013, pp. 29-46.
- Carrasco Daza, Constanco, "La calificación jurisdiccional de la elección presidencial", artículo publicado en *El Universal*, México, Septiembre 10, 2012 (También en www.trife.gob.mx).
- Comanducci, Paolo, "Teoría del razonamiento jurídico", Conferencia dictada en el Centro de Investigaciones Jurídico Políticas (CIJU-REP) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Enero 11, 2013.
- Córdova Vianello, Lorenzo, y Salazar Ugarte, Pedro (coords), "Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo", México, TEPJF, 2008.
- Favela Herrera, Adriana M., "Aspectos relevantes del juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración", en Castellanos Hernández, Eduardo (coord), *Temas de Derecho Procesal Electoral*, México, SEGOB, 2010, pp. 351-383.
- González Oropeza, Manuel, "Desempeño y retos del tribunal electoral", en Ackerman, John, *Elecciones 2012: En busca de equidad y legalidad*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas (www.juridicas.unam.mx Biblioteca Jurídica Virtual), 2011, pp. 173-193.
- _____, "La nulidad de la elección presidencial", en Molina Piñeiro, Luis J., Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, y Patiño Manffer, Ruperto, *La sucesión presidencial 2012: ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*, México, Editorial Porrúa, UNAM-Facultad de Derecho, Monitor Democrático, pp. 12-39.
- Luna Ramos, José Alejandro (coord.), *Sistema de justicia electoral mexicano*, México, Editorial Porrúa-Universidad Panamericana, 2010.

EXPERTOS INTERNACIONALES

Augusto Hernández Becerra

REGULACIÓN Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA EN COLOMBIA. ÚLTIMAS TENDENCIAS

Poderosas razones asistieron a Juan Jacobo Rousseau para sostener, promediado el siglo XVIII, que el pueblo inglés únicamente era soberano y libre un día, el día de las elecciones, y que el resto del tiempo vivía en la esclavitud, sometido a los políticos y a los partidos, es decir, a sus representantes. Por esta razón, se opuso a la posibilidad de que el pueblo fuera representado, y se aferró a la idea de la democracia directa.

Con todo, razones de orden práctico impusieron, en los países donde se abrió paso la idea democrática moderna, la necesidad de diseñar y aplicar modelos representativos, fundados en la premisa de absoluta libertad para la gestión política, tanto de los ciudadanos como de las organizaciones partidistas, y en el compromiso gubernamental de absoluta neutralidad y no injerencia en los debates electorales. Es por ello que la primera etapa histórica de las democracias contemporáneas estuvo dominada por las ideas de libertad absoluta y de no intervención del estado en el ejercicio de la actividad política, comprendiendo por ésta no sólo el sufragio sino, además, los derechos de fundar y organizar partidos políticos, realizar y financiar campañas políticas y dirigir las elecciones.

Puesto que la vida humana implica no sólo derechos sino también obligaciones, las sociedades democráticas, en defensa del interés general y también para contener excesos y reprimir abusos, han asumido la regulación creciente de los aspectos neurálgicos del sistema electoral y el diseño de mecanismos de control confiados a organismos públicos especializados. La intervención del estado en la actividad política se registra, así, como una tendencia generalizada en las democracias occidentales, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Las leyes que han venido a regular las elecciones, los partidos, las campañas, la financiación de la actividad política y los controles estatales

sobre la actividad de los partidos y de los políticos constituyen el nuevo derecho electoral, y forman una masa normativa e institucional que, por lo inusitada, apenas cincuenta años atrás habría suscitado insuperable resistencia. La actividad política es, hoy, una actividad prolijamente regulada y celosamente vigilada por el estado, cuyas normativas universalmente se admiten como necesarias en aras de una democracia real, universal, transparente, equitativa e incluyente.

Cómo evitar la corrupción en la política es una cuestión que ha obsesionado a la humanidad desde los albores de la filosofía política. Ya los antiguos griegos supieron que, dada la imperfección de los asuntos humanos, toda democracia es corruptible. Es, por tanto, deber de los demócratas permanecer alertas, reaccionar ante los primeros signos de corrupción y aplicar correctivos cuando se identifiquen violaciones al orden jurídico y ético. La experiencia enseña que, en ocasiones, la representación de los electores puede transformarse en usurpación, y así el interés general, que es principio y fin del sistema representativo, en manos de representantes populares indignos podría quedar subordinado a intereses particulares.

No obstante, la evidencia persistente de que la actividad política suele bordear los abismos de la legalidad, han debido pasar muchos años para que las democracias occidentales se decidieran a sujetar la actividad política al marco constitucional y legal. Una creciente preocupación por los conflictos política-legalidad y democracia-ética ha sensibilizado la opinión pública de nuestras sociedades y se ha convertido en la sustancia de renovadas políticas públicas y legislaciones más incisivas.

En las últimas décadas, la legislación electoral de América Latina ha incrementado los controles sobre los partidos políticos y, en un sentido más general, sobre la actividad política, para hacer responsables por sus actuaciones contrarias a la ley no sólo a las instituciones, sino a los directivos y administradores de las organizaciones partidarias, a quienes fungieren como candidatos, a quienes resultaren elegidos e, incluso, a los afiliados.

Tal es el derrotero de las normas electorales en Colombia, que se explica por el rechazo social a la corrupción política y la alarma ante el hecho de que la captura de la política se convirtió en un objetivo declarado del crimen organizado. Estos dos fenómenos, la corrupción política y las relaciones oscuras entre política y criminalidad, se han erigido como la más grave amenaza contra las instituciones del país en los últimos tiempos.

Es interesante señalar que el Congreso de la República, y por ende los partidos políticos, han asumido la responsabilidad histórica de defender las

instituciones mediante la expedición de leyes cada vez más estrictas, enfocadas hacia requisitos, deberes, condiciones y derechos de las organizaciones políticas; responsabilidad de los dirigentes y los elegidos; inspección, vigilancia y control estatal de la actividad política. En su mayor parte, dichos mecanismos y regulaciones son universalmente conocidos. Otros ostentan cierta originalidad. Algunos son de vieja data, otros relativamente recientes. Los controles que vamos a describir son ejercidos por organismos independientes del gobierno, no políticos, dotados de autonomía constitucional. Son los jueces, el Consejo Nacional Electoral, la Procuraduría General de la Nación. También están, por supuesto, los ciudadanos.

Este estudio presenta una descripción general de las nuevas tendencias de la legislación electoral colombiana, en cuanto hace a la regulación y control de la actividad política. Dichos mecanismos son: i) controles judiciales, ii) controles a cargo del Consejo Nacional Electoral, iii) Sanción constitucional. La silla vacía y iv) Control disciplinario. Se concluye con una breve consideración sobre la insurgencia de nuevos controles ciudadanos en la era de la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones.

I. Controles judiciales

El principio de la separación de poderes se invocó en el pasado para rechazar cualquier forma de intromisión de la justicia en el funcionamiento interno del órgano legislativo y en relación con la conducta de los congresistas. La antigua institución del fuero, entendido como inmunidad ante la autoridad judicial para proteger la independencia del legislativo, de ordinario se tradujo en impunidad, motivo por el cual poco o nada pudo hacer la justicia para perseguir y castigar los delitos en el mundo político. En cuanto al funcionamiento de los partidos políticos y el desarrollo de los procesos electorales, se prefirieron antiguamente los controles endógenos sobre los exógenos, de suerte que los partidos se controlaran a sí mismos, mediante comisiones de ética, y las corporaciones de elección popular se encargaran de validar las elecciones, poniendo así punto final a toda controversia.

A contrapelo de ese pasado, la justicia viene desempeñando una función cada vez más relevante en la protección de las instituciones democráticas. En el caso de Colombia, este activismo democrático de la justicia se manifiesta principalmente en los siguientes sentidos: i) la revisión de la legalidad de las

elecciones está confiada a la justicia de lo contencioso administrativo; ii) la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, juzga a los congresistas por la comisión de delitos; iii) el Consejo de Estado tiene la facultad de decidir si los congresistas pierden su investidura por violaciones al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés; iv) la justicia penal ordinaria vela por la pureza de las elecciones.

1. La acción pública de nulidad electoral

La ley 130 de 1913, “*Sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”, estableció en Colombia esta jurisdicción como un sistema de justicia paralelo a la jurisdicción ordinaria, que está próximo a cumplir 100 años de funcionamiento continuo, y cuyo tribunal supremo es el Consejo de Estado . Dicha ley fijó su objeto en los siguientes términos:

“Artículo 1°. La jurisdicción contencioso administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente ley”.

Merece destacarse que esta norma confirió poder a los ciudadanos en general, singularmente considerados, tanto para demandar los actos de las autoridades por razones de interés general, como para reclamar el restablecimiento de sus derechos cuando éstos hubieren sido vulnerados por la actividad del Estado.

De manera especial consagró, además, la acción pública de nulidad electoral en los siguientes términos:

“Artículo 38. Los Tribunales administrativos Seccionales conocen privativamente, y en una sola instancia de los asuntos siguientes:
... c) De las demandas sobre nulidad de las votaciones o actas de escrutinio de los jurados de votación y juntas electorales”.

Puesto que los votos para todas las elecciones se depositaban necesariamente en las urnas custodiadas por los jurados de votación, a quienes correspondía en primera instancia el escrutinio y en segunda a las juntas

electorales, mediante esta acción se podían impugnar ante los jueces de lo contencioso administrativo elecciones de toda naturaleza, esto es, municipales, departamentales y nacionales.

Leyes sucesivas, seguidas de las luces de la jurisprudencia, delinearon cada vez con mayor precisión las características de esta acción, que instaura un auténtico derecho de participación política de los ciudadanos, legitimados por la ley para pedir el concurso de la justicia a efecto de que se clarifique la legalidad de las elecciones y se despeje toda duda de fraude o error en la elección o en el escrutinio.

La Corte Constitucional ha sintetizado los rasgos básicos de esta acción así:

“... la jurisprudencia constitucional ha considerado que la acción electoral es el mecanismo de defensa judicial idóneo para la discusión de los actos electorales definitivos y de trámite. En sentencia T-510 de 1996 (julio 6), el magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis manifestó que dicha acción ‘constituye el medio previsto por el legislador para discutir en sede jurisdiccional, tanto la legalidad misma del acto de elección, como la pureza del sufragio y el respeto a la voluntad del elector’; y en torno a su carácter público, agregó que podrá ejercerla ‘cualquier persona para la protección de su derecho a ser elegido, o para la defensa del derecho a elegir o, simplemente, por el interés en la pureza del sufragio y en la legalidad del acto de elección o nombramiento’. En el mismo pronunciamiento también quedó claro que dentro de la actuación correspondiente los ciudadanos pueden intervenir como coadyuvantes o impugnadores y participar en la práctica de pruebas, existiendo un espacio adicional de debate en la etapa de alegatos de conclusión, luego de lo cual se dictará sentencia con efectos *erga omnes*, la cual ‘cobijará incluso, desde el punto de vista electoral, a todos aquéllos que pudiendo haber participado en el proceso, se marginaron voluntariamente del mismo o no concurrieron a él’.

De esa manera concluyó que la acción electoral es el medio jurisdiccional público y abierto para controvertir y defender la legalidad de los actos de elección, ‘según el interés que cada persona tenga, en la protección del derecho a elegir y ser elegido, en la pureza del sufragio o en el principio de legalidad de los actos administrativos’, mediante un proceso que desde el punto de vista electoral ‘agotará en principio la jurisdicción del Estado, pues la sentencia que allí se pronuncie no sólo definirá situaciones concretas e individuales de elegidos y aspirantes, sino que dará seguridad a la ciudadanía sobre la conformación del poder público y la continuidad de las instituciones democráticas’.”¹

¹ Corte Constitucional, sentencia T-864 DE 2007, magistrado ponente Nilson Pinilla Pinilla.

En el recientemente expedido Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1347 de 2011, la acción electoral aparece definida así:

“Artículo 139. Nulidad electoral. Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas...”

El campo de aplicación es bastante amplio, pues los ciudadanos pueden acudir a la acción electoral para demandar tanto los resultados de las elecciones populares como los actos de elección realizados por cuerpos colegiados o electorales, e igualmente para pretender la anulación de cualquier acto de nombramiento de funcionario o dignatario.

La acción electoral presenta además las siguientes características: es pública, tiene por única finalidad la anulación de los actos de elección o nombramiento (artículo 275), está sujeta a un término de caducidad breve de treinta días (artículo 164-2), el acto de elección demandado es susceptible de suspensión provisional (artículos 238 de la Constitución y 277 de la ley 1437), procede por las causales del artículo 275 de la ley 1437, la demanda puede reformarse por una sola vez (artículo 278), no es desistible (artículo 280), cualquier persona puede pedir que se la tenga como impugnador o coadyuvante (artículo 228).

Los resultados electorales se pueden impugnar, inicialmente, durante los escrutinios, ante las corporaciones escrutadoras. Las decisiones que adopten estas autoridades son de naturaleza administrativa y por tanto están sujetas, como todos los actos administrativos y previa demanda, a la verificación de su legalidad por parte de los jueces del contencioso administrativo.

Recientemente la ley 1475 de 2011 dispuso (artículo 26) que la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales, fijado para cada elección por acto administrativo del Consejo Nacional Electoral, será sancionada con la pérdida del cargo. Por consiguiente, cuando se trate de candidatos elegidos a corporaciones públicas, se seguirá el procedimiento de pérdida de investidura definido en la Constitución y la ley. En el caso de alcaldes y gobernadores dicha violación será causal de anulación de la elección que deberá impetrarse ante la jurisdicción de lo contencioso admi-

nistrativo. Una vez establecida la violación de los límites al monto de gastos, dispone la ley que el Consejo Nacional Electoral deberá demandar ante la autoridad judicial competente la pérdida del cargo. Como se trata de acciones públicas, cualquier ciudadano podría igualmente, una vez establecida la violación de los topes por parte del Consejo Nacional Electoral, presentar la correspondiente demanda.

2. Juzgamiento penal de altas autoridades del Estado por la Corte Suprema de Justicia

La historia constitucional registra como un logro importante para el sistema democrático representativo el que los miembros del Parlamento sólo pudieran ser sometidos a juicio, por la presunta comisión de delitos, previa autorización del propio Parlamento, caso en el cual serían juzgados por un tribunal de especial jerarquía. De esta manera se garantizó la autonomía del órgano legislativo frente al gobierno, y se conjuró el peligro de que los jueces pudieran ser manipulados con intenciones políticas. El principio de la separación de los poderes, cuyo respeto es indispensable para que sea posible la libertad, inspira este diseño institucional.

Así nació en Inglaterra la institución del fuero parlamentario y se extendió a todos los Estados de inspiración liberal.² Colombia no ha sido la excepción, y durante décadas estuvo regulado en el artículo 177 de la Constitución de 1886 (de acuerdo con la reforma de 1936) así:

“Artículo 177. Ningún miembro del Congreso podrá ser aprehendido ni llamado a juicio criminal sin permiso de la cámara a que pertenezca, durante el periodo de las sesiones, cuarenta días antes y veinte días después. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente, y será puesto inmediatamente a disposición de la cámara respectiva”.

Esta regla varió drásticamente al expedirse la Constitución de 1991, al considerarse que el fuero estaba siendo aprovechado por políticos provenientes del mundo criminal para hacerse a un cómodo refugio contra la acción de la justicia.

² La Declaración de Derechos inglesa, de 1689, manifiesta en el numeral 9: “Que la libertad de palabra y los debates y procedimientos en el Parlamento no deben indagarse en ningún tribunal o lugar fuera del Parlamento”.

Mucho impresionó en la época, por ejemplo, que un individuo como el tristemente célebre Pablo Emilio Escobar, quien fue congresista en los años ochenta, convirtiera la inmunidad parlamentaria en eficaz escudo de impunidad.

En el Estado de Derecho nadie puede colocarse por encima de la ley ni eximirse de cumplirla estrictamente. Las autoridades todas, sin excepción, en su deber de cumplir la Constitución y la ley, están llamadas a dar ejemplo y constituye abuso del derecho invocar una protección institucional para evadir la investigación y castigo de los delitos que se le imputen. Por supuesto, los congresistas, antes y después de 1991, y éste es otro asunto, han sido inmunes por sus votos y opiniones, es decir, no pueden por estos hechos ser sometidos a indagación ni juicio penal.

Por las razones expuestas, el fuero de los congresistas, que formaba un todo indisoluble con la inmunidad, desde 1991 consiste para los legisladores en el privilegio de ser penalmente investigados y, si es del caso, juzgados por la Corte Suprema de Justicia. Desapareció así la figura jurídica de la inmunidad parlamentaria, y fue sustituida por una nueva regla constitucional de fuero en sentido estricto, que permite a los jueces proceder sin dilación en las investigaciones y capturas a que haya lugar en contra de miembros del Congreso. No siendo ya inmunes ante la acción de la justicia por causa de delitos, los congresistas conservan un fuero especial, consistente en que únicamente podrán ser enjuiciados por la Corte Suprema de Justicia y sólo ésta podrá ordenar su eventual detención. Dice así la norma vigente:

“Artículo 186. De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación”.

El artículo 235 de la Constitución Política reitera la competencia de la Corte Suprema de Justicia al señalar en el numeral 3 que está facultada para “investigar y juzgar a los miembros del congreso”. Los artículos 186 y 235 de la Constitución se han convertido en instrumentos decisivos del Estado para combatir el crimen organizado, que hace algo más de veinte años se ufanaba de tener en su nómina a la tercera parte de los miembros del Congreso de la República.³

³ Con ocasión del escándalo de la para-política, que reveló nexos estrechos entre dirigentes políticos y grupos armados pertenecientes al narcotráfico, han sido condenados 51 congresistas por la Corte Suprema de Justicia y otros 57 están siendo procesados. V. <http://www.arcoiris.com.co/2012/05/reforma-a-la-justicia-salvavidas-para-congresistas-investigados/>

3. Pérdida de investidura

Una honda preocupación por la crisis de las instituciones llevó en 1991 a concebir un mecanismo radical para la recuperación moral del descaecido Congreso de la República mediante la cooperación de una instancia judicial del más alto nivel. Puesto que el Legislativo parecía haber agotado su capacidad de control interno a las faltas éticas de sus miembros, decidió la Asamblea Constituyente que el Consejo de Estado ejerciera la función de disciplinar a los congresistas por la comisión de faltas graves a sus deberes y por violaciones al estatuto de prohibiciones diseñado constitucionalmente. Se quiso de esta manera, por un medio ciertamente excepcional y raro, defender el prestigio y la credibilidad de la corporación.

La sanción aplicable en los casos expresamente previstos en la Constitución es sólo una: la pérdida de la investidura, medida equivalente a una destitución, que implica no solo la inmediata dejación del cargo de congresista, sino la imposibilidad definitiva de regresar al Congreso de la República.

De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución, la pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano. La pérdida de investidura forma así parte del amplio repertorio de acciones públicas que distingue el sistema judicial colombiano, entre ellas la acción pública de inconstitucionalidad (contra las leyes y decretos del Ejecutivo de naturaleza legislativa), de nulidad (contra todos los actos de las autoridades), electoral (contra las elecciones y nombramientos).

El artículo 183 de la Carta establece como causales de pérdida de investidura la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses; la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarios en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura; no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse; indebida destinación de dineros públicos; tráfico de influencias.

Conforme a lo previsto en el artículo 291 de la Constitución, la ley ha extendido la pérdida de investidura a los miembros de las corporaciones públicas del orden departamental, distrital y municipal, cuyo juzgamiento corresponde a los tribunales de lo contencioso administrativo.

La singular naturaleza de la pérdida de investidura ha sido explicada por la Corte Constitucional así:

“La jurisprudencia de esta Corte ha señalado que la pérdida de la investidura es una sanción de carácter disciplinario de muy especiales características, por cuanto la competencia para declararla no deviene de una autoridad administrativa sino de una autoridad judicial. Su especialidad surge, entre otras, que tiene sustento en la Constitución y que tiene un sentido eminentemente ético. En efecto, dicha figura constitucional busca preservar la dignidad del cargo público de elección popular; por ende, la pérdida de la investidura, es uno de los mecanismos de democracia participativa por medio del cual los ciudadanos ejercen directamente control sobre las personas electas, convirtiéndose entonces en un derecho político. La connotación trascendental que denota la investidura a un cargo de elección popular tiene su origen en la confianza que ha sido transferida directamente por el pueblo a través de la vía electoral; por tal razón no es un asunto que concierne de manera exclusiva a la persona electa sino que es vital para la corporación para que fue electo como para la sociedad electora. Se puede afirmar que la finalidad de la pérdida de la investidura es dignificar y enaltecer la calidad de los representantes del pueblo en las corporaciones públicas, siendo como se ha afirmado, un mecanismo de control político de los ciudadanos y un instrumento de depuración en manos de las corporaciones públicas contra sus propios integrantes, cuando estos incurran en conductas contrarias al buen servicio, el interés general o la dignidad que ostentan... Así entonces, debe afirmarse que la pérdida de la investidura —como proceso jurisdiccional— pretende establecer o imputar responsabilidad de tipo político y por lo tanto se convierte en una institución autónoma respecto de cualquier otro proceso que pretenda establecer otro tipo de responsabilidad como la penal, disciplinaria o fiscal”.⁴

Esta institución ha funcionado de manera activa desde 1994 y ha demostrado ser notablemente eficaz. A la fecha, cerca de cincuenta representantes a la cámara y senadores de la república han perdido su investidura por sentencia del Consejo de Estado en Sala Plena.⁵

Cabe agregar que, según se indicó al explicar la acción de nulidad electoral, la ley 1475 de 2011 instituyó la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales como causal de pérdida de investidura para

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-147 de 2011, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

⁵ Fernando Cepeda Ulloa. *Pérdida de la investidura, 1991-2011: una herramienta eficaz contra la corrupción de los congresistas, diputados y concejales*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, primera edición, 2012.

los miembros de corporaciones públicas. Una vez establecida la violación de los topes por parte del Consejo Nacional Electoral, éste deberá presentar la correspondiente demanda, sin perjuicio de que pueda hacerlo cualquier ciudadano, dado que la pérdida de investidura es una acción pública.

4. Protección penal de las elecciones. Los delitos electorales

Once son los delitos catalogados como electorales en el Código Penal colombiano. Quienes incurran en estas conductas pueden enfrentarse a penas de hasta nueve años de cárcel. Unos tienen un carácter general. Se trata de los delitos de perturbación del certamen democrático, constreñimiento, fraude, corrupción al sufragante y voto fraudulento, que en su modalidad de suplantación ocurre con frecuencia. Los tres últimos son los delitos más recurrentes en época de elecciones.

Determinados delitos tienen por actor principal a los servidores públicos. Se trata de los delitos de favorecimiento al voto fraudulento, de mora en la entrega de documentos relacionados con una elección, de alteración de resultados electorales y el de denegación de inscripción.

Otros están referidos a abusos o fraudes con la cédula de ciudadanía, que es en Colombia el documento de identificación electoral. En este campo figuran los delitos de ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula; fraude a inscripción de cédulas, delito conocido como trashumancia (trasteo de votos), que ocurre cuando se desplaza o transporta a ciudadanos con el objetivo de que voten en un lugar diferente a aquél donde residen.

Con el objeto de actuar coordinadamente y con mayor eficacia en la persecución del delito electoral, la Procuraduría General de la Nación ha liderado la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (Uriel), integrada por funcionarios de la Procuraduría, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Nacional Electoral, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia y otros despachos.

II. Controles a cargo del Consejo Nacional Electoral

El Consejo Nacional Electoral es el ente directivo de la Organización Electoral, organismo que por disposición constitucional goza de autonomía e independencia en relación con las tres ramas del poder público. Es función constitucional del Consejo Nacional Electoral regular, inspeccionar, vigilar y controlar la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, y de sus representantes legales, directivos y candidatos.⁶

1. Marco constitucional

Específicamente, en cuanto se refiere al control de la actividad política, compete al Consejo Nacional Electoral hacer que se cumplan las normas sobre partidos y movimientos políticos y sobre publicidad y encuestas de opinión política, y garantizar que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de plenas garantías (numeral 6). También le corresponde distribuir los aportes que, para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley (numeral 7); reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos (numeral 9); reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado (numeral 10), y decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquéllos han sido inhabilitados de acuerdo con la Constitución y la ley (numeral 12).

La Corte Constitucional resume las funciones constitucionales del Consejo Nacional Electoral así:

“El Consejo Nacional Electoral tiene la función general de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, y en desarrollo de esa previsión general, tiene competencia para: (i) velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos; (ii) distribuir los aportes que establezca la ley para el

⁶ Artículo 265 de la Constitución, modificado por el art. 12, Acto Legislativo 01 de 2009.

financiamiento de campañas electorales; (iii) reconocer y revocar la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos; (iv) reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado; (v) colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de sus decisiones y la escogencia de sus candidatos; y (vi) decidir la revocatoria de la inscripción de candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular, cuando exista plena prueba de que aquellos están incurso en causal de inhabilidad prevista en la Constitución y la ley”.⁷

2. Sanciones administrativas y electorales vinculadas a la condena penal de los candidatos y elegidos

Por reforma constitucional de 2009⁸ los partidos y movimientos políticos quedaron sujetos a un régimen de responsabilidad considerablemente estricto que mira especialmente a excluir de las elecciones y de la organización estatal a individuos comprometidos con la comisión de delitos. A partir de una fórmula general, según la cual deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación, estas organizaciones responderán especialmente por apoyar candidatos (sin importar que resulten elegidos o no) que en el pasado hubieren sido condenados, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior, “por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad”. Igualmente responderán si los candidatos elegidos son condenados, en Colombia o en el exterior, por los mismos delitos durante el periodo para el cual fueren elegidos, y también cuando sus candidatos no elegidos fueren condenados durante el periodo al cual aspiraron, por delitos cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.⁹

Precisa el artículo 107 de la Constitución que las sanciones por tales faltas podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos para financiar la campaña y cancelación de la personería jurídica. Corresponde al Consejo Nacional Electoral imponerlas como conclusión de

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸ Acto Legislativo 01 de 2009.

⁹ Artículo 107.

un procedimiento administrativo con plenas garantías del derecho a la defensa y el debido proceso. Cuando se imponga alguna de estas condenas en relación con quien resultare electo para un cargo uninominal (alcalde o gobernador), el partido o movimiento que lo avaló no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar su reemplazo.

3. Faltas y sanciones a directivos de partidos y movimientos políticos en la ley estatutaria

La ley 1475 de 2011¹⁰ dictó un régimen de responsabilidad de los directivos de los partidos y movimientos políticos, entendiéndose por tales a las personas designadas para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno, administración y control, y que en tal condición hayan sido inscritas ante el Consejo Nacional Electoral.

El artículo 10 de dicha ley tipifica como faltas de los directivos, entre otras, el permitir la financiación ilegal de la organización o de las campañas electorales; la violación de los topes o límites de ingresos y gastos de las campañas electorales; la inscripción de candidatos que no reúnan los requisitos o calidades, estén inhabilitados, o hayan sido condenados o llegaren a serlo durante el periodo para el cual resultaren elegidos, por delitos cometidos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales, actividades del narcotráfico, contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad.

También es falta de los directivos utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación política y electoral, incurrir en delitos contra mecanismos de participación democrática, contra la administración pública, contra la existencia y seguridad del Estado, contra el régimen constitucional y legal, de lesa humanidad. Y, por supuesto, cometer delitos relacionados con actividades de grupos armados ilegales o de narcotráfico.

El artículo 11 de la ley 1475 prevé las sanciones de amonestación, suspensión del cargo directivo hasta por tres meses, destitución, y expulsión del partido o movimiento, sin perjuicio de las sanciones previstas en los estatutos.

¹⁰. “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”.

tos. De acuerdo con la gravedad de la falta corresponde a los órganos de control de los partidos y movimientos políticos imponer la sanción que corresponda, mediante el procedimiento previsto en sus estatutos. Las decisiones que se adopten podrán ser impugnadas ante el Consejo Nacional Electoral.

Sobre este aspecto de la ley 1475, cuando previamente a la sanción presidencial le fue remitida para su análisis de constitucionalidad, dijo la Corte Constitucional que sus preceptos satisfacían los principios de legalidad, tipicidad y de reserva de ley. Y agregó:

“El Proyecto de Ley Estatutaria señala un catálogo de acciones y omisiones constitutivas de faltas sancionables a los directivos de los partidos y movimientos políticos, previsión que constituye una expresión de la eficacia del principio de legalidad que gobierna el derecho sancionador y que incorpora el deber de que el legislador determine las conductas objeto de sanción y de reserva de ley frente a las sanciones aplicables a los directivos de los partidos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que le confieren personería jurídica a la agrupación política, responsabilidad que debe estar precedida de la acreditación de la culpabilidad en la comisión de la falta, merced de haber faltado al deber de diligencia y cuidado antes aludido; faltas éstas que están en consonancia con el propósito del régimen constitucional en materia de funcionamiento y organización de partidos y movimientos políticos. Es así como se tipifica como falta la omisión reiterada, grave e injustificada de solicitudes de alguna instancia u organismo interno, el incumplimiento del deber de diligencia y cuidado en la verificación del origen de los recursos para la financiación de la organización y/o las campañas electorales, el desconocimiento de los límites en los topes a los gastos que puedan realizar las agrupaciones políticas y las cuantías máximas de las contribuciones privadas, el estímulo de la formación de asociaciones ilegales o de hacer parte de ellas o permitirles injerencia en el partido o movimiento, la de utilizar o permitir el uso de la violencia para el ejercicio de la participación electoral, el incurrir en delitos contra la participación democrática, la administración pública, la existencia y seguridad del Estado, el régimen constitucional; de lesa humanidad o relacionados con actividades de grupos armados ilegales y del narcotráfico, y la comisión de actos de corrupción, permitirlos u omitir el deber de denunciarlos”.¹¹

Las faltas en que incurran los directivos de los partidos, por acción o por omisión, acarrearán responsabilidad también para los partidos y movimientos

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2011 cit.

políticos, y el Consejo Nacional Electoral, siguiendo el debido proceso administrativo, impondrá las sanciones que correspondan de acuerdo con la gravedad de la falta, según está previsto en los artículos 12 y 13 de la ley 1475.

III. Sanción constitucional. La silla vacía

La reforma constitucional de 2009 ya citada reformó el artículo 134 para disponer que la curul del congresista (o del diputado, concejal o edil, porque la medida se aplica a los miembros de todas las corporaciones de representación popular) permanecerá vacía cuando le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal, por delitos que le relacionen con grupos armados ilegales, o por delitos de narcotráfico o de lesa humanidad. En tales casos no podrá ser reemplazado mientras dure el proceso penal. Se trata de una sanción política a las organizaciones partidistas, de carácter transitorio, pero que podría extenderse a la totalidad del periodo constitucional respectivo.

En efecto, si el proceso penal que se sigue contra el miembro de la corporación concluye con sentencia condenatoria, dicha sentencia producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública.

Para evitar que se evada el rigor de la medida mediante el ardid de la renuncia de quien se viere involucrado en un proceso penal de las características anotadas, la norma constitucional dispone que la renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, en nada altera el hecho de que pierde su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto su reemplazo por quien corresponda según el orden de los inscritos en la lista. Es decir, en todo caso la silla permanecerá vacía.

IV. Control disciplinario

El Estado ejerce la potestad disciplinaria sobre la totalidad de los servidores públicos de sus dependencias, incluidos quienes hubieren llegado al cargo por elección popular, y lo hace por medio de la Procuraduría General de la Nación, las personerías distritales y municipales, las oficinas de control dis-

ciplinario interno y los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado. Los funcionarios judiciales están sujetos a una jurisdicción disciplinaria especial que, en virtud de la autonomía constitucional de la Rama Judicial, está radicada en la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

La Procuraduría General de la Nación, órgano superior de control cuyo estatus constitucional le provee autonomía e independencia en el concierto de las ramas del poder público, tiene entre sus funciones constitucionales la de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.¹²

La titularidad del poder disciplinario preferente le permite a la Procuraduría General de la Nación iniciar o proseguir cualquier investigación o juzgamiento, de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas, por hechos que pudieran ameritar la imposición de sanciones de naturaleza disciplinaria. Dan lugar a proceso y sanción disciplinaria cualquiera de las conductas previstas como falta disciplinaria en la ley, la cual tipifica como tales todos los comportamientos que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, y violación de prohibiciones y del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses.¹³

Además, la Constitución (artículo 278) faculta de manera especial al Procurador General de la Nación para desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Estatuye el Código Disciplinario Único que, dependiendo de la gravedad de la falta, la autoridad disciplinaria puede imponer las sanciones de

¹². Artículo 177, numeral 6.

¹³. Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”, artículos 1º, 2º y 23.

destitución e inhabilidad general, suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial, suspensión, multa y amonestación escrita.

Cabe explicar que la destitución e inhabilidad general implica la desvinculación del cargo y la imposibilidad de ejercer cualquier cargo o función pública por el término que se estipule en el fallo disciplinario. Por su parte, la suspensión implica la separación transitoria del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria, por un periodo no inferior a un mes ni superior a doce meses. La inhabilidad especial que acompaña a la suspensión consiste en la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquél en que se produjo la suspensión, por el término señalado en el fallo.

De acuerdo con el artículo 46 de la ley 734, la inhabilidad general será de diez a veinte años y la inhabilidad especial no será inferior a treinta días ni superior a doce meses. En todo caso, cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.¹⁴ Además de las sanciones disciplinarias principales, merecen consideración especial las inhabilidades accesorias a la sanción disciplinaria, puesto que pueden tener una grave repercusión de naturaleza electoral, según se verá enseguida.

Puesto que “la acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta”,¹⁵ ocurre que por un mismo hecho, dependiendo claro está de sus características y connotaciones, es posible que sobre el servidor público recaigan y se acumulen diversos tipos de responsabilidad y las consiguientes sanciones: disciplinaria, fiscal, penal, civil e incluso ética, de acuerdo con los estatutos de las profesiones liberales o con los estatutos del partido o movimiento político al cual pertenezca.

Si por añadidura el servidor disciplinado es miembro de corporación pública, no sería extraño que, además, deba enfrentar dos procesos judiciales especiales: el de pérdida de investidura, si los hechos configuran alguna de las causales para que éste proceda según lo explicado más arriba, y el proceso de nulidad de la elección ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si la sanción disciplinaria le generó inhabilidad para ser elegido, circunstancia que enerva la legalidad de su elección. Dependiendo de las circunstancias, en torno a los elegidos pueden presentarse distintas combinaciones de responsabilidad, generalmente con efectos fatales sobre la legalidad de su elección y la continuidad de su carrera política.

¹⁴. *Ibíd.*, artículos 44 a 46.

¹⁵. Artículo 2° de la ley 734 de 2002.

V. Conclusiones

La regulación electoral en Colombia ha enfocado su atención en los últimos tiempos, y ésa es su tendencia típica, hacia la consolidación institucional de los partidos y movimientos políticos, y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de controlar la actividad política. Las reformas políticas de la última década han retocado todos los elementos habituales del sistema electoral, pero se observa en las reformas de 2009 y 2011 un énfasis sin precedentes en perseguir y sancionar la corrupción política y la amenazante penetración del crimen organizado en la vida institucional del país.

Quizá la nota más característica de la tendencia sea el papel relevante de la justicia en el control político y electoral. El Consejo Nacional Electoral ha visto incrementadas sus atribuciones también. La Procuraduría General de la Nación cumple un papel protagónico de carácter permanente, que se ve reforzado en tiempos electorales. Pero no lo hacen por separado, sino coordinadamente, y con el concurso de muchas otras instituciones del estado, como el gobierno nacional, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Fiscalía General de la Nación, entre otras autoridades. No ha de pasarse por alto que así lo ha dispuesto la Constitución y la ley, esto es, se trata de un modelo jurídico e institucional que existe y funciona por voluntad del Congreso de la República con el indispensable apoyo de los partidos y movimientos políticos. Y de la opinión pública.

La Constitución que se dio Colombia en 1991 introdujo copiosamente el principio, los derechos y las instituciones de la participación ciudadana. Las leyes le han abierto numerosos cauces a la cultura participativa y han reformado el estado para que las autoridades se compenentren de los deberes que les impone el paradigma participativo en una sociedad pluralista, incluyente, igualitaria, multiétnica, solidaria. A esta sociedad, más política, integrada e informada, le interesa vigilar la actividad política. Sabe que al hacerlo vela por sus propios intereses. Y le interesa proteger las instituciones a las cuales se ha confiado la misión de controlar las elecciones, los partidos y la conducta de los políticos.

La democracia no puede depender tan sólo de elecciones y partidos políticos, bien se sabe. Necesita nutrirse de opinión pública y prensa independiente, de organizaciones sociales y comunitarias, de centros independientes de opinión y de pensamiento, de un sistema educativo al alcance

de todos, de una descentralización territorial vigorosa. Y de abundantes mecanismos de democracia directa.

Hace apenas unos cuantos meses, contra la voluntad del gobierno nacional y del congreso de la república, la opinión pública, movilizada furiosamente a través de las redes sociales en internet, les obligó a revocar una reforma constitucional, ya perfectamente aprobada, que debilitaba explícitamente los mecanismos judiciales de control sobre la actividad política descritos en este breve ensayo.¹⁶

El sistema político descubrió así, en medio de una repentina crisis, que estas instituciones han generado en la conciencia colectiva un verdadero sentimiento constitucional.

El hecho amerita análisis detenido. Es un acontecimiento político sin precedentes, premonitorio de cambios profundos en la manera de hacer política, de concitar apoyo ciudadano, de galvanizar la voluntad popular y mover la ciudadanía a la acción. El año pasado vimos fenómenos similares en Europa, México, Estados Unidos, Chile, Egipto. Con la revolución tecnológica de la información y de las comunicaciones ha llegado una nueva era para la participación ciudadana. El internet ha puesto en manos de los ciudadanos un poder que evoca los tiempos de la antigua Atenas, el de reunirse por iniciativa propia y de manera permanente para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos, no ya en el ágora de la polis, sino en los espacios virtuales de nuestro tiempo, el ágora virtual que nos ofrecen las redes sociales. Sin apenas advertirlo, porque ni leyes ni instituciones lo han previsto ni regulado, la era tecnológica nos está proporcionando los instrumentos que harán posible realizar la utopía de Juan Jacobo Rousseau.

¹⁶. "El país logró atajar la reforma a la justicia". <http://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-justicia-cayo-orangutan/260421-3> "Expertos creen que los poderes ya no pueden tomar grandes decisiones de espaldas a la ciudadanía". <http://m.eltiempo.com/politica/que-deja-de-positivo-el-amargo-episodio-de-la-reforma-de-la-justicia/11987301/1/home>

› SEMBLANZA DE LOS
PARTICIPANTES ›

reflexiones sobre
• DERECHO ELECTORAL •



Jorge Eduardo Pacheco Vargas

Profesor Normalista por la Benemérita Escuela Nacional de Maestros 1976-1980, C. P. 814414. Licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Campus Aragón, UNAM 1981-1984, C. P. 3980267. Maestro en Derecho por la Facultad de Estudios Superiores, Campus Aragón, UNAM 2009-2010. Acta de Examen, Orientación: Derecho Constitucional-Administrativo y Derecho Electoral.

Experiencia Profesional: Profesor Normalista, Asesor Jurídico, Jefe de distintas Oficinas de Asuntos Jurídicos, Jefe de Departamento de Operación, Jefe de Departamento Jurídico, Subdirector de Área en la Dirección General de Operación de Servicios Educativos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el D. F., de la SEP.

En la Procuraduría General de Justicia del D. F., Oficial Secretario del Ministerio Público en el Área de Consignaciones.

Ocupación actual: Académico, Profesor de Asignatura en la Facultad de Estudios Superiores Campus Aragón de la UNAM (8 años de antigüedad), Subdirector de Área en la Dirección General de Operación de Servicios Educativos de la Administración Federal de Servicios Educativos en el D. F.

Otros Estudios y Reconocimientos: Diplomado Cátedra UNESCO en Derechos Humanos, UNAM. Conferencista, "Tercer Encuentro Internacional sobre el Poder en el Pasado y el Presente de América Latina". Ganador del Primer Lugar en el "Quinto Concurso Nacional de Tesis" de la Secretaría de Gobernación, con la Tesis "Análisis de la Constitucionalidad de las Reformas de 2008 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación a la Libertad de Expresión" en la Categoría de Maestría (2011).

En 2012 publicó “La Reforma Electoral 2007-2008 y el Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación Social en relación a la Libertad de Expresión”, en Molina, Piñeiro Luis Jorge, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y Ruperto Patiño Manffer (Coords.), *La Sucesión Presidencial 2012 ¿Qué hacer para Legitimarla, por qué, cómo y cuándo?*, Porrúa, UNAM, Facultad de Derecho, COPUEX, México, 2012.

Francisco Reveles Vázquez

Doctor en Ciencia Política en la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor investigador Titular C de tiempo completo, definitivo, adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Con reconocimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) como Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores de junio de 2006 a la fecha. Actualmente es coordinador del proyecto de investigación denominado: “Gobiernos de partido y calidad de la democracia: el caso del PRD en el Distrito Federal”, y del proyecto de investigación de apoyo a la docencia intitulado: “Estrategias de fortalecimiento de la investigación y la titulación en Ciencia Política”, el cual recibe el auspicio de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México en el Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza. Catedrático con veinte años de experiencia en los niveles de posgrado y licenciatura en materias como: Partidos políticos y sistemas electorales y Los partidos políticos en México. Sus publicaciones más recientes son, como autor: *¿Qué sabemos sobre los partidos políticos en México?*, UNAM-Gernika, 2011; como coordinador: *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, UNAM-Gernika, 2011; *Los partidos políticos en el Estado de México: orígenes, desarrollos y perspectivas*, IEEM-Fontamara, 2012; *Los estados en el 2010: el nuevo mapa de poder regional*, México, UNAM-IEEG-Gernika-ITAM-Fundación Naumann, 2012; y *La ciencia política en México hoy: ¿qué sabemos?*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 2012.

Armando Soto Flores

Nació en Saltillo, Coahuila el 10 de marzo de 1946. Tiene estudios de Especialidad de Derecho Constitucional y Administrativo (1982-1983), la Maestría y Doctorado (1982-1985) en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que obtuvo el grado de Doctor en Derecho, con mención honorífica, con la Tesis "El Principio de Reformabilidad Constitucional".

En el ámbito de la docencia, se ha destacado como profesor de Derecho Constitucional en el Instituto de Investigaciones e Integración Social en el Estado de Oaxaca (1976-1977); Profesor de Teoría del Estado en la Universidad Autónoma de Coahuila (1988); Profesor Titular "C", Tiempo completo definitivo por oposición de Teoría Política y Derecho Constitucional en el sistema escolarizado y titular en la materia de Poder Legislativo en la División de Estudios de Posgrado, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor en las maestrías en la Universidad Autónoma de Chiapas y la Universidad Autónoma de Nayarit.

Ingresó al Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT), como investigador nacional nivel 1 a partir del 12 de septiembre del 2010.

Es Coautor de los libros:

- *La profesión jurídica en el Siglo XXI.*
- *Derecho Registral, Temas de Derecho Constitucional, México y sus Constituciones.*
- *Teoría de la Constitución.*

Libro más actual del cual ha sido autor fue *Sistemas Constitucionales y Políticos Contemporáneos.*

Ha publicado diversos artículos científicos en temas relacionados con el Derecho Constitucional, Teoría Política, Teoría del Estado, Sociología e historia en revistas especializadas, entre las que destacan *Quórum*, del Congreso de la Unión, *La revista de la Facultad de Derecho* de la Universidad Nacional Autónoma de México y *Lex*. Ha sido ponente de diversos cursos de actualización profesional y docente, además de múltiples conferencias en universidades públicas y privadas del país y del extranjero.

Entre otros reconocimientos, obtuvo la gran Cruz de Honor al Mérito, otorgada por el Instituto Mexicano de Cultura y el reconocimiento Ciudad de México, por su participación en el Consejo Jurídico del Distrito Federal. Perteneció a diversas organizaciones de abogados, entre las que destacan el Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho y el Consejo Nacional de Egresados de la Facultad de Derecho.

Miguel Ángel Suárez Romero

I. Datos Académicos:

Es Licenciado en Derecho con mención honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México (1997); y Doctor en Derecho, sobresaliente “cum laude”, en la Universidad Carlos III de Madrid, España (2004).

II. Datos Profesionales:

Es Profesor Ordinario de Carrera “Titular A”, medio tiempo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (de enero de 2001 a la fecha); Profesor por oposición de la Asignatura Garantías Constitucionales a partir de octubre de 2007 y Profesor de la División de Estudios de Posgrado en la misma Facultad.

Es Profesor de la Maestría en Amparo en la Universidad Latinoamericana, A.C., impartiendo la asignatura “Poder Judicial”.

Es profesor de la Maestría en Derecho Constitucional y Derecho Electoral en la Universidad Autónoma del Estado de Guerrero.

Ha impartido diversos Cursos, Diplomados y Conferencias en temas relativos al Estado de Derecho, Derechos Fundamentales, Justicia Constitucional y Argumentación Jurídica en el seno de la Facultad de Derecho de la UNAM, el Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Iberoamericana, Universidad La Salle, Escuela de Argumentación Jurídica de Puebla, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Consejo de la Judicatura Federal y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es Profesor Intercampus de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), dentro del Programa AL-E 2002, invitado por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid.

Se ha desempeñado como Subdirector de Apoyo a Fiscalías en la Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en la PGR, Jefe del Departamento de Docencia del Instituto de Capacitación de la misma Procuraduría, y Abogado postulante en materia de Amparo.

III. Publicaciones:

Es autor del libro *Crisis de la Ley y Estado Constitucional* (en prensa); Es Coautor del libro *Argumentación Jurídica* en los Cuadernos del Seminario de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la UNAM, Segunda edición 2012; además de que ha publicado artículos en materia de Derechos Fundamentales, Teoría y Filosofía del Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, la *Revista Derechos y Libertades*, Editorial Porrúa y *Revista Lex*.

IV. Otros Méritos:

Idiomas: 1.- Inglés: Habla, traduce; 2.- Italiano: Habla, traduce.

Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), con la distinción “Candidato a Investigador Nacional”.

Es Miembro Fundador del “Claustro de Académicos de la Facultad de Derecho de la UNAM que poseen grado de Doctor”, el 18 de abril de 2007.

Obtuvo el Tercer lugar en el Concurso Nacional de Ensayo Jurídico, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2001).

Eduardo Torres Espinosa

Es egresado de la entonces Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la UNAM, donde obtuvo el título de Licenciado en Derecho con Mención Honorífica. Realizó una Maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Exeter, Inglaterra, y un Doctorado en Gobierno, en la London School of Economics and Political Science, de la Universidad de Londres, Inglaterra.

Desde 1998, es profesor de tiempo completo en la, hoy, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, y desde el 2002 profesor definitivo por concurso

de oposición. A nivel de licenciatura ha impartido, entre otras, las siguientes materias: Ciencia Política II, Instituciones Políticas y Sistemas Políticos Comparados. Desde 1999 es profesor de la materia Epistemología Jurídica y de Prospectiva Política a nivel de maestría.

En el periodo 1999-2006 fue representante de profesores ante el Comité Académico del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM. Pertenece, al Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y al Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo. Asimismo, es miembro de cuatro comités editoriales de revistas arbitradas. Actualmente, la UNAM le otorga el nivel D en el PRIDE y es investigador nacional, nivel 1.

Es autor de los libros *Bureaucracy and Politics in Mexico* (Inglaterra, Ashgate, 1999) y *La burocracia mexicana en tiempos de partido hegemónico* (México, UNAM-INAP, 2011). Asimismo, coordinó los libros *Transición y nueva institucionalidad en México* (México, UNAM-LATneT-IAPEM, 2008) y *Reforma institucional en México. Avances y asignaturas pendientes* (México, UNAM, 2009). Asimismo, es autor de numerosos capítulos de libro y artículos especializados.

Durante 2006 realizó una estancia sabática en la Universidad de Texas en Austin, donde inició una investigación sobre la banca central en América Latina durante la transición política de los años ochenta. Desde 2007, ocupa el cargo de Coordinador del Programa de Investigación de la FES Acatlán de la UNAM.

Julio Cabrera Dircio

Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho, Doctor en Derecho, con estancias posdoctorales en la Universidad Complutense de Madrid, en Madrid, España, en materia de políticas públicas, 2009, y mediación, 2011, en el Instituto de Resolución de Conflictos de la Universidad Castilla la Mancha, en España 2012, diplomado en mediación por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011, Profesor Investigador Tiempo Completo PROMEP, Responsable del Cuerpo Académico “Estudios Jurídicos Constitucionales”, Consolidado, Presidente de la academia de Derecho Civil, y Consejero Técnico Propietario de la Facultad de Derecho y C.S., de la UAEM, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel uno, miembro del registro CONACYT de evaluadores acreditados, integrante del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, integrante de la Red Sociedad Civil

y Democracia del CONACYT. Integrante del Comité Científico en representación de México ante el Instituto de Resolución de Conflictos de la Universidad Castilla la Mancha, España, Integrante de la Comisión de Investigación del Colegio Nacional de Mediadores, Secretario Académico del Colegio de Mediadores del Estado de Morelos. Actualmente es catedrático en los niveles de Licenciatura, Maestría y Doctorado de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Ha participado como conferencista y ponente a nivel nacional e internacional, destacando el Instituto Sonorense de Administración Pública, Hermosillo, Sonora. En la Universidad Interamericana, en la Pontificia Universidad Católica de Lima, Perú, la Universidad Autónoma del Estado de Guerrero, y del Estado de Veracruz, Casa de la Cultura Jurídica de la SCJN, en Cuernavaca, en la Universidad Carlos III de Getafe, en Madrid, España, en el 2011 y 2012.

En cuanto a obras publicadas: *Estado y Justicia alternativa. Reforma al artículo 17 de la Constitución*. Ediciones Coyoacán, 2012. *Manual práctico de la investigación jurídica*, Ediciones Coyoacán, 2011. *Estado y democracia, un acercamiento a la revocación de mandato*, Ediciones Coyoacán, México, 2010. *Teoría del Derecho Municipal*, Ed. Coyoacán, México, 2009. Capítulos de libros: Coordinador y escritor de un capítulo del libro *Tópicos sobre la reforma penal 2008*, editado por Fontamara, 2012. *La sucesión Presidencial 2012*, editado por La Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2012. *La democracia en la universidad, modelos y experiencias de vida política en las universidades*, Editado por la Universidad Autónoma del Estado de Guerrero, Editorial Laguna, México, 2011. Participación en la edición comentada de la Constitución Política del Estado de Morelos en Junio del 2010, Congreso del Estado de Morelos. Memoria de la ponencia X Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la Pontificia Universidad Católica, de Lima, Perú, que es publicada por la editorial IDEMSA, en el 2009. *Hacia los juicios orales en el Estado de Morelos*, ediciones mínimas, México 2008.

Dentro de la administración pública ha desempeñado cargos a nivel estatal, Proyectista de sentencias en los juzgados de primera instancia del H. Tribunal Superior de Justicia del estado, Jefe del departamento jurídico, de la Dirección General de Policía de Tránsito del estado. Visitador General de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, Director del Transporte del Gobierno del Estado de Morelos, Director General de Tránsito y Transportes del Gobierno del Estado de Morelos.

Eduardo Lozano Tovar

El autor suma en sus méritos académicos y profesionales, una notable trayectoria en el ámbito del derecho penal, al cual ha vinculado su estudio y práctica desde hace más de 20 años, tanto en espacios del ámbito nacional como internacional. Tiene la Licenciatura en Derecho Penal, la Maestría en Derecho Penal y el Doctorado en Derecho Penal por la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UAT); asimismo, cuenta con el grado de Máster en Victimología por la Universidad de Sevilla, España, y estudios de posdoctorado en derecho procesal penal por la misma casa de estudios hispana, en la cual ha desarrollado su proyecto de investigación con el nivel de Estudios Avanzados. En la UAT, realiza tareas de tutoría en los diferentes niveles, de Licenciatura a Doctorado, y tareas de investigación.

Dentro de su trabajo en la producción de conocimiento editorial, tiene en su haber varios títulos, como es el caso de las obras *Política Criminológica Integral* (UAT, 2003), *Justicia Convenida. Alternativa a la Reforma al Sistema Penal Mexicano* (UAT, 2003), *Manual de Política Criminal y Criminológica* (Gudiño Cicero Editores, 2007, y Editorial Porrúa, 2007 y 2010), *Seguridad Pública y Justicia* (Editorial Porrúa, 2009 y 2010), y es colaborador permanente desde hace cinco años, de las antologías publicadas por Editorial Porrúa, con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y la coordinación del Colegio de Profesores Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia (COPUEX), como producto de los cursos académicos que se imparten por parte de integrantes del señalado Colegio en universidades españolas como el Instituto Ortega y Gasset, de la Universidad Complutense de Madrid, y la Universidad Carlos III de Madrid. Asimismo, Lozano Tovar ha sido coordinador de cinco antologías jurídicas publicadas en el centro de Investigaciones Jurídico-Políticas (CIJUREP), de la Facultad de Derecho de la UAT.

En la academia, ha impartido cátedra en distintas universidades, entre las que destacan la UAT, el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), la Escuela Libre de Derecho, la Facultad de Derecho y el posgrado de la Barra Nacional de Abogados, así como la Universidad de las Américas, donde fue galardonado en 2007 con el reconocimiento de la International Legal Fraternity Phi Delta Phi, con sede en Washington D.C., EUA. Tiene presentaciones académicas en la Universidad de Lecce, en Italia, la Universidade do Vale do Rio dos Sinos, en Brasil, en el Poder Judicial de Costa Rica,

en la propia Universidad de Sevilla, así como en la Fiscalía General de Cuba, entre otras estancias en el extranjero.

Dentro de su papel como investigador con la línea de Política Criminal, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, con el nivel 1, y propuesto para el Nivel 2, en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT); de este sistema, ha sido elegido como Evaluador de Proyectos en 2011, y fue invitado al XII International Business and Economy Conference, por la Université de Caen, en Francia, en 2012, y al Congreso Internacional de Investigación Academia Journals, por la división de PDHTech, de San Antonio, Texas, EUA, y el Instituto Tecnológico de Celaya, en el mismo año.

Daniel Montero Zendejas

- Doctor en Derecho, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Maestría en Administración Pública, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Estudios en Derecho Comparado realizados en Georgetown University, Washington, D. C., U. S. A.
- Licenciado en Derecho, egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel uno.
- Miembro de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho.
- Miembro del Sistema Estatal de Investigadores, Morelos.
- Integrante del Cuerpo Académico de Estudios Jurídicos Constitucionales de la UAEM.
- Profesor Investigador de Tiempo Completo, definitivo, titular "C" en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Exdelegado de la Procuraduría General de la República y asesor de Procuradores Generales de la República.
- Exdirector general de la Secretaría de Gobernación y equivalentes nombramientos en el gobierno federal.
- Exsubsecretario de Reinserción Social en el Estado de Morelos.

- Conferencista a nivel nacional e internacional en diversas áreas de la Teoría del Estado, Ciencia Política, Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Penitenciario y en general del Derecho Público.
- Autor de varias obras, destacando:
 - *Estado, democracia y partido*. Costa-Amic. (1979).
 - *El PRI en el contexto de la sociedad contemporánea*. Disagraf. Coautor. (1982).
 - *Derecho político mexicano*. Trillas. (1991 y 2010).
 - *La desaparición del estado*. Porrúa. (1999).
 - *Hacia un nuevo constitucionalismo*. Editado por el gobierno del estado de Veracruz. (2002).
 - *Ciencia política. Desarrollo regional y derecho*. Porrúa. (2003).
 - *La lucha de clases en el imperialismo de la globalización*. Porrúa. (2005).
 - *Derecho constitucional comparado*. Porrúa. (2006).
 - *Derecho penal y crimen organizado. Crisis de la seguridad*. Porrúa. (2008).
 - *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*. UAEM-Dicograf. Coautor (2008).
 - *Derecho penal electoral*. Fontamara. (2012).
 - *La sucesión presidencial 2012. ¿Qué hacer para legitimarla, por qué, cómo y cuándo?* Porrúa. Coautor (2012).
 - *Tópicos de derecho penal*. Fontamara. Coautor. (2012).
 - *El consumidor mexicano del siglo XXI*. PROFECO. Coautor. (2012).
 - *La drogodependencia y la no criminalización de las adicciones*. Porrúa. (2013).

Raúl Montoya Zamora

Nacido el 10 de julio de 1976 en la ciudad de Durango, Durango.

Educación y experiencia académica:

- Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango; promedio de 9.1. y examen aprobado con mención honorífica;

- Especialista en Derecho Penal por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango; promedio 9.72;
- Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla la Mancha, Toledo, España.
- Maestro en Derecho por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango; examen de grado el día 3 de Noviembre del año 2000, con la Tesis titulada "La Enseñanza de la Penología a través de la Instrucción Programada, una Propuesta Curricular". Promedio 9.70;
- Doctor en Derecho por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Juárez del Estado de Durango, generación 2003-2004; examen de grado el 12 de agosto de 2005, aprobado con mención honorífica. Promedio 9.8.
- Estancia Posdoctoral en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo-España.
- Perfil PROMEP 2012-2015.
- Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de CONACYT a partir de enero de 2012 a Diciembre de 2014.
- Actualmente Profesor-Investigador y Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UJED.

Arturo Sánchez Gutiérrez

Nació el 2 de febrero de 1956 en el Distrito Federal, Sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford, Inglaterra.

Actualmente se desempeña como Investigador Asociado en El Colegio de México e imparte el curso de Política Mexicana Contemporánea en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Es conductor del programa semanal *La política en tus manos* que difunde grupo Fórmula.

Fungió como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de 2003 a 2010 y antes se desempeñó como Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos (1996-2003) en el mismo Instituto.

Se ha desempeñado como Profesor e Investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Universidad Nacional Autónoma de Mé-

xico, y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, donde fungió como Director Académico de la Sede México.

Ha publicado y coordinado artículos sobre la historia y política de México en libros y revistas especializadas. A su vez ha participado como observador en procesos electorales y consultor en misiones de colaboración y capacitación en materia electoral, organizadas por el Instituto Federal Electoral.

Pablo Sánchez Gutiérrez

Politólogo egresado de la UNAM, con maestría en Gobierno y Asuntos Públicos por la misma casa de estudios. Se ha desempeñado como asesor de funcionarios en diversas dependencias de gobierno, entre las que destacan la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ha sido profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, así como del Instituto Tecnológico Autónomo de Monterrey.

Ha participado como consultor en algunas organizaciones civiles como Hábitat para la Humanidad, Puentes Sociales Sur, Sin Fronteras y Gesaworld.

Sus principales líneas de investigación son: política, historia moderna de México, estructura y función de gobierno, evaluación de proyectos sociales.

Ignacio Torres Muro

(Sama de Langreo, Asturias, 1960) es licenciado (1982) y doctor (1986) en Derecho, y licenciado en Ciencias Políticas (1990), por la Universidad Complutense de Madrid, así como diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política (1986) por el Centro de Estudios Constitucionales. Ha ampliado estudios en las Universidades de Florencia y Hannover, y en la London School of Economics and Political Science de la Universidad de Londres, habiendo sido becario Fleming y becario Humboldt. Desde 1986 desempeñó diversos puestos docentes en la Universidad Complutense. En el año 2002 ingresó, tras concurso de oposición, en el cuerpo de letrados del Tribunal Constitucional, institución en la que prestó servicios hasta el año 2007, cuando se reincorporó a la Universidad. Desde el año 2008 es catedrático de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Sus publicaciones incluyen los siguientes libros: *Los órganos de gobierno de*

las Cámaras legislativas (1987); El derecho de reunión y manifestación (1991); Las comisiones parlamentarias de investigación (1997); Los Estatutos de Autonomía (1999); La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales (2005); La legitimación en los procesos constitucionales (2007).

Yessica Esquivel Alonso

- Licenciada en Derecho. Universidad Autónoma de Coahuila. Facultad de Jurisprudencia.

Posgrados:

- Máster oficial en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos. Universidad Complutense de Madrid. 2009-2011.
- Máster oficial en Estudios Hispánicos. Democracia y libertad. Universidad de Cádiz. Facultad de Filosofía. 2010-2011.
- Diploma en Ciencia Política y Derecho Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2009-2010.
- Diplomado en Políticas Públicas aplicadas a Gobiernos Locales. Programa Gobernador. Institución Washington Center. Washington D.C. USA en 2009.
- Becaria del Tribunal Constitucional. Beca de Formación Jurídica del Tribunal Constitucional. Madrid. 2011-2012.

Actualmente:

- Estudiante del Programa de Doctorado en Derecho que ofrece el Instituto de Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid.

J. Alberto Aguilar Iñárritu

Es Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México con especialidad en Historia Económica y Planeación, cuenta con estudios de Derecho y Ciencia Política impartidos por la misma Universidad, donde

también ha sido profesor. Cursó estudios el Instituto Nacional de Administración Pública y se desempeñó en trabajos de investigación en El Colegio de México en materia de Planeación Urbana y Regional. Ha sido Diputado Federal por el Estado de Baja California Sur a la LIX Legislatura, donde ocupó la Presidencia de la Comisión Especial para la Reforma del Estado, además de integrar las Comisiones de Defensa Nacional, Marina, Relaciones Exteriores, las Interparlamentarias México-Cuba y México-Estados Unidos y haber sido Presidente del Grupo de Amistad México-Estados Unidos y miembro del Grupo de Amistad México-Francia, así como de la representación de la Cámara de Diputados en el Foro Parlamentario Social Mundial.

Fue el Secretario Técnico de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado, Consejero de la Presidencia de dicha Comisión y Especialista en la Subcomisión Redactora de la misma. En esta última función fue autor de dos iniciativas de reforma constitucional: Fortalecimiento y Modernización Democrática del Régimen Presidencial con Prácticas Parlamentarias y Reforma al artículo 48 constitucional para que el territorio insular ubicado a 12 millas náuticas de las costas sea de jurisdicción estatal. Sus iniciativas como legislador fueron en materia de Régimen Político y Forma de Gobierno, Democracia y Sistema Electoral, Federalismo, Seguridad Nacional y Asuntos de Presupuesto de las Fuerzas Armadas.

En el Gobierno Federal desarrolló diversas funciones directivas en diversas dependencias. En el ámbito privado fue Presidente y fundador del Grupo Decide. En materia internacional también ha sido Secretario Técnico de la Conferencia de Gobernadores del Golfo de México y de la Comisión Binacional para el Desarrollo Fronterizo Tabasco-Petén. Representante de Tabasco ante la Coalición Binacional de Gobernadores por el Etanol y ante la Asociación Mundial de Ciudades Energéticas. Fue Consejero de The Washington Center para el Governor's Initiative Program Washington DC y asesor de UNICEF en materia de Gobiernos Locales y Desarrollo del Programa para la Conferencia sobre los Derechos del Niño. Fue asesor en Asuntos Internacionales del Presidente del Congreso de la Unión 2008-2009.

Es miembro del Foro de Biarritz que analiza y fomenta las relaciones América Latina-Europa y del Grupo de Berkeley: U.S.-Mexico Futures Forum. Es miembro de número del Instituto Mexicano de Cultura. Fue Secretario de Asuntos Internacionales del Colegio Nacional de Economistas y ahora miembro del Grupo para un Proyecto Nacional.

Ha publicado: *México en el Camino de la Tercera Vía. Hacia un Nuevo Pacto de la Diversidad, Fecundidad, Economía y Sociedad: Un estudio estadístico de su correlación en México y América Central 1960-1980*. Los ensayos “Hacia la Construcción del Nuevo Régimen Político de la Democracia en México: Gobierno de Gabinete” y “La Reforma del Estado en México. Una oportunidad inaplazable”. Recientemente, editados por Porrúa, en la serie COPUEX, Facultad de Derecho UNAM y el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Carlos Tercero de Madrid, ha publicado: “Polarización Estructural en México”; “México: La Modernización Fallida” y “El cuarto pacto de poder”.

Ha publicado también diversos artículos en distintas revistas, entre los últimos se encuentra la “Vía Mexicana a la Socialdemocracia” publicado en la Revista Confluencia, Enero-Marzo 2009. Actualmente es articulista del periódico *El Universal* de México y de los periódicos Online www.contrasteweb.com y www.contupalabra.com

Ha dictado conferencias en universidades y foros tanto en México como en Estados Unidos, Francia, Inglaterra, China, España, India, Colombia, República Dominicana, Ecuador y Brasil, entre otros países y participa como analista en diferentes medios de comunicación sobre temas de gobernabilidad, democracia, sistema electoral, justicia y relaciones internacionales.

Es presidente de Regiones AC, Fundación de Desarrollo, fundada por él en 1995, y consultor en el diseño y operación de estrategias públicas y privadas para la solución de situaciones. Actualmente es Secretario Técnico de la Comisión de Reforma del Estado de la Conferencia Nacional de Gobernadores, CONAGO.

Raúl Ávila Ortiz

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (1985-1988), graduado en 1995 con la tesis “El Derecho Cultural en México”.

Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin (1992-1994), graduado en 1998 con la tesis “Constitutional Law and the New Mexican Development Strategy, 1982-1998”.

Autor de los siguientes libros: *El Derecho Cultural en México* (UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000) e *Historia de las Instituciones Jurídicas. Oaxaca* (UNAM-Senado de la República, 2010).

Coautor de *El sistema mexicano de justicia electoral* (TEPJF, 2000 y 2003); y Coordinador de la obras: *Elecciones y justicia en España y México* (TEPJF, 2001), y *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias Latinoamericanas y perspectiva para México*, (UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, IDEA Internacional), 2012.

Colaboró con el tema “Representación de minorías étnicas” en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (2008).

Durante veinticinco años ha sido profesor de licenciatura y posgrado, ha participado en numerosas actividades académicas internacionales y es autor de múltiples artículos y ensayos en materia cultural, electoral y de transparencia y acceso a la información pública.

Fue subcoordinador y coordinador del Doctorado en Derecho por investigación de la Facultad de Derecho de la UNAM (1995-1996).

Ha sido servidor público en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1984-1986), UNAM, como jefe del departamento de Derechos de Autor y Subdirector de Radio (1986-1991), en la Secretaría de Gobernación como Subdirector de Aplicación Normativa y Divulgación Gubernamental, Director de Información Sustantiva, Director de Análisis y Evaluación, y Director de Asuntos Jurídicos en Radio, Televisión y Cinematografía (1991-1992), en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como Secretario de Estudio y Cuenta, Coordinador de Asuntos Internacionales y Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales (1997-2004), y en el Estado de Oaxaca como Coordinador de Asesores del Poder Ejecutivo, Secretario Ejecutivo de la Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario del Natalicio de Benito Juárez, Coordinador de Comunicación Social, integrante del Consejo Consultivo de la Comisión para la Reforma del Estado, así como Comisionado del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, e integrante de la Comisión Jurídica de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (2005-2012).

Fue candidato a la Presidencia Municipal de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca (2007).

Actualmente, es consultor externo del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), integrante de COPUEX y del Consejo Consultivo de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, así como profesor y tutor de posgrado en los programas de doctorado de la UNAM, la Universidad Autónoma de Tlaxcala y las universidades Benito Juárez, y Regional del Sureste de Oaxaca. Preside el Consejo Directivo del Instituto de Estudios Juaristas, A.C. e impulsa diversos proyectos académicos e institucionales.

Augusto Hernández Becerra

Consejero de Estado, Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Público. Profesor Emérito de la Universidad, miembro del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho. Profesor de Historia de las Ideas Políticas, Derecho Administrativo, Derecho Electoral y Derecho Constitucional en cursos de pregrado y posgrado. Fue asesor de la Asamblea Nacional Constituyente y asesor y miembro de la Comisión Redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (ley 1437 de 2011).

Es miembro del Consejo Asesor del “Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional”, del Consejo Directivo de la Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política, del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, del Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral y de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA).

Autor de numerosas publicaciones en el ámbito del derecho público, entre ellas Estado y Territorio; Régimen Electoral Colombiano; Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia; Las ideas políticas en la historia; Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia; Nivel territorial intermedio en Colombia y Venezuela; Acción electoral y requisito de procedibilidad; Conurbaciones, redes urbanas y límites de los esquemas asociativos; Facultades del Presidente para reformar la administración en Colombia; Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia; El nuevo Código Administrativo de Colombia-Carta de derechos ciudadano; La jurisprudencia en el nuevo código.



· CONSEJO GENERAL ·

Jesús Castillo Sandoval
PRESIDENTE

J. Policarpo Montes de Oca Vázquez
Arturo Bolio Cerdán
Juan Salvador V. Hernández Flores
Jesús G. Jardón Nava
José Martínez Vilchis
Juan Carlos Villarreal Martínez
CONSEJEROS ELECTORALES

Francisco Javier López Corral
SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PAN	Armando Enríquez Flores
PRI	Eduardo G. Bernal Martínez
PRD	Efraín Medina Moreno
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Esteban Fernández Cruz
MC	Horacio Jiménez López
NA	Benjamín Ramírez Retama



José Narro Robles
RECTOR

Eduardo Bárzana García
SECRETARIO GENERAL



· FACULTAD DE DERECHO ·

María Leoba Castañeda Rivas
DIRECTORA

Miguel Ángel Rafael Vázquez Robles
SECRETARIO GENERAL

Alberto J. Montero
ASESOR EDITORIAL

Claudio Vázquez Pacheco
EDITOR

CONSEJO GENERAL EDITORIAL DE LA
FACULTAD DE DERECHO

Eduardo Luis Feher Trenschner
Leonardo Vargas Sepulveda
Russell Cerón Grajales
Rosalfo López Durán
Alberto J. Montero



Luis J. Molina Piñeiro
PRESIDENTE

José Fernando Ojesto Martínez Porcayo
VICEPRESIDENTE

María Leoba Castañeda Rivas
VICEPRESIDENTA

Patricia Nava Muñoz
SECRETARIA TÉCNICA



· COMITÉ EDITORIAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO ·

Jesús Castillo Sandoval
PRESIDENTE

Francisco Javier López Corral
Rosa María Mirón Lince
Gabino E. Castrejón García
Juan Carlos Silva Adaya
Iliana Rodríguez Santibáñez
Jesús Raúl Campos Martínez
Roberto Mellado Hernández
INTEGRANTES

Ángel Gustavo López Montiel
SECRETARIO TÉCNICO

Ciro García Marín
SUBDIRECTOR DE DOCUMENTACIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

ÁREA DE PROMOCIÓN EDITORIAL

Jorge Armando Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez
DISEÑO GRÁFICO Y EDITORIAL

Ana Llely Reyes Pérez
Tania López Reyes
Luther Fabián Chávez Esteban
EDITORIAL



Monitor democrático 2013. Las elecciones presidenciales 2012. Normativa democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México? Volumen III se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2013.

En los talleres de Grupo Editorial Jano S. A. de C. V. ubicados en Sebastián Lerdo de Tejada pte. 904, esq con Agustín Millán, col. Electricistas Locales, Toluca, México, C. P. 50040.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

Esta edición consta de
1,000 ejemplares.

